

DEFENSOR DEL PUEBLO
Informe anual 1997
y
debates en las Cortes Generales

I. Informe

CORTES GENERALES

Edición preparada por el Gabinete de Estudios
del Defensor del Pueblo

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

ISBN: 84-7943-116-4
Depósito legal: M. 30.792-1998

Fotocomposición e impresión: Closas-Orcoyen, S. L.
Polígono Igarsa. Paracuellos de Jarama (Madrid)

SUMARIO

Páginas

PRIMERA PARTE

1.	PRESENTACION.....	22
2.	TRATAMIENTO MONOGRÁFICO DE DETERMINADOS TEMAS	28
2.1.	Minas antipersonas	28
2.2.	Procedimiento económico-administrativo	32
2.3.	Inmigración y racismo. Necesidad de una estructura administrativa para la coordinación.....	34
2.4.	La protección de la juventud y de la infancia y los medios de comunicación social.....	37
2.5.	La nueva ley de la justicia de menores y la situación de los centros de internamiento	43
2.6.	Actuación de la institución del Defensor del Pueblo en relación con los derechos de la infancia	47
3.	DATOS ESTADISTICOS	52
3.1.	Presentación de los datos.....	52
3.2.	Procedencia geográfica de las quejas.....	53
3.3.	Tratamiento de las quejas recibidas en 1997	57
3.3.1.	Grupos de quejas idénticas.....	57
3.3.2.	Quejas individuales	58
3.4.	Investigación y resultados de las quejas de 1997	59
3.4.1.	Investigación.....	59
3.4.2.	Resultados	61

3.5.	Investigación y resultados de quejas de ejercicios anteriores a 1997..	63
3.5.1.	Investigación: admisiones, reaperturas y reposiciones	63
3.5.2.	Resultados	64
3.6.	Resoluciones adoptadas en relación con las quejas.....	65
3.6.1.	Recomendaciones.....	65
3.6.2.	Sugerencias.....	66
3.7.	Quejas de oficio	67
3.8.	Visitas	71
3.9.	Administraciones que han incumplido el deber de contestar al Defensor del Pueblo	74
4.	RECOMENDACIONES.....	79
4.1.	Recomendaciones aceptadas.....	79
4.1.1.	Recomendación sobre condiciones y situación de los depósitos municipales de detenidos.....	79
4.1.2.	Recomendación sobre la notificación de oficio de pase a la reserva a los objetores que han cumplido la prestación social sustitutoria.....	80
4.1.3.	Recomendación sobre las inscripciones de nacimiento de aquellas personas que adquieren la nacionalidad española ..	80
4.1.4.	Recomendación sobre derecho de acceso a expediente administrativo regulado en el artículo 35 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.....	81
4.1.5.	Recomendación sobre criterios de interpretación de las normas que afectan a derechos fundamentales en el ámbito disciplinario militar	82
4.1.6.	Recomendación sobre actividades extraoficiales de bandas de música militares.....	83
4.1.7.	Recomendación sobre solicitudes de exención del servicio militar por enfermedad o limitación sobrevenida en supuestos de clasificación con aplazamiento de incorporación.....	83
4.1.8.	Recomendación sobre plazos de recursos presentados en diversos registros del Ministerio de Defensa	85
4.1.9.	Recomendación sobre métodos de notificación de las órdenes de incorporación al servicio militar.....	86
4.1.10.	Recomendación sobre las garantías aportadas en el procedimiento económico-administrativo	86

4.1.11.	Recomendación sobre la adopción de medidas precisas para un correcto funcionamiento del procedimiento económico-administrativo	87
4.1.12.	Recomendación sobre la adopción de medidas de coordinación entre la Administración estatal y las administraciones autonómicas.....	87
4.1.13.	Recomendación sobre el abono de los intereses de demora correspondientes a las devoluciones del impuesto sobre la renta de las personas físicas	88
4.1.14.	Recomendación sobre elaboración y aprobación de relaciones de puestos de trabajo de los servicios periféricos del Ministerio de Economía y Hacienda	89
4.1.15.	Recomendación sobre situación del trabajo remunerado dentro de las prisiones.....	89
4.1.16.	Recomendación sobre condiciones y situación de los depósitos municipales de detenidos.....	90
4.1.17.	Recomendación sobre la situación de extranjeros en Ceuta y Melilla	91
4.1.18.	Recomendación sobre condiciones de la comisaría de Algeciras (Cádiz).....	92
4.1.19.	Recomendación sobre reducción de tasas en licencias de armas y permisos de conducir	92
4.1.20.	Recomendación sobre modificación de los dos cuerpos especiales, masculino y femenino y de las dos escalas dentro del cuerpo de ayudantes de instituciones penitenciarias	93
4.1.21.	Recomendación sobre la adopción de medidas para evitar suicidios dentro de las prisiones.....	94
4.1.22.	Recomendación sobre modificación del apartado segundo del artículo 82 del Reglamento Penitenciario	94
4.1.23.	Recomendación sobre el cambio de orden de las pruebas selectivas para acceder al cuerpo de ayudantes de instituciones penitenciarias.....	95
4.1.24.	Recomendación sobre garantías de la excarcelación de internos en centros penitenciarios afectados por enfermedad mental.....	96
4.1.25.	Recomendación sobre la aplicación del artículo 75 del Reglamento Penitenciario, cuya finalidad es salvaguardar la vida e integridad física del recluso.....	97
4.1.26.	Recomendación sobre asistencia letrada a detenidos	98
4.1.27.	Recomendación sobre cacheos practicados por la policía a las personas que visitan internos en centros penitenciarios..	98
4.1.28.	Recomendación sobre tarifas exigibles para la obtención de foto copias en expedientes sancionadores de tráfico.....	98
4.1.29.	Recomendación sobre derecho de acceso a los expedientes sancionadores de tráfico.....	99

4.1.30.	Recomendación sobre convenio entre la Dirección General de Tráfico y Correos para mejorar la eficacia de las notificaciones.....	99
4.1.31.	Recomendación sobre prescripción de las expulsiones	99
4.1.32.	Recomendación sobre la modificación del Reglamento General de Carreteras en lo relativo a las autorizaciones en las zonas de afección de las carreteras.....	100
4.1.33.	Recomendación sobre rotulación bilingüe en las instalaciones portuarias de Alicante	100
4.1.34.	Recomendación sobre acceso a centros universitarios dependientes de la Universidad de Oviedo.....	101
4.1.35.	Recomendación sobre gratuidad de convalidación de créditos de tercer ciclo superados en otra universidad pública.....	101
4.1.36.	Recomendación sobre admisión de alumnos en conservatorios de música ubicados en el ámbito de gestión del Ministerio de Educación y Cultura	102
4.1.37.	Recomendación sobre modificación del Real Decreto 1774/1994, de 5 de agosto, por el que se regulan los concursos de traslados de ámbito nacional para la provisión de plazas correspondientes a los cuerpos docentes que imparten enseñanzas establecidas en la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo.....	102
4.1.38.	Recomendación sobre la adopción de medidas en los centros de acogida de extranjeros en Melilla	102
4.1.39.	Recomendación sobre aprobación de jornadas y horarios especiales en servicios periféricos del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.....	103
4.1.40.	Recomendación sobre desarrollo reglamentario del artículo 35.f) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común	103
4.1.41.	Recomendación sobre condiciones y situación de los depósitos municipales de detenidos.....	104
4.1.42.	Recomendación sobre el establecimiento de una prestación económica complementaria a la de maternidad, en los supuestos de parto múltiple	105
4.1.43.	Recomendación sobre la eliminación de determinados requisitos en las convocatorias de becas de la Mutualidad de Funcionarios Civiles del Estado	105
4.1.44.	Recomendación sobre límites de edad para ingreso en la función pública local.....	106
4.1.45.	Recomendación sobre el acceso a historias clínicas por parte de ascendientes o descendientes de personas ya fallecidas	106

4.1.46.	Recomendación sobre la no exigencia de comparecencia personal para la recogida de datos referentes a la salud, siempre que sea posible dar conocimiento de los mismos por otros medios que permitan mantener la confidencialidad.....	106
4.1.47.	Recomendación sobre la no aceptación de documentación acreditativa de ingresos diferente de la declaración del impuesto sobre la renta de las personas físicas.....	107
4.1.48.	Recomendación sobre agilización de actuaciones para la adopción de medidas preventivas y protectoras en favor de menores.....	107
4.1.49.	Recomendación sobre procesos selectivos para acceso a la función pública docente en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias.....	108
4.1.50.	Recomendación sobre el cumplimiento de todos los requisitos legales en las notificaciones sobre la concesión de subvenciones para la adquisición de viviendas	108
4.1.51.	Recomendación sobre exclusión de límite de edad y de la valoración del empadronamiento en un municipio como mérito, así como la inclusión en las bases de una convocatoria de plazas de la referencia a los recursos procedentes, órgano ante el que interponer los mismos y plazo para ello	109
4.1.52.	Recomendación sobre la modificación del trayecto de la línea de alta tensión Otero-Ventas-Alcorcón	109
4.1.53.	Recomendación sobre exigencia de tener el servicio militar cumplido o estar exento del mismo para aspirar al ingreso en los cuerpos de policías locales de la Comunidad de Madrid.....	110
4.1.54.	Recomendación sobre el incumplimiento del plazo señalado en la Ley de la Comunidad de Madrid 8/1 993, de 22 de junio, de promoción de la accesibilidad y supresión de barreras arquitectónicas para la aprobación de su reglamento	111
4.1.55.	Recomendación sobre la prestación de asistencia social de la Comunidad Autónoma de Melilla.....	111
4.1.56.	Recomendación sobre coordinación entre servicios sanitarios y servicios sociales en relación con la actuación en favor de los menores en situaciones de riesgo.....	112
4.1.57.	Recomendación sobre modificación del sistema tarifario del servicio de abastecimiento domiciliario de agua.....	112
4.1.58.	Recomendación sobre práctica de cacheos a detenidos por la policía municipal del Ayuntamiento de Madrid	113
4.1.59.	Recomendación sobre la necesidad de dejar constancia en las notificaciones de adjudicación provisional de vivienda, de sus consecuencias jurídicas.....	113

4.1.60.	Recomendación sobre retirada de vehículo por la grúa por considerarlo abandonado.....	113
4.1.61.	Recomendación sobre la modificación de la exigencia de una fianza para ser considerado interesado en el procedimiento administrativo	114
4.2.	Recomendaciones no aceptadas.....	115
4.2.1.	Recomendación sobre la adaptación a la Constitución de los convenios de doble nacionalidad suscritos por España..	115
4.2.2.	Recomendación sobre percepción de vales vestuario	116
4.2.3.	Recomendación sobre mantenimiento de prórrogas por estudios a objetores a los que la Administración militar ya se las había concedido.....	117
4.2.4.	Recomendación sobre exención del impuesto sobre la renta de las personas físicas de las pensiones por incapacidad o invalidez.....	117
4.2.5.	Recomendación sobre la mejora de los importes de las pensiones del régimen de clases pasivas reconocidas con anterioridad a 1 de enero de 1985	118
4.2.6.	Recomendación sobre el pago de los intereses de las deudas tributarias	119
4.2.7.	Recomendación sobre la modificación del artículo 28 de la Ley 18/1 991, de 6 de junio, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.....	120
4.2.8.	Recomendación sobre armonización en el ámbito fiscal, del régimen de acogimiento preadoptivo al de adopción.....	120
4.2.9.	Recomendación sobre la aplicación del tipo superreducido del impuesto sobre el valor añadido	121
4.2.10.	Recomendación sobre el importe de las pensiones de viudedad reconocidas conforme al Título I de la Ley 37/1984, a fin de que el mismo no sea inferior al que correspondería al amparo del Título II del mismo texto legal, en igualdad de condiciones.....	121
4.2.11.	Recomendación sobre el procedimiento de cumplimentación de la declaración de la renta, a través del programa Padre	122
4.2.12.	Recomendación sobre la adopción de medidas de coordinación entre la Administración estatal y las administraciones autonómicas.....	122
4.2.13.	Recomendación sobre supresión de la exigencia de tres años de matrimonio para la exención de visado por reagrupación familiar.....	123
4.2.14.	Recomendación sobre notificación de expulsiones a representantes legales de extranjeros.....	123
4.2.15.	Recomendación sobre expulsiones de extranjeros en base al apartado c) del artículo 26.1 de la Ley Orgánica 7/1985,	

	de 1 de julio, de derechos y libertades de los extranjeros en España.....	123
4.2.16.	Recomendación sobre fecha de cumplimiento de requisitos para acceso a función pública en cuerpos postales y de telecomunicación.....	124
4.2.17.	Recomendación sobre valoración de servicios previos como mérito para acceso a plazas de funcionario en convocatorias de la Universidad Nacional de Educación a Distancia.....	125
4.2.18.	Recomendación sobre ponderación de los elementos patrimoniales que posea la unidad familiar para la concesión de ayuda compensatoria	125
4.2.19.	Recomendaciones sobre acceso a la función pública de personas con minusvalía	126
4.2.20.	Recomendación sobre el mantenimiento de los criterios de protección ambiental en el entorno de Doñana, términos de Sanlúcar de Barrameda y Trebujena.....	127
4.2.21.	Recomendación sobre residencia previa en la Comunidad Autónoma Canaria como mérito para acceso a listas de interinos de cuerpos docentes.....	127
4.2.22.	Recomendación sobre especificación en resoluciones sobre calificación de minusvalía, de los recursos procedentes, el órgano ante el que deben presentarse y el plazo de interposición.....	128
4.2.23.	Recomendación sobre aplicación del principio de igualdad en las normas sobre utilización de instalaciones deportivas municipales y acceso a subvenciones para clubes deportivos por parte del Ayuntamiento de Móstoles (Madrid)	128
4.3.	Recomendaciones pendientes	129
4.3.1.	Recomendación sobre el respeto del principio acusatorio en los procedimientos sancionadores por faltas leves	129
4.3.2.	Recomendación sobre la fecha a partir de la que surte efectos económicos la solicitud de compensación económica por carencia de viviendas militares de apoyo logístico.....	130
4.3.3.	Recomendación sobre modificación normativa de la tributación de las subvenciones percibidas para compra o rehabilitación de vivienda	131
4.3.4.	Recomendación sobre modificación de la Ley del Impuesto sobre el Valor Añadido	131
4.3.5.	Recomendación sobre modificación del artículo 87 de la Ley 18/1991, de 6 de junio, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.....	132

4.3.6.	Recomendación sobre la adopción de medidas de coordinación para el efectivo cumplimiento de las normas que anualmente se dictan, para limitar el daño económico que ocasionan las situaciones catastróficas	133
4.3.7.	Recomendación sobre eliminación de barreras para los invidentes en la renovación de sus documentos personales.	133
4.3.8.	Recomendación sobre traslados de internos sometidos a tratamiento médico.....	133
4.3.9.	Recomendación sobre fijación de tasas para la expedición de permisos de conducir internacionales.....	134
4.3.10.	Recomendación sobre cumplimiento de los plazos de tramitación de los expedientes para la determinación y pago de justiprecio.....	134
4.3.11.	Recomendación sobre títulos propios de la Universidad Nacional de Educación a Distancia	135
4.3.12.	Recomendación sobre aprobación de normas que regulen los límites máximos de permanencia de los alumnos en la Universidad Nacional de Educación a Distancia	135
4.3.13.	Recomendación sobre modificación del Reglamento de Pruebas Presenciales de la Universidad Nacional de Educación a Distancia	136
4.3.14.	Recomendación sobre requisitos exigibles a la experiencia docente que se alega, como equivalente al título profesional de especialización didáctica necesario, para el acceso a la función pública docente	136
4.3.15.	Recomendación sobre adecuación de las notificaciones en los procedimientos de asignación de vacantes docentes en régimen de interinidad a las prescripciones de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.....	137
4.3.16.	Recomendación sobre la práctica de las notificaciones en materia de sanciones de suspensión o extinción de la prestación por desempleo y de la pérdida de la antigüedad en la demanda de empleo	137
4.3.17.	Recomendación sobre medidas preventivas relativas a la enfermedad meningocócica.....	138
4.3.18.	Recomendación sobre ampliación de la dispensación de sillas de ruedas de tracción eléctrica como prestación ortoprotésica	138
4.3.19.	Recomendación sobre la adopción de medidas para evitar trámites innecesarios a los usuarios para la práctica de pruebas diagnósticas en centros dependientes de la Comunidad de Madrid	138
4.3.20.	Recomendaciones sobre modificación de las notificaciones de los expedientes de comprobación de valores, a fin de que las mismas cumplan determinados requisitos.....	139

4.3.21.	Recomendación sobre las notificaciones de los expedientes de comprobación de valores a fin de que las mismas cumplan determinados requisitos	139
4.3.22.	Recomendación sobre el desvío de la línea de alta tensión a 132 kv. Vergel-Teulada-Benidorm a su paso por una urbanización.....	140
4.3.23.	Recomendación sobre seguridad y prevención de accidentes en áreas de juegos infantiles.....	140
4.3.24.	Recomendación sobre anulación de una ordenanza reguladora del cementerio municipal.....	141
4.3.25.	Recomendaciones sobre el generalizado incumplimiento por el Ayuntamiento de Madrid, de la obligación de notificar en el acto a los conductores las denuncias que se formulen contra ellos por exceso de velocidad y sobre el no envío a sus domicilios de los documentos o pruebas solicitados	141
4.3.26.	Recomendación sobre mendicidad, al Ayuntamiento de Mazarrón (Murcia)	142
4.3.27.	Recomendación sobre mendicidad, al Ayuntamiento de Vigo (Pontevedra).....	142
4.3.28.	Recomendación sobre actuaciones deontológicas del Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid y del Consejo Superior de Colegios de Arquitectos de España	143
5.	RELACIONES INSTITUCIONALES	143
5.1.	Actividades parlamentarias.....	143
5.2.	Visitas, entrevistas y desplazamientos institucionales.....	145
5.3.	Relaciones con los comisionados autonómicos.....	146
5.4.	Divulgación universitaria, seminarios y conferencias	147
5.5.	Relaciones internacionales	149

SEGUNDA PARTE

CAPITULO I.....	154
CAPITULO II.....	159
1. ADMINISTRACION DE JUSTICIA.....	159
1.1. Disfunciones en órganos jurisdiccionales	159
1.1.1. Retrasos en la resolución de procedimientos	159
1.1.2. Extravíos de procedimientos.....	160

1.2.	Causas estructurales determinantes de dilaciones indebidas en tribunales	162
1.2.1.	Organos colegiados.....	162
1.2.2.	Organos unipersonales.....	165
1.2.3.	Otros órganos jurisdiccionales que han sido objeto de alguna investigación concreta.....	167
1.3.	Servicio público judicial.....	170
1.3.1.	Devolución de piezas de convicción.....	170
1.3.2.	Funcionamiento de algunos juzgados de guardia	171
1.3.3.	Pago de indemnizaciones a peritos y testigos	172
1.4.	Actuaciones efectuadas en relación con la violencia doméstica contra la mujer.....	174
1.5.	Actuaciones realizadas en relación con las adopciones internacionales	179
1.6.	Ejecución de la sentencia del síndrome tóxico.....	182
1.7.	Actuaciones realizadas en relación con los colegios de abogados y procuradores	184
1.8.	Actuaciones relativas al Registro Civil	187
1.8.1.	Demora en la tramitación de expedientes de nacionalidad..	187
1.8.2.	Renovación del documento nacional de identidad en personas que en su día obtuvieron la nacionalidad española	190
1.8.3.	Cambio del orden de los apellidos en la inscripción de nacimiento	191
1.9.	Efectos en nuestro ordenamiento de las sentencias dictadas por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos	192
2.	ADMINISTRACION PENITENCIARIA	193
2.1.	Consideraciones generales	193
2.2.	Aspectos higiénicos, alimentarios y sanitarios.....	196
2.3.	Tratamiento penitenciario	199
2.3.1.	Reeducación y reinserción.....	201
2.3.2.	Trabajo remunerado.....	203
2.3.3.	Clasificación en tercer grado: aplicación del artículo 82 del Reglamento Penitenciario de 1996.....	203
2.4.	Mujeres en prisión	205
2.5.	Jóvenes en prisión.....	205
2.6.	Fallecimientos en prisión.....	206
2.7.	Malos tratos en prisión.....	210

2.8.	Excarcelación de enfermos mentales en el nuevo Código Penal.....	215
2.9.	El arresto de fin de semana y los trabajos en beneficio de la comunidad.....	216
3.	SEGURIDAD PUBLICA	218
3.1.	Intervenciones de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad.....	218
3.1.1.	Malos tratos	218
3.1.2.	Condiciones de la detención.....	219
3.1.3.	Derecho a la intimidad.....	221
3.1.4.	Derecho de reunión y manifestación.....	222
3.2.	Drogas e inseguridad ciudadana.....	222
3.3.	Derechos y libertades de los extranjeros	224
3.3.1.	Entradas en territorio nacional.....	224
3.3.2.	Visados.....	225
3.3.3.	Exenciones de visado: recomendación no aceptada sobre la exigencia de tres años de matrimonio.....	227
3.3.4.	Tarjetas de identidad y residencia a personas establecidas en Ceuta y Melilla	228
3.3.5.	Sustracción, pérdida o extravío de la tarjeta de residencia de los residentes legales	229
3.3.6.	Internamientos y expulsiones	230
3.3.7.	Ciudadanos de origen subsahariano en Melilla.....	231
3.3.8.	Asilo.....	233
3.3.9.	Polizones	234
3.4.	Actuaciones policiales en casos de menores víctimas de delitos	235
3.5.	Tráfico.....	236
3.5.1.	Tramitación de los recursos ordinarios	236
3.5.2.	Notificaciones	237
3.5.3.	Disfunciones observadas en la tramitación de expedientes sancionadores.....	238
3.5.4.	Derecho de obtención de copias.....	239
3.5.5.	Renovación de permisos de conducir	239
3.6.	Posesión de armas	240
4.	ADMINISTRACION MILITAR.....	241
4.1.	Servicio militar.....	241
4.1.1.	Fallecimientos	241
4.1.2.	Procedimientos disciplinarios	243

4.1.3.	Actividades ajenas al servicio militar	245
4.1.4.	Revisiones médicas	246
4.1.5.	Asistencia sanitaria	247
4.1.6.	Sorteo de los excedentes del reemplazo de 1998.....	248
4.2.	Establecimientos disciplinarios militares	251
4.3.	Tribunales militares	253
4.4.	Instituto para la Vivienda de las Fuerzas Armadas	254
4.5.	Efectos de la presentación de escritos	258
5.	OBJECION DE CONCIENCIA	260
5.1.	Consideraciones generales	260
5.2.	Vales de vestuario.....	260
5.3.	Aplazamientos de segunda clase, por estudios.....	263
5.4.	Reconocimiento de los servicios prestados como voluntario	265
5.5.	Procedimiento sancionador.....	266
5.6.	Disfunciones entre organismos administrativos	267
6.	ADMINISTRACION EDUCATIVA	268
6.1.	Educación no universitaria	268
6.1.1.	Escolarización en los distintos niveles y etapas educativas reguladas en la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo	269
6.1.2.	Condiciones de implantación de la educación secundaria obligatoria en algunos centros docentes	272
6.1.3.	Admisión de alumnos en centros sostenidos con fondos públicos	278
6.1.4.	Ordenación académica.....	282
6.1.5.	Régimen disciplinario	286
6.1.6.	Enseñanza religiosa y actividades alternativas	288
6.1.7.	Otras cuestiones relacionadas con la educación en niveles no universitarios	290
6.1.8.	Educación especial.....	292
6.2.	La enseñanza universitaria	293
6.2.1.	Procedimiento de acceso a la universidad.....	293
6.2.2.	El estudio en la Universidad Nacional de Educación a Distancia.....	299
6.2.3.	Expedición y efectos de los títulos de enseñanza superior...	302
6.2.4.	Homologación de títulos de enseñanza superior	305
6.2.5.	Exención de precios por servicios académicos universitarios.....	307
6.2.6.	Becas y ayudas al estudio	310

7.	ADMINISTRACION SANITARIA	315
7.1.	Sistema de salud	315
7.1.1.	Derechos de los usuarios del sistema nacional de salud	315
7.1.2.	Prevención y promoción de la salud.....	319
7.1.3.	Listas de espera.....	319
7.1.4.	Actuaciones en el ámbito hospitalario	322
7.1.5.	Actuaciones en ámbito extrahospitalario	325
7.1.6.	Trasplantes, donación de órganos y hemodonación.....	326
7.2.	Salud mental.....	327
7.3.	Asistencia sanitaria	327
7.3.1.	Asistencia sanitaria de la Seguridad Social.....	327
7.3.2.	Prestaciones ortoprotésicas	329
7.3.3.	Reintegro de gastos	330
7.3.4.	Prestación farmacéutica de la Seguridad Social.....	332
7.4.	Actividad farmacéutica y control de medicamentos	333
7.5.	Instalación de oficinas de farmacia	334
7.6.	Práctica profesional.....	335
7.7.	Otros aspectos de Administración sanitaria	336
7.7.1.	Limitación en la venta y uso del tabaco.....	336
7.7.2.	Drogodependencias	337
7.7.3.	Altas y bajas médicas	337
7.7.4.	Profesiones sanitarias.....	338
8.	ADMINISTRACION DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y ACCION SOCIAL	338
8.1.	Campo de aplicación, afiliación, altas y bajas	338
8.2.	Cotización y recaudación de cuotas	341
8.2.1.	Cotización.....	341
8.2.2.	Recaudación	342
8.3.	Prestaciones económicas.....	343
8.3.1.	Validez, a efectos de las prestaciones, de las cotizaciones abonadas extemporáneamente al régimen especial de trabajadores autónomos	343
8.3.2.	Pensiones de jubilación.....	344
8.3.3.	Pensiones de incapacidad permanente.....	346
8.3.4.	Pensiones de supervivencia	347
8.3.5.	Prestaciones familiares	349

8.3.6.	Prestaciones por desempleo.....	350
8.3.7.	Seguro escolar.....	352
8.3.8.	Pensiones no contributivas.....	353
8.3.9.	Renta mínima de inserción.....	355
8.3.10.	Otras prestaciones económicas.....	357
8.3.11.	Revalorización de pensiones.....	358
8.3.12.	Aspectos procedimentales.....	358
8.3.13.	Abono de prestaciones.....	361
8.4.	Servicios sociales.....	361
8.4.1.	Menores.....	361
8.4.2.	Personas con minusvalía.....	366
8.4.3.	Tercera edad.....	369
8.4.4.	Centros de acogida a mujeres maltratadas.....	371
8.4.5.	Protección a las familias numerosas.....	372
8.4.6.	Prestaciones complementarias.....	373
9.	ADMINISTRACION LABORAL.....	373
9.1.	Formación profesional.....	373
9.2.	Colocación y empleo.....	374
9.2.1.	Oficinas de empleo.....	374
9.2.2.	Permisos de trabajo a extranjeros.....	375
9.2.3.	Empleo de trabajadores minusválidos.....	375
9.3.	Emigración.....	376
9.3.1.	Convenios bilaterales de Seguridad Social.....	376
9.3.2.	Pensiones asistenciales.....	377
9.3.3.	Otros aspectos relativos a la emigración.....	378
9.4.	Fondo de Garantía Salarial.....	378
9.5.	Seguridad y salud en el trabajo.....	379
9.6.	Sindicatos.....	381
9.7.	Otros aspectos relativos a la Administración laboral.....	382
10.	HACIENDA PUBLICA.....	383
10.1.	Impuestos estatales.....	384
10.2.	Tributos locales.....	396
11.	ORDENACION DE LA ACTIVIDAD ECONOMICA.....	404
11.1.	Seguros.....	404
11.2.	Servicio de Reclamaciones del Banco de España.....	406

11.3.	Suministro de energía eléctrica.....	407
11.4.	Agricultura y ganadería.....	407
11.5.	Turismo	408
12.	TRANSPORTES Y COMUNICACIONES.....	410
12.1.	Telefónica.....	410
12.2.	Correos	413
12.3.	Renfe.....	414
12.4.	Aviación civil.....	415
12.5.	Ordenación del transporte por carretera.....	416
12.6.	Telecomunicaciones.....	416
13.	MEDIOAMBIENTE	418
13.1.	Consideraciones generales	418
13.2.	Espacios naturales y flora y fauna silvestres	418
13.3.	Contaminación atmosférica.....	423
13.4.	Aguas continentales	427
13.5.	Residuos	430
13.6.	Actividades clasificadas y contaminación acústica.....	434
14.	URBANISMO Y VIVIENDA.....	435
14.1.	Urbanismo.....	435
14.1.1.	Consideraciones generales.....	435
14.1.2.	El planeamiento y su ejecución.....	436
14.1.3.	Intervención en la edificación y uso del suelo	443
14.1.4.	Licencias	444
14.1.5.	Disciplina urbanística	445
14.2.	Vivienda	446
14.2.1.	Los planes de vivienda.....	446
14.2.2.	La vivienda protegida	449
14.2.3.	Vivienda libre	454
14.2.4.	Barreras arquitectónicas.....	454
14.2.5.	Realojo de población marginada.....	455
15.	CONSUMO	455
16.	ADMINISTRACION ESPAÑOLA EN EL EXTERIOR	459
16.1.	Consulados de España	459
16.2.	Convenios sobre traslado de personas condenadas.....	460

17.	EQUIPAMIENTOS Y BIENES MUNICIPALES Y TRAFICO URBANO...	461
17.1.	Equipamientos mínimos	461
17.1.1.	Alumbrado público.....	461
17.1.2.	Abastecimiento domiciliario de agua potable.....	462
17.2.	Bienes de las entidades locales	464
17.3.	Tráfico urbano.....	465
18.	PROCEDIMIENTO Y ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA.....	471
18.1.	Expropiación forzosa.....	471
18.2.	Responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas.....	475
18.3.	Contratación administrativa.....	478
18.4.	Carreteras	480
18.5.	Gestión del dominio público hidráulico.....	481
19.	ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DE LOS AYUNTAMIENTOS	485
20.	PERSONAL AL SERVICIO DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS	488
20.1.	Régimen general de la función pública.....	488
20.1.1.	Personal interino.....	489
20.1.2.	Funcionarización del personal laboral.....	492
20.1.3.	El ejercicio del derecho de acceso a la función pública por parte de los minusválidos	494
20.1.4.	El acceso a la función pública española de los ciudadanos de la Unión Europea.....	498
20.1.5.	Acceso a la función pública local.....	499
20.2.	Función pública docente de niveles educativos no universitarios	502
20.2.1.	Ingreso en la función pública docente no universitaria	502
20.2.2.	Provisión de puestos de trabajo.....	504
20.2.3.	Provisión de puestos de trabajo en régimen de interinidad..	507
20.2.4.	Otras cuestiones relativas al personal docente.....	508
20.3.	Función pública docente de ámbito universitario	510
20.4.	Personal al servicio de la Administración militar.....	512
20.4.1.	Bandas de música militares	512
20.4.2.	Militares de empleo.....	513
20.5.	Personal de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad	514

20.5.1.	Guardia Civil.....	514
20.5.2.	Policía nacional.....	515
20.6.	Personal al servicio de la Administración penitenciaria	515
20.7.	Clases pasivas	519
20.7.1.	Pensiones generales de funcionarios públicos	519
20.7.2.	Pensiones especiales de la guerra civil.....	521
20.7.3.	Indemnizaciones por tiempos de prisión.....	522
20.7.4.	Mutualidad general de funcionarios de la Administración civil del Estado.....	523
20.8.	Personal estatutario al servicio de las instituciones sanitarias de la Seguridad Social.....	524
20.8.1.	Provisión de puestos de trabajo.....	524
20.8.2.	Personal interino y eventual.....	526
20.8.3.	Retribuciones	527
20.8.4.	Régimen disciplinario	528
20.9.	Personal laboral.....	529
20.9.1.	Selección.....	529
20.9.2.	Retribuciones	533
20.9.3.	Otros aspectos relativos al personal laboral.....	534

TERCERA PARTE

1.1.	Recursos interpuestos.....	536
1.1.1.	Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre de Reforma de la Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Canarias.....	536
1.1.2.	Ley 5/1996, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias	548
1.2.	Solicitudes de interposición de recursos de inconstitucionalidad.....	567
1.2.1.	Ley Orgánica 5/1996, de 30 de diciembre, de Reforma de la Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Aragón, modificada por la Ley Orgánica 6/1994, de 24 de marzo, de reforma de dicho Estatuto.....	567
1.2.2.	Ley 7/1997, de 14 de abril, de Medidas Liberalizadoras en materia de Suelo y de Colegios Profesionales	567

1.2.3.	Ley 12/1996, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1997	567
1.2.4.	Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.....	567
1.2.5.	Ley 14/1996, de 30 de diciembre, de cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas y de medidas fiscales complementarias	568
1.2.6.	Ley 15/1997, de 25 de abril, sobre habilitación de nuevas formas de gestión del Sistema Nacional de Salud.....	568
1.2.7.	Ley 24/1997, de 15 de julio, de Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social.....	568
1.2.8.	Ley 10/1996, de 27 de diciembre, por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 1997.....	568
1.2.9.	Ley 9/1996, de 26 de diciembre, del Parlamento Andaluz, por la que se aprueban Medidas Fiscales en materia de Hacienda Pública, Contratación Administrativa, Patrimonio, Función Pública y Asistencia Jurídica a Entidades de Derecho Público	568
1.2.10.	Ley 6/1997, de 18 de julio, reguladora del Consejo Económico y Social de La Rioja	568
1.2.11.	Ley 4/1996, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Generalidad Valenciana.....	568
1.2.12.	Ley 2/1997, de 24 de enero, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para 1997.....	568
1.2.13.	Ley 4/1996, de 26 de diciembre, de Ordenación del Servicio Farmacéutico de Castilla-La Mancha.....	569
1.2.14.	Normas de Gobierno Interior del Parlamento de Canarias, aprobadas el 6 de febrero de 1997.....	569
1.2.15.	Ley 1/1997, de 8 de enero, Reguladora de la Venta Ambulante de la Comunidad de Madrid.....	569
1.2.16.	Ley 17/1997, de 4 de julio, de espectáculos públicos y actividades recreativas de la Comunidad de Madrid	569
1.2.17.	Ley 8/1997, de 8 de julio, de Colegios Profesionales de Castilla y León.....	569
1.2.18.	Real Decreto-Ley 12/1997, de 1 de agosto, por el que se añade un párrafo tercero al artículo 67.1 del texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos de Motor y Seguridad Vial, aprobado por Real Decreto legislativo 339/1990, de 2 de marzo	569
1.3.	Solicitudes de interposición de recursos de amparo.....	570

PRIMERA PARTE

1. PRESENTACION

Sirvan estas primeras líneas como presentación de este nuevo Informe anual elaborado por el Defensor del Pueblo para dar cumplimiento a su obligación constitucional de rendir cuentas ante las Cortes Generales del balance de su gestión durante 1997.

El informe que ahora se presenta mantiene una estructura sustancialmente idéntica a la del anterior. La favorable acogida dispensada en todos los ámbitos a la sistemática utilizada para la realización de los dos últimos informes anuales, parece confirmar la pertinencia del método elegido, lo que invita a permanecer en el mismo esquema de trabajo.

No obstante, en esta ocasión, se ha estimado la conveniencia de reordenar algunos aspectos estructurales para procurar que el Informe 1997 refleje, de la forma más elocuente, la naturaleza e intensidad de los distintos problemas que ha conocido la institución a lo largo del último ejercicio.

Y en busca de la exposición más clarificadora posible de los asuntos investigados por el Defensor del Pueblo, ha parecido necesario delimitar la existencia de dos grandes bloques de cuestiones claramente diferenciadas: las que afectan de manera específica a los derechos y deberes fundamentales, y las que se refieren al funcionamiento irregular de las Administraciones públicas.

Sabido es que la Constitución española de 1978 dedica su Título I a regular los derechos y deberes fundamentales de los ciudadanos. Sin embargo, comúnmente se acepta que, en sentido más estricto, no todos los derechos consagrados en el Título I son fundamentales, denominación ésta que tiende a reservarse para algunos —los de la sección 1.^a— considerados como núcleo central del *status* jurídico del individuo. Los restantes derechos recogidos en el Título 1 se sitúan en un segundo nivel aunque, obviamente, gozan de la protección y características derivadas de su posición constitucional.

Dado, entonces, que el artículo 54 de la propia Constitución configura al Defensor del Pueblo como Alto Comisionado de las Cortes Generales, designado por ellas para la defensa de los derechos comprendidos en el Título 1, resulta lógico dar cabida a esta diferenciación en nuestro Informe anual, sin que dicho reconocimiento implique volver a enfoques metodológicos anteriores en los que la localización de las quejas era distinta según que afectaran o no a derechos fundamentales.

La solución elegida en esta ocasión para atender a la citada distinción ha sido la de incluir en el Informe 1997 un capítulo específico sobre derechos fundamentales en el que, a partir de la consideración empírica de las quejas más significativas en las que los ciudadanos denuncian la vulneración de algún derecho de esta naturaleza, se efectúa una cierta evaluación de la situación de los derechos y libertades desde la perspectiva del Defensor del Pueblo. Así, se ha querido además dar satisfacción a las solicitudes formuladas en este sentido por algún grupo parlamentario.

Ciertamente, como el lector podrá comprobar, si continúa avanzando en la lectura de este informe, son pocos los casos denunciados ante nuestra institución que puedan ser considerados estrictamente como auténticas violaciones de los derechos fundamentales. Sin embargo, es necesario llamar la atención sobre estos supuestos para evitar que puedan repetirse.

Y con el propósito de completar esta panorámica de los derechos constitucionales con una visión acerca de la medida en que los ciudadanos españoles conocen esos derechos, el Defensor del Pueblo ha encomendado a una empresa de investigaciones sociológicas la elaboración de un estudio de opinión en esta materia.

El balance de datos que ofrece dicha encuesta permite comprobar que se ha producido, desde el barómetro realizado en el año 1989, un gradual pero constante incremento en nuestra sociedad del nivel de conocimiento de los derechos fundamentales consagrados en la Constitución: el 36 por ciento de las personas entrevistadas asegura conocer bien o muy bien tales derechos, porcentaje que viene a doblar el que se registraba hace nueve años, y que, al propio tiempo, es ya claramente superior al de quienes dicen conocerlos mal o muy mal.

El grado de conocimiento varía en función del nivel educativo de los entrevistados y resulta ser más elevado, en conjunto, entre la población masculina que entre la femenina: el 41 por ciento de los hombres frente a un 32 por ciento de mujeres afirman conocer bien sus derechos.

Este mismo estudio ha permitido establecer cuáles son los derechos que los españoles consideran vulnerados con mayor frecuencia. El que se cita como más lesionado es, en el 21 por ciento de los casos, el derecho al trabajo, seguido del derecho a una vivienda digna (9 por ciento) y el derecho a un trato igualitario (8 por ciento). Además, un 11 por ciento hace menciones genéricas a problemas con la Administración; un 7 por ciento, a dificultades con la Justicia, y un 3 por ciento a cuestiones relacionadas con la Seguridad Social.

La encuesta arroja asimismo una oleada de opinión en torno a la evaluación que los entrevistados hacen sobre la situación actual de los derechos constitucionales en nuestra sociedad. Entre los que son mayoritariamente reconocidos como plenamente vigentes destacan el derecho a la educación (que estiman garantizado un 67 por ciento de los entrevistados); el derecho a la salud (que perciben como suficientemente protegido un 60 por ciento de ciudadanos); el de la protección a la familia (el 52 por ciento); el de protección a la tercera edad (un 44 por ciento), así como los derechos de libertad de enseñanza, libertad de asociación y opinión (derechos éstos, en los que ahora son 10 puntos más altos los porcentajes recogidos, que los que fueron estimados en el año 1989).

Los derechos respecto de los que nuestra sociedad percibe la existencia de varios déficit son aquéllos en los que predomina el sentido igualitario: igualdad de sexo, de condición social, de creencias religiosas, igualdad de trato, etc. Es decir, los ciudadanos parecen convencidos de la persistencia de fuertes pautas discriminatorias que impiden el que todo el mundo sea tratado de forma escrupulosamente igual.

El intenso rechazo que provoca en nuestra sociedad cualquier práctica entendida como discriminatoria se manifiesta con enorme resonancia en la conciencia colectiva. La idea, por ejemplo, de que no se trata a todos por igual en función del sexo es percibida con intensidad tanto por hombres como por mujeres (58 por ciento frente a 70 por ciento, respectivamente). De la misma manera, la creencia de que se producen diferenciaciones en razón de las ideas políticas es también predominante. Como lo es la certidumbre de que en nuestra sociedad se tiende a discriminar en función de la condición social.

Ello no obstante, conforme se desprende de los datos de esta encuesta, la situación de los derechos fundamentales ha mejorado desde el año 1989. Incluso en el caso de aquellos derechos respecto de los que la opinión generalizada es que existe un fuerte déficit de observancia, lo cierto es que progresivamente se registran mejoras en el clima de opinión. Tan sólo en lo que se refiere a los derechos con componente igualitarista la situación puede describirse como estancada.

Pero volviendo de nuevo la atención hacia los datos contenidos en el Informe anual se observa, en primer lugar, que el número total de quejas que han tenido entrada en la institución durante el año 1997 ha sido de 18.017 que, junto a las 121 investigaciones iniciadas de oficio, hacen un total de 18.138. De ellas, 11.882 han sido quejas individuales y el resto, es decir, 6.256 corresponden a colectivos o grupos idénticos.

En cuanto al examen estadístico de las quejas, se ha mantenido el mismo sistema del informe anterior, diferenciando el tratamiento de las individuales del análisis referido a los grupos idénticos o colectivos, y separando, además, los datos relativos a las quejas del último año de aquéllos que reflejan la actividad del Defensor del Pueblo en ejercicios precedentes.

Entre las cuestiones que han suscitado una preocupación sustancial de la institución destacan seis temas que han sido estudiados monográficamente, de acuerdo con la fórmula que puede considerarse ya consolidada. Todos ellos refieren problemas cuya particular relevancia deriva de su especial repercusión social o de que en ellos puedan verse afectados derechos fundamentales.

El primero de los temas monográficos se refiere a las minas antipersonas, cuya erradicación fue acordada por más de un centenar de países que suscribieron la Convención de Ottawa. Sobre la base de los criterios allí establecidos, nuestro Gobierno aprobó un proyecto de ley de prohibición total de estas minas que, entre otras prescripciones, señala un plazo de tres años al Ministerio de Defensa para su destrucción total. Es de esperar que, tras la debida tramitación parlamentaria, se publique la oportuna disposición legal que asegure la total erradicación de esta clase de armamento.

La lentitud con la que resuelven los Tribunales económicos administrativos es el segundo de los temas estudiados monográficamente. Estos retrasos son realmente injustificables, sobre todo

teniendo en cuenta que las reclamaciones que ante ellos se plantean, si bien específicas por razón de la materia, constituyen auténticos recursos de carácter administrativo previo a la utilización de la vía judicial.

El tercer tema versa sobre la necesidad de disponer de una estructura administrativa para la coordinación de las medidas destinadas a impedir los brotes de racismo y xenofobia relacionados con la inmigración. Aunque la presencia de inmigrantes de países del tercer mundo en España es inferior a la de otros países europeos y constituye además un fenómeno relativamente reciente, existe una cierta inquietud respecto a la reacción que suscita esta inmigración entre los españoles y el modo en que han de adaptarse a una nueva forma de convivencia multirracial. Sin duda, no será un proceso sencillo y necesitará de un importante esfuerzo colectivo y de una generosa inversión pública en educación, sanidad y medidas sociales pero que a la larga revertirá en beneficio de toda la sociedad.

El cuarto estudio monográfico trata sobre la protección de la juventud y de la infancia frente a las agresiones de las que son objeto por parte de los medios de comunicación, y muy especialmente de la televisión, a través de la publicidad y la exhibición de imágenes o mensajes que puedan perjudicarles física o moralmente. La ineficacia de una normativa particularmente obsoleta en esta materia y que además padece una notable dispersión, evidencia un alto grado de inadecuación legal a las exigencias de la realidad en que se mueve nuestra sociedad actual. La situación resulta particularmente compleja, dado que la protección de la juventud y la infancia, aun cuando se considere un límite expreso a los derechos de información y de expresión, no puede erigirse en un obstáculo para el libre ejercicio de éstos. Tampoco cabe hacer recaer toda la responsabilidad en este tema sobre los poderes públicos, cuando es el propio tejido social quien debe asumir gran parte de ella.

Lamentablemente la propuesta del Defensor del Pueblo de crear una autoridad independiente, desvinculada del poder ejecutivo, que específicamente tuviera la misión de analizar los contenidos de la publicidad y la programación de las distintas cadenas de televisión, hasta el momento actual no ha sido acogida favorablemente.

La nueva ley de la justicia de menores y la situación de los centros de internamiento constituye el quinto de los temas estudiados monográficamente. El Defensor del Pueblo ha venido realizando desde tiempo atrás una investigación permanente al objeto de conocer si estos centros penitenciarios disponen de las condiciones materiales y de los recursos humanos necesarios para dar una respuesta adecuada al tratamiento que precisa este colectivo. Aparte de las condiciones en que se encuentran dichos centros, el estudio contempla también las cuestiones que afectan a la orientación educativa, formativa, laboral y de ocio de estos jóvenes, así como la atención médica que se les dispensa.

La actuación de la institución del Defensor del Pueblo referente a los derechos de la infancia constituye el último de los temas tratados monográficamente. Tal y como ya ocurriera en el informe de 1996, este estudio ofrece una visión genérica del conjunto de las actividades desarrolladas en relación con la situación de los menores en nuestro país, sin perjuicio de que cada asunto concreto se trate más ampliamente en el apartado que corresponda por razón de la materia.

En la segunda parte del Informe, junto al ya mencionado capítulo I, en el que se examinan las quejas que se refieren a derechos fundamentales, el capítulo II está dedicado íntegramente a reflejar la actividad del Defensor del Pueblo en su labor de supervisar el funcionamiento de las Administraciones públicas.

Dentro de los asuntos tratados en este capítulo II cabe destacar algunas actuaciones institucionales en favor de determinados grupos sociales, como las mujeres o los menores, cuya situación de desprotección requería una intervención concluyente del Defensor del Pueblo

Así, por ejemplo, el problema de la violencia doméstica se ha visto agravado en ocasiones al producirse el fallecimiento de algunas mujeres que, a pesar de haber formulado sucesivas denuncias contra sus agresores no hallaron una protección policial ni jurídica adecuadas para preservar su vida. Ante la gravedad de los sucesos ocurridos y teniendo en cuenta el dictamen emitido por el Parlamento Europeo en relación con las agresiones a mujeres, el Defensor del Pueblo resolvió dirigir sendas comunicaciones a la Fiscalía General del Estado y a los Ministerios de Justicia, Interior y Trabajo y Asuntos Sociales con objeto de conocer las medidas previstas o adoptadas por estos organismos para afrontar los hechos expuestos. Nuestra institución, profundamente preocupada por la situación en que se encuentran estas mujeres sometidas a malos tratos, ha decidido abrir una investigación permanente sobre el tema y proseguir su actuación ante las distintas administraciones implicadas y la Fiscalía General del Estado con objeto de conocer en toda su extensión el problema, para mantener una atenta vigilancia sobre el mismo. Como conclusión, el Defensor del Pueblo está preparando un estudio monográfico en el que se incluyen una serie de recomendaciones que pueden contribuir a paliar la grave situación existente.

Durante el año 1997 se han iniciado varias investigaciones por presuntos malos tratos en centros penitenciarios y se ha mantenido el seguimiento de todos aquellos casos conocidos durante años anteriores bien a través de quejas de los internos o bien por escritos de familiares o asociaciones. Desde hace tiempo también se lleva a cabo una actuación cercana a la Administración penitenciaria para indagar cuáles son las precauciones adoptadas en materia de prevención de suicidios, ya que toda esta difícil problemática está directamente relacionada con la protección del derecho a la vida de los internos, cuya tutela se halla también encomendada a nuestra institución.

La publicación de la sentencia de 26 de septiembre de 1997, dictada por la Sala Segunda del Tribunal Supremo, en relación con las indemnizaciones derivadas del consumo de aceite de colza ha dado lugar a que el Defensor del Pueblo se haya interesado por el cumplimiento de la misma en lo que se refiere al pago de las cantidades que deben recibir los perjudicados. Por ello, nuestra institución se ha dirigido al Ministerio de Economía y Hacienda a fin de conocer si existe alguna previsión presupuestaria para hacer frente a la ejecución de dicha sentencia, contestando el citado departamento que se encuentra a la espera de que la Audiencia Nacional cuantifique y concrete las indemnizaciones que corresponden a cada afectado para efectuar la oportuna consignación del gasto.

Una cuestión que suscitó gran preocupación entre los consumidores a lo largo de 1997 fue el temor a la posible importación ilegal de carne de vacuno procedente del Reino Unido, habida cuenta de la alarma producida por la aparición de un brote de «encefalopatía espongiforme»,

conocida como la enfermedad «de las vacas locas» en el mencionado país. Haciéndose eco de esa preocupación, el Defensor del Pueblo inició una investigación de oficio a partir de la cual pudo saberse que, nada más conocer el problema, la Administración del Estado y las comunidades autónomas procedieron a la inmovilización cautelar de las partidas de vacuno procedentes de los países en los que se sospechaba la existencia de la enfermedad. Por esa razón se prohibió la importación de carne que no ofreciese las debidas garantías. En la actualidad se espera un informe del Ministerio de la Presidencia sobre los últimos pormenores de esta cuestión para dar por finalizada la intervención de nuestra institución.

Particular interés dentro del Informe adquiere el examen de las recomendaciones mediante las que el Defensor del Pueblo, con fundamento en los principios constitucionales, se dirige al órgano legislativo o a la Administración competente para resaltar la conveniencia de que se dicte una determinada norma legal o que se modifiquen las existentes, o bien para cambiar una determinada conducta administrativa. Este año se han formulado en total 112 recomendaciones, de las que 61 han sido aceptadas y 23 rechazadas, quedando las restantes en tramitación. Mediante las 224 sugerencias realizadas por el Defensor del Pueblo se ha instado también a la Administración a que modifique un acto concreto, cambie su criterio de actuación o se abstenga de resolver. De estas sugerencias se han aceptado 84 y se han rechazado 59.

Algunas de las recomendaciones citadas han sido ya recogidas en disposiciones legales que vieron la luz durante el año 1997. Entre ellas, pueden citarse la Ley 66/1997, de 20 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, en cuyos artículos 1, 4 y 6 se asume nuestra recomendación sobre el abono de los intereses de demora correspondientes a las devoluciones del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas; asimismo, en el artículo 62 se recoge otra recomendación sobre el establecimiento de una prestación complementaria a la de maternidad en los supuestos de parto múltiple. O también, el Decreto 153/1997, de 13 de noviembre, de la Comunidad Autónoma de Madrid, por el que se establece el Régimen Jurídico del Fondo para la Supresión de Barreras y Promoción de la Accesibilidad, que incluye una recomendación dirigida por nuestra institución a la Consejería de Presidencia de la Comunidad Autónoma de Madrid.

Se han recibido igualmente diversas peticiones de recurso de inconstitucionalidad de las que el Defensor del Pueblo estimó la conveniencia de interponer dos: uno, contra los artículos 36, 37, 41.2 y las Disposiciones Adicionales 14, 15, 16, 19, 21, 25 y 26 de la Ley del Parlamento de Canarias 5/1996, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 1997; y otro, contra el párrafo 2.º de la Disposición Transitoria 1.ª de la Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto de Estatuto de Autonomía de Canarias.

En alguna ocasión, el Defensor del Pueblo, no considerando oportuno interponer recurso de inconstitucionalidad contra una disposición determinada, decide en cambio formular recomendaciones al órgano legislativo. Tal ocurrió, por ejemplo, en relación con la Ley 3/1996, de 25 de junio, de Atención Farmacéutica de la Comunidad Autónoma de Extremadura, modificada por la Ley 1/1997, de 16 de enero. En esta última norma la Asamblea de Extremadura ha aceptado parcialmente la recomendación formulada por nuestra institución en la que se proponía suprimir la valoración del empadronamiento mínimo de tres años en el ámbito de dicha

comunidad autónoma, dentro del procedimiento para la autorización de nuevas oficinas de farmacia.

Cabe también destacar que durante el año 1997 se elaboró, en colaboración con UNICEF, un informe extraordinario sobre la seguridad y prevención de accidentes en las áreas de juego infantiles que ha sido favorablemente acogido no sólo por asociaciones y colectivos diversos, sino también por los propios municipios, muchos de los cuales han procedido a incorporar a estos espacios de recreo las medidas contenidas en dicho informe.

Finalmente, preciso es también dejar constancia, dentro del capítulo de Relaciones Institucionales, de la celebración del II Congreso Anual de la Federación Iberoamericana de Defensores del Pueblo, Procuradores, Comisionados y Presidentes de Comisiones Públicas de Derechos Humanos, que tuvo lugar en Toledo del 14 al 16 de abril de 1997, cuya clausura contó con la presencia inestimable de Sus Majestades los Reyes de España, y en el que el Defensor del Pueblo español fue elegido como Presidente de la Federación Iberoamericana de Ombudsman, por un período de dos años. Esta Federación constituye un foro extraordinario de apoyo permanente a la institución del Ombudsman en su difícil labor de defender los Derechos Humanos en todos los países y a la implementación de esta figura en los que aún no la tienen reconocida.

En definitiva, este informe sintetiza la andadura de un año de gestión de nuestra institución. La experiencia que ahora se presenta ha de servir para estrechar la colaboración entre el Parlamento y el Defensor del Pueblo y encierra una valiosa reflexión sobre los problemas que actualmente atañen a la sociedad española, que son los que aquejan a los ciudadanos. Resolverlos será la recompensa al esfuerzo que nos incumbe a todos.

2. TRATAMIENTO MONOGRÁFICO DE DETERMINADOS TEMAS

2.1. Minas antipersonas

El Pleno del Congreso de los Diputados, en sesión del día 25 de febrero, aprobó por unanimidad una proposición no de ley sobre prohibición de minas antipersonales, bombas de racimo y armas de efecto similar. En ella, el Congreso de los Diputados instaba al Gobierno a remitir a la Cámara un proyecto de ley para regular la prohibición de la fabricación, almacenamiento, comercialización, exportación y transferencia de tecnología de este tipo de armas, así como la destrucción del *stock* actual.

Al mismo tiempo, el Congreso de los Diputados pedía al Gobierno que continuase las acciones ya emprendidas para promover y lograr, en el marco de la acción común de la Unión Europea, un acuerdo internacional verificable sobre la prohibición total y general de las minas antipersonas, así como la ratificación de la Convención de 1980 y la adopción de un régimen más estricto que el del Protocolo II de dicha Convención. Por último, se requería al Gobierno a impulsar las tareas humanitarias de limpieza de minas, así como las acciones multilaterales necesarias para desarrollar tecnologías de localización, desactivación y destrucción de las minas antipersonas actualmente desplegadas.

Las actuaciones internacionales para erradicar estas armas se iniciaron cuando Naciones Unidas convocó la conferencia que finalizó con la aprobación de la Convención de 1980 sobre prohibiciones o restricciones del empleo de ciertas armas convencionales que pueden considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados, cuyo Protocolo II trata de las minas antipersonas. La Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó en 1993 una resolución sobre suspensión de exportación de estas minas, debido a los graves peligros que entrañan para la población civil de los países en conflicto.

En el marco de la Unión Europea también se han producido numerosas actuaciones de rechazo a las minas antipersonas. Así, se puede citar la resolución B3-1744/92 del Parlamento Europeo, sobre los estragos causados por las minas, en la que, entre otros extremos, se pide a los Estados miembros que aún no lo hayan hecho que ratifiquen el Convenio de Naciones Unidas antes citado. En 1995, el Parlamento Europeo se pronuncia también sobre este asunto en las resoluciones A4-0 119/95 sobre las minas terrestres y las armas cegadoras de láser y A4-0149/95 sobre las minas antipersonas: un obstáculo mortífero para el desarrollo.

Por otra parte, el Consejo de la Unión Europea decidió en 1995 prohibir totalmente la exportación de minas antipersonas no detectables hacia cualquier país que no hubiera firmado la Convención de 1980 y su Protocolo II, que fue enmendado en mayo de 1996, tras la Conferencia de revisión de la Convención.

En esta modificación se responsabilizaba a las partes en conflicto de las minas, armas trampa y otros artefactos, quedando obligadas a proceder a su limpieza y destrucción; se prohibía el empleo de armas concebidas para causar daños superfluos o sufrimientos innecesarios, así como las fabricadas para hacer detonar la munición ante la presencia de detectores o las que tenían dispositivo antimanipulación y, además, se extendió la prohibición a la utilización de minas como medio de defensa o represalia contra la población civil o bienes no militares.

El 1 de octubre de 1996, el Consejo de la Unión Europea adoptó, sobre la base del artículo J.3 del Tratado de la Unión Europea, la acción común relativa a las minas terrestres antipersona, que consta de tres componentes: una moratoria común sobre las exportaciones de minas terrestres antipersonas, una contribución de la Unión Europea a la retirada de minas y la continuación de las actividades de la Unión Europea encaminadas, por una parte, a garantizar que se apliquen plenamente las conclusiones de la primera Conferencia de revisión de la Convención de 1980 y, por otra, a apoyar los esfuerzos internacionales para prohibir las minas terrestres antipersonas.

En España, antes de 1997 se habían adoptado moratorias unilaterales a la exportación de estas armas, la primera de ellas en febrero de 1994, renovada en febrero de 1995. Posteriormente, en mayo de 1996 se tomó la decisión de prohibir por tiempo indefinido la exportación de todo tipo de bombas antipersonas a cualquier destino, aun cuando la Decisión del Consejo de la Unión Europea de 12 de mayo de 1995, relativa a la acción común adoptada sobre la base del artículo J.3 del Tratado de la Unión Europea, únicamente establecía la prohibición de exportar minas antipersonas no detectables y minas antipersonas no autodestruibles hacia países que no hubiesen firmado la Convención de 1980 y su Protocolo II.

Esta institución decidió efectuar un seguimiento de las actuaciones emprendidas por la Administración española para dar cumplida respuesta a la demanda social que exige la

eliminación de estas armas y, por ello, se inició de oficio una investigación solicitando información sobre las actuaciones realizadas por la Administración tras la aprobación de la proposición no de ley a la que antes se ha hecho mención.

La Secretaría de Estado de Defensa ha remitido varios informes dando cuenta de la actividad desarrollada por la Administración española para contribuir a la erradicación de las minas antipersonas. En este sentido ha indicado que en el mes de abril se había comunicado al Estado Mayor de la Defensa la conveniencia de iniciar el proceso de transformación de las minas no detectables en detectables, de forma que cumplan las características indicadas en el Protocolo II de la Convención de 1980, así como la destrucción de las minas que no cumplen lo establecido en este Protocolo y no pueden ser transformadas en detectables.

Por otra parte, se ha manifestado que se había mantenido el pronunciamiento favorable a la ratificación del Protocolo II de la Convención de 1980 y que una vez autorizada su aprobación por el Consejo de Ministros celebrado el 13 de junio fue remitido a las Cortes para su ratificación.

La Administración militar ha referido las conferencias internacionales en las que España había participado y en las que se había tratado sobre este asunto, comunicando que del 24 al 27 de junio de 1997 se había celebrado en Bruselas la Conferencia Internacional para la Prohibición Total de las Minas Antipersonas, que se trataba de un encuentro más de los que periódicamente se celebran, en favor de la erradicación total de estas armas, desde la Conferencia de Ottawa, celebrada en octubre de 1996, y que fue seguida por la reunión celebrada en Viena en febrero de 1997, en la que se examinó un borrador de la Convención, y por la que se realizó en abril en Bonn, en la que se estudió el régimen de verificación de la futura Convención.

La Conferencia de Bruselas finalizó con una declaración, a la que se adhirió España junto a otros noventa y cuatro países, en la que, de conformidad con la resolución 51/455 de la Asamblea General de Naciones Unidas, estos se comprometieron a que los elementos claves de la futura Convención fueran la prohibición de uso, almacenamiento, fabricación y transferencia de las minas antipersonas, la destrucción de las existencias, y la cooperación y asistencia al desminado. En esta declaración se apoyaba la convocatoria en Oslo de una conferencia diplomática para negociar la convención internacional y se afirmó el objetivo de concluir el proceso antes de finalizar el año 1997.

Posteriormente, a instancias de esta institución, la Administración militar remitió un nuevo informe en el que se analizaba pormenorizadamente el texto aprobado por los países participantes en la conferencia diplomática celebrada en Oslo en septiembre, y que sería puesto a la firma en la Conferencia de Ottawa, a celebrar en diciembre.

Indicaba también la Administración militar que no se había procedido a la transformación de las minas no detectables en detectables, debido a que el proceso que finalizaría en Ottawa perseguía como finalidad la prohibición total de las minas antipersonas, aunque sean legales en el Protocolo II de la Convención de 1980.

Por último, la Administración militar manifestaba que el Ejército de Tierra había iniciado la destrucción de las minas no detectables por medio de explosiones controladas al aire libre, lo que

estaba causando la protesta de los municipios próximos a los lugares de explosión debido a que se producían efectos medioambientales no deseados. Esto motivó la solicitud de información acerca de los planes de actuación del ministerio que conjugarán medidas de protección medioambiental con la destrucción de residuos militares.

En los primeros días del mes de diciembre de 1997 más de un centenar de países firmaron la Convención de Ottawa y, basándose en los criterios allí establecidos, el Consejo de Ministros, en reunión de 26 de diciembre, aprobó un proyecto de ley de prohibición total de minas antipersonas y armas de efecto similar, que responde a la voluntad del Pleno del Congreso de los Diputados manifestada en la ya mencionada proposición no de ley de 25 de febrero de 1997.

Este proyecto de ley, publicado en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales* de 30 de diciembre, contempla la prohibición del empleo, desarrollo, producción, adquisición, almacenamiento, transferencia o exportación de las minas antipersonas y armas de efecto similar especificadas en el Protocolo II enmendado de la Convención de 1980 sobre prohibiciones o restricciones del empleo de ciertas armas convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados, así como de su tecnología.

Asimismo, establece que el Ministerio de Defensa procederá a la destrucción de todas las minas antipersonas almacenadas en un plazo máximo de tres años a partir de su entrada en vigor, que la destrucción se hará mediante procedimientos que respeten las condiciones medioambientales de la zona en que se destruyan, y prevé que el Ministerio de Defensa pueda disponer de la cantidad mínima imprescindible de minas terrestres para desarrollar técnicas de detección, limpieza o destrucción y el adiestramiento de personal experto.

El Ministerio de Defensa asegura que para evitar problemas medioambientales derivados de la destrucción masiva de las minas, se ha comenzado a estudiar la posibilidad de utilizar hornos crematorios en vez de continuar con las explosiones controladas, incineración que se llevaría a cabo de acuerdo con lo dispuesto en el Real Decreto 12 17/1997, de 18 de julio, que contiene normas sobre la incineración de residuos peligrosos.

Otros grupos parlamentarios se han sumado a esta iniciativa, presentando proposiciones de ley de aplicación por España de la Convención de Ottawa, así como solicitando al Gobierno el mantenimiento, incrementado en la medida de lo posible, de los fondos de desminado de las Naciones Unidas y de la Unión Europea.

Es de esperar que, tras la debida tramitación parlamentaria, se publique la oportuna norma ya que, de acuerdo con lo establecido en la Convención, es obligación de todos los Estados que forman parte de la misma adoptar las medidas necesarias que, bajo la responsabilidad y control de cada Estado, garanticen tanto la prevención como la supresión de actividades prohibidas en el documento firmado, así como fijar el procedimiento que asegure la total erradicación de las minas antipersonas.

Los excelentes resultados de la campaña iniciada por las organizaciones humanitarias, que recibieron en Oslo el premio Nobel de la paz, se ha visto pues confirmado tras la firma del instrumento que ratifica la Convención de Ottawa. Sin embargo, los Estados firmantes deberán ahora iniciar los procesos de destrucción de las minas existentes, y colaborar en los programas de

desactivación y desmantelamiento de las que estén enterradas en las zonas en conflicto, así como apoyar y asistir a la recuperación de las víctimas que han causado estas armas.

2.2. Procedimiento económico-administrativo

Los ciudadanos que se dirigen al Defensor del Pueblo para plantear quejas relacionadas con el procedimiento económico-administrativo siguen insistiendo, en su mayoría, en los graves retrasos producidos en la emisión de los fallos de sus reclamaciones.

La lentitud con la que resuelven los tribunales económico-administrativos ha venido siendo una constante reflejada en los sucesivos informes parlamentarios de la institución. Estos retrasos son realmente injustificables, sobre todo teniendo en cuenta que estas reclamaciones, si bien específicas por razón de la materia, son recursos de carácter administrativo previos a la utilización de la vía judicial.

El Defensor del Pueblo ha trasladado de forma continua a los distintos tribunales, recordatorios de deberes legales, en los que una y otra vez se ha insistido en la necesidad de que las resoluciones se dicten en el plazo legal de un año previsto en los sucesivos reglamentos de procedimiento de las reclamaciones económico-administrativas, hasta el actualmente vigente, aprobado por Real Decreto 391/1996, de 1 de marzo.

El incumplimiento por los tribunales económico-administrativos del plazo legal previsto para emitir sus fallos es tanto más grave cuando el agotamiento de la vía administrativa previa es un requisito imprescindible para poder iniciar la vía judicial y porque el establecimiento del procedimiento económico-administrativo se ha justificado, tradicionalmente, por la necesidad de evitar que una materia que afecta a la generalidad de los ciudadanos y en la que se suele producir una colisión de intereses, especialmente en las cuestiones referidas al ámbito tributario, provoque un colapso en la administración de Justicia, por la constatación de una masiva presentación de recursos, reclamaciones y quejas en esta vía previa.

En el preámbulo del ya citado Real Decreto 391/1996, se afirma en el mismo sentido que «... el número de las reclamaciones económico-administrativas que se presentan, que en los últimos ejercicios se sitúa en torno a las dos centenas de millar, convirtiendo con ello el procedimiento económico-administrativo en pieza esencial para lograr, gracias a la existencia de unos órganos especializados y a unos mecanismos flexibles y ágiles de solución de conflictos, una tutela judicial efectiva de los derechos del ciudadano, sin obligarle a acudir a un proceso ante los tribunales de justicia, no siempre justificado o posible por razón de sus costes económicos, y sometido al riesgo de la saturación que se produciría si dicho número de reclamaciones ingresase en la vía judicial».

En el correspondiente informe parlamentario se incluyeron los resultados de una amplia investigación iniciada de oficio para conocer el número de reclamaciones pendientes en cada uno de los tribunales, así como el ritmo de resolución de los expedientes.

Las conclusiones de esta investigación resultaron demoledoras, ya que, del número de reclamaciones pendientes se deducía que se hubieran necesitado de seis a diez años para que, con el ritmo seguido hasta ese momento, se pudieran resolver los expedientes acumulados, con el riesgo de que aumentasen los retrasos si se producía a su vez un aumento de las reclamaciones presentadas.

De estas conclusiones se desprendía que la reforma del procedimiento económico-administrativo no había conseguido los objetivos que se pretendían, por lo que se consideró que el Ministerio de Economía y Hacienda debía adoptar soluciones tajantes sin más trámites dilatorios, ni privilegios para la Administración.

En consecuencia, se trasladaron a la Secretaría de Estado de Hacienda los resultados del estudio aludido y se manifestó a su responsable la inquietud del Defensor del Pueblo por la situación reflejada en el mismo, solicitando asimismo la opinión de este órgano superior sobre el funcionamiento de los tribunales y sobre las causas de tan graves retrasos en la emisión de los fallos. En el preceptivo informe se comunicó que las causas de la irregularidad denunciada se hallaban en la insuficiencia de medios personales con los que contaban los tribunales, que se había agudizado en los últimos años y se manifestaba que el Ministerio de Economía y Hacienda se proponía emprender una reforma organizativa de los propios tribunales, así como poner en marcha un plan especial para reforzar los efectivos personales de aquellos tribunales con mayores retrasos, ya que se reconocía que la dotación de puestos de trabajo de estos organismos se había quedado desfasada ante la evolución del ritmo de entrada de los asuntos que se había experimentado en la mayoría de ellos.

Durante el presente ejercicio se han continuado y aún intensificado, las actuaciones de la institución en referencia a los tribunales económico-administrativos. Así, el Defensor del Pueblo trasladó, una vez más, al Ministerio de Economía y Hacienda su preocupación por los retrasos observados, repasando todas las actuaciones realizadas y expresando la necesidad de que se acompañasen las medidas ya adoptadas para resolver la situación, a través de los planes especiales puestos en marcha, con otras nuevas, sobre todo en aquellos tribunales en los que se habían observado más graves retrasos, como el Tribunal Económico-Administrativo Regional de Castilla-León, el Tribunal Económico-Administrativo Regional de Andalucía, especialmente en la Sala de Granada y el Tribunal Económico-Administrativo Regional de Madrid.

Asimismo, en coherencia con todo lo expuesto, se resolvió recomendar a la Secretaría de Estado de Hacienda que realizase una intervención directa y decidida para que se adoptasen las medidas necesarias a fin de que el correcto funcionamiento del procedimiento económico-administrativo sea una realidad en el plazo más breve posible.

La citada Secretaría de Estado se ha mostrado sensible a esta recomendación y ha expresado al Defensor del Pueblo que la preocupación manifestada por él en relación con las demoras producidas en la tramitación de los expedientes en los tribunales económico-administrativos es plenamente compartida por la Secretaría de Estado de Hacienda, por lo que haciéndose eco de la falta de adecuación de los medios humanos con los que cuentan los tribunales, se ha presentado por el Tribunal Económico-Administrativo Central para su aprobación, el proyecto de una nueva relación de puestos de trabajo en todos los tribunales económico-administrativos, en la que se contempla un incremento total de 106 puestos que afectarían básicamente al personal encargado

de elaborar las ponencias y de la tramitación de las reclamaciones económico-administrativas, considerando que este incremento de dotaciones supondrá un importante impulso para la puesta al día de los tribunales económico-administrativos.

Después de tantos años de continuas actuaciones y quejas por los ya repetidamente expresados graves e injustificados retrasos mantenidos en los tribunales, esta institución confía en que a partir de este incremento de personal y sobre todo de la preocupación manifestada por la Secretaría de Estado, se pueda abrir una vía definitiva que solucione las demoras producidas.

Sin embargo, en base a las quejas recibidas, los ciudadanos plantean con frecuencia que son ellos mismos los que deben soportar las consecuencias económicas de una clara irregularidad administrativa, ya que en tanto no se resuelva definitivamente el problema, al solicitar la suspensión de la ejecutividad de los actos administrativos contra los que reclaman, deben presentar las garantías previstas en el artículo 75 del citado Reglamento de Procedimiento en las Reclamaciones Económico-Administrativas, aprobado por Real Decreto 391/1996, y seguir abonando los costes financieros de los avales, una vez transcurrido el repetido plazo legal de un año para resolver, cuando lo lógico y sobre todo lo justo sería que, a partir de ese momento, los citados intereses de los avales o cualquier otro coste económico derivado de las garantías o bienes aportados corrieran a cargo de la Administración.

Por ello, se ha considerado oportuno recomendar a la Secretaría de Estado de Hacienda que se modifique la normativa vigente en relación con las garantías que deben aportar los reclamantes en el procedimiento económico-administrativo, de forma que, transcurrido el indicado plazo reglamentario de un año, se anulen los perjuicios económicos producidos a los ciudadanos, que han optado por garantizar sus deudas tributarias, exigiéndoles aportar las garantías previstas exclusivamente durante el plazo en el que deben dictarse las resoluciones en las reclamaciones económico-administrativas.

2.3. Inmigración y racismo. Necesidad de una estructura administrativa para la coordinación

La decisión del Consejo de Europa de declarar 1997 año europeo contra el racismo ha sido otro elemento de respaldo a la lucha que se viene sosteniendo contra los brotes, cada vez más agudos, de intolerancia y xenofobia, y que ya se inició el 11 de junio de 1986 cuando el Parlamento Europeo, el Consejo, los representantes de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo y la Comisión adoptaron una Declaración común contra el racismo y la xenofobia, subrayando «la importancia de una información adecuada y de una sensibilización de todos los ciudadanos ante los peligros del racismo y de la xenofobia y la necesidad de velar para que se evite o reprima cualquier acto racista o xenófobo».

Sin embargo ha sido en los últimos años cuando se han intensificado las actuaciones en el ámbito comunitario, como lo demuestra la Resolución aprobada en octubre de 1995 por el Consejo y los representantes de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, relativa a la lucha contra el racismo y la xenofobia en los ámbitos del empleo y de los asuntos sociales, así como de los sistemas educativos. En esta misma línea de acción el Consejo, sobre la base del

artículo k 3 del Tratado de la Unión Europea, adoptó en julio de 1996 una Acción Común relativa a la acción contra el racismo y la xenofobia.

A estas iniciativas en el plano teórico, se han unido otras prácticas, como la decisión tomada en octubre de 1993, por los Jefes de Estado y de Gobierno, alarmados por el resurgir de fenómenos racistas y antisemitas, de adoptar una Declaración y un Plan de Acción para luchar contra el racismo, la xenofobia, el antisemitismo y la intolerancia, iniciando un proceso imparable, cuyo siguiente paso ha sido la creación de la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia, cuyos trabajos han estado dirigidos, fundamentalmente, a examinar las legislaciones, las políticas y aquellas medidas tomadas por los Estados miembros tendentes a combatir con eficacia todas aquellas formas de discriminación.

Fruto de todas estas actuaciones ha sido la declaración de 1997 como año europeo contra el racismo y la publicación de los trabajos encargados al Instituto suizo de Derecho Comparado, que ha permitido tener una visión de conjunto de la legislación de los países miembros del Consejo en esta materia.

Este trabajo ha servido para que los ombudsmen europeos y la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia puedan, a su vez, intercambiar información sobre estas materias, en orden a desarrollar el perfeccionamiento de los medios para luchar contra el racismo.

La culminación de este proceso, que no su finalización, se ha logrado durante 1997 con la aprobación del Reglamento 1035/97 del Consejo, de 2 de junio de 1997, por el que se crea un Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia, cuyo objetivo es proporcionar a la Comunidad y a sus Estados miembros informaciones objetivas, fiables y comparables sobre los fenómenos del racismo, la xenofobia y el antisemitismo a nivel europeo, que puedan resultarles útiles en la adopción de medidas y en la definición de acciones en los ámbitos de sus competencias respectivas. Para ello el Observatorio estudiará la amplitud y evolución de los fenómenos y manifestaciones de racismo, xenofobia y antisemitismo, analizará sus causas, consecuencias y efectos y examinará los ejemplos de buenas prácticas para remediar aquéllos, estableciendo y coordinando una Red Europea de Información sobre el Racismo y la Xenofobia.

En este contexto, los numerosos actos celebrados en todo el territorio nacional con motivo de este evento se han visto empañados por los últimos hechos sucedidos a final del año en la zona de El Ejido, al considerar que el ataque xenófobo protagonizado por cuatro personas, que propinaron una brutal paliza a dos magrebíes, rompiéndoles piernas y brazos, se ha visto acrecentado con la respuesta de solidaridad que hubo por parte de un sector de la población con los cuatro agresores. El hecho de la agresión considerado aisladamente no es lo más delicado del asunto, sino el que el resto de personas que no participaron activamente en esa agresión la respaldasen, por lo que se puede afirmar que se trata de una actitud de xenofobia, máxime cuando la justificación de esa agresión no es otra que la inseguridad ciudadana achacada indiscriminadamente a la presencia de extranjeros en esta zona del territorio nacional.

Estos hechos obligan a reflexionar que si bien España se ha visto menos afectada por brotes de racismo y antisemitismo, al no haber sufrido los efectos de la segunda guerra mundial de forma directa, sin embargo ello no puede servir de excusa para que los responsables de la

Administración bajen la guardia ante un problema tan complejo, que ofrece en la actualidad nuevas formas de manifestación.

España ha podido quedar rezagada ante esta problemática europea, pero en los últimos años se han quemado etapas al convertirse en un país receptor de inmigración. Esta circunstancia, junto al hecho de su especial situación como frontera sur de la Unión Europea, es suficiente como para plantearse seriamente el futuro respecto a posibles brotes de racismo, xenofobia e intolerancia en sus diversas formas.

La falsa cultura de un norte y un sur, el temor a que las olas masivas de inmigrantes produzcan la pérdida de puestos de trabajo y la criminalización de los inmigrantes, al considerárseles los causantes de la inseguridad ciudadana, son elementos fundamentales que constituyen la razón de ser de los brotes de racismo y xenofobia. Sin embargo, muchas de estas causas tienen su origen en otros problemas sociales, al margen de la inmigración y que se encuentran arraigados en la sociedad española por diferentes motivos, tales como la precariedad laboral, la marginación y la exclusión social.

El Defensor del Pueblo consciente del mandato constitucional que le obliga a preservar, en todo caso, los derechos fundamentales de la persona, ha desarrollado durante 1997 una labor lo más amplia posible en orden a lograr que el ejercicio en España por los extranjeros de sus derechos fundamentales resultase eficaz. Es un compromiso firme de la institución que ha quedado puesto de manifiesto con la firma, a finales del año, de la Declaración de los Profesionales de la Justicia contra el Racismo, que la tolerancia y la comprensión mutua son valores esenciales de toda sociedad fundada en el Estado de derecho y respetuosa de las diferencias, que deben lograr que cualquier forma de discriminación por motivo de la raza, la lengua, el origen o la religión quede desterrada no sólo de los sistemas jurídicos de los Estados sino, y lo que es más importante, de la práctica diaria de sus territorios.

El hilo conductor de muchas actitudes racistas y xenófobas consiste, fundamentalmente, en una práctica diaria condicionada por las decisiones que la Administración adopta en materia de extranjería y asilo, y ante las que el nacional reacciona y adopta una determinada postura, que suele repercutir en la situación del extranjero.

Y aunque la presencia de inmigrantes de países del tercer mundo en España es muy inferior a la existente en países europeos, también es cierto que esta inmigración en nuestro país es un fenómeno relativamente reciente, sobre el que puede decirse que existe una cierta expectación, respecto al modo en que los españoles lleguen a reaccionar ante la eventualidad de una convivencia multirracial.

España es un país acostumbrado a tener extranjeros en su territorio, pero con la condición de que su estancia incremente el producto interior bruto. Sin embargo, ante la eventualidad de tener que compartirlo con el extranjero, del que erróneamente se cree que no va a aportar nada al incremento de ese producto, se pone en guardia frente a él. Por ello es importante que desde la Administración estatal, autonómica y local se tomen medidas coordinadas para trasladar a la población nacional el sentimiento de que el extranjero que busca acogimiento en España debe ser incorporado a la sociedad y que integrándole la sociedad española se desarrollará y verá mejorar

sus expectativas, pues siempre ocurre que las corrientes migratorias han potenciado, precisamente, a las sociedades hacia las que inmigraban.

Esto no es un proceso sencillo, necesita tiempo, un gran esfuerzo e inicialmente una inversión pública en educación, sanidad y medidas sociales, pero que a la larga revertirá en beneficio de toda la sociedad española. Es cierto que las administraciones autonómicas y locales vienen empleando fondos públicos para estos fines, sin embargo, se advierte que una descoordinación en todo este esfuerzo provoca una pérdida de rentabilidad en términos absolutos, por lo que parece necesario encauzar esos esfuerzos y coordinarlos de una forma más eficaz.

En 1996, el Defensor del Pueblo pidió ante el Congreso de los Diputados que se crease una estructura administrativa, de rango suficiente, que permitiese la coordinación de los departamentos ministeriales que trabajan en aspectos relacionados con la inmigración y que, además, se relacionase con las comunidades autónomas y los entes locales, para alcanzar la eficacia antes aludida.

Esta idea es de nuevo planteada en este informe, a la que se une además la necesidad, sentida por muchas instituciones, organizaciones no gubernamentales e incluso administraciones, de que exista un marco jurídico, lo suficientemente amplio, que permita lograr los objetivos de integración antes aludidos. Para ello, se hace preciso contar con una ley de esta naturaleza. Una ley que responda al clima actual que vive España con relación a la inmigración, y que es muy distinto del que sirvió para que en 1985 se promulgase la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España. Una ley que finalmente aborde la inmigración más allá de los aspectos puramente policiales y sienta las bases para que, precisamente, y al hilo de ella, pueda surgir esa estructura administrativa, de rango adecuado, que dé respuesta a un auténtico plan nacional sobre inmigración.

Con esta propuesta el Defensor del Pueblo considera que recoge el sentir más amplio y general de parte del cuerpo social, preocupado con la inmigración, y cumple con uno de los compromisos alcanzado por los defensores del pueblo europeos, en mayo de 1996, con motivo de la mesa redonda celebrada en Limasol con la Comisión Europea contra el Racismo y la Xenofobia, de trasladar a los responsables políticos, de sus respectivos países, todas aquellas iniciativas que en suma permitiesen la lucha contra el racismo y la intolerancia.

2.4. La protección de la juventud y de la infancia y los medios de comunicación social

Preocupan sobremanera a esta institución las quejas que hacen referencia a las agresiones de las que pueden ser objeto los menores y los jóvenes a través de los mensajes que a ellos dirigen los distintos medios de comunicación, tanto audiovisuales como escritos. El marco normativo actual a través del que se pretende proteger a niños y jóvenes es, en una descripción que no busca ser exhaustiva sino significativa, el que a continuación se relaciona:

En cuanto a las publicaciones periódicas, la todavía parcialmente vigente Ley de Prensa e Imprenta de 1966, remite en lo que se refiere a publicaciones infantiles y juveniles a un «estatuto especial» que fue aprobado por Decreto 195/1967, de 19 de enero, y que, entre otras previsiones, obliga a adaptar el contenido de estas publicaciones al especial carácter del público lector a que

van dirigidas, cuidando especialmente de acentuar el respeto a los valores «religiosos, morales, políticos y sociales que inspiran la vida española».

Para el cumplimiento de estas previsiones, este estatuto de publicaciones infantiles y juveniles dispone en su artículo 9 que deben evitarse un conjunto heterogéneo de contenidos, los cuales se detallan pormenorizadamente en la propia norma, que, según los criterios imperantes en la época en la que fue redactada y aprobada, se entendía que podrían suponer un deterioro o menoscabo de la correcta formación de los niños y jóvenes. Pues bien, tanto el carácter de estas limitaciones dudosamente compatibles con los derechos de opinión, información y expresión, como el rango normativo de la disposición que las impone, así como la remisión que contiene para infracciones y sanciones a la Ley de Prensa e Imprenta, y la evolución posterior de la normativa en este sector, a la que luego se aludirá, evidencian la difícil aplicabilidad de este estatuto y la inoperancia práctica de las previsiones que en él se contienen, además de su inadecuación a la realidad social actual.

En cualquier caso, el artículo 37 del Decreto 195/1967 habilita a «la Administración» para ordenar la «retirada de la exhibición pública» de las publicaciones de cualquier clase que atenten gravemente por sus cabeceras, portadas, titulares o gráficos contra la protección de la juventud y la infancia, y el artículo 1 del Decreto 2748/1977, de 6 de octubre, prohíbe «la exhibición en quioscos, escaparates, interior o exterior de establecimientos abiertos al público y en general en lugares de la vía pública de todo tipo de publicaciones que en su portada contengan desnudos humanos o imágenes, escenas o expresiones inconvenientes o peligrosas para los menores».

Este último decreto, desarrollado posteriormente por la Orden Ministerial de 17 de julio de 1978, remite en cuanto a la imposición de sanciones a lo dispuesto en la entonces vigente Ley de Orden Público, ya derogada en la actualidad desde la aprobación de la vigente Ley de Seguridad Ciudadana, a la que también se remite el Real Decreto 1189/1982, por el que se regulan determinadas actividades contrarias a la moral y a las buenas costumbres, y que afectaba no sólo a las publicaciones sino también a la publicidad de espectáculos cinematográficos, teatrales, o de cualquier otra índole que contuviesen «imágenes obscenas o expresiones contrarias a la moral y a las buenas costumbres» y a la circulación y venta de objetos propios de los establecimientos conocidos como «sex-shops», imponiendo límites para el acceso a estos establecimientos y la exposición al público de sus productos.

Pues bien, derogada la Ley de Orden Público por la Ley Orgánica 1/1992, sobre protección de la seguridad ciudadana, lo cierto es que en esta última norma, que goza del rango constitucionalmente exigible para la tipificación de infracciones y para la concreción de las sanciones correspondientes, no se contiene regulación alguna que pueda dar cobertura a las previsiones sancionadoras de las normas antes citadas, que no pueden así imponer a sus destinatarios las conductas que pretenden al carecer en la práctica de fuerza coactiva.

Es decir, en el momento actual se da la paradójica situación de que aún existiendo la infracción a una norma vigente no resulta posible sancionar tal infracción por no estar prevista en la legislación la represión de la conducta considerada como ilícita.

Con una interpretación un tanto forzada, podría entenderse que las infracciones al Real Decreto 1189/1982 pudieran ser sancionadas a través de los mecanismos previstos en la Ley

26/1984, de 19 de julio, que regula la defensa de los consumidores y usuarios, o en su caso a través de lo dispuesto en la Ley 34/1988, General de Publicidad, que considera ilícita la publicidad que atente contra la dignidad de la persona o vulnere los valores y derechos reconocidos en la Constitución especialmente en lo que se refiere a la infancia, la juventud y la mujer.

Sin embargo, la realidad demuestra que no se extraen todas las potencialidades que podrían derivarse de estas vías alternativas, y además no debe olvidarse que las previsiones sancionatorias de las dos leyes antes citadas tienen como objeto la defensa genérica de los ciudadanos frente a la publicidad, una de ellas, y en su condición de consumidores o usuarios, la otra, y no la protección específica de los menores y la infancia que precisa mecanismos más directos y eficaces que los que estas normas prevén.

En lo que se refiere a la cinematografía y a otros productos audiovisuales, la protección de los menores se articula a través del régimen de «calificación y clasificación» previa a su exhibición pública, vigente desde 1982 y que distingue, por un lado, las películas de carácter pornográfico o que realicen apología de la violencia, —películas X—, y por otro la calificación de las películas por grupos de edades para indicar con carácter orientativo a quiénes van destinadas.

Esta regulación tiene su origen en la Ley 1/1982, modificada posteriormente, entre otras, por la Ley 17/1994, sobre protección y fomento de la cinematografía, cuyos preceptos en lo que aquí interesa han sido desarrollados en fechas todavía recientes a través del Real Decreto 81/1997 y la Orden Ministerial de 7 de julio del mismo año.

Debe hacerse notar que en el ámbito de la cinematografía y otros productos audiovisuales la protección de los jóvenes y los menores se articula sobre la base de una calificación encomendada a órganos consultivos especializados (la Comisión de Calificación de Películas Cinematográficas a nivel estatal y los órganos similares de las comunidades autónomas con competencias en la materia) que determina, en el supuesto de los productos pornográficos o incitadores a la violencia, la prohibición de acceso a los menores de 18 años (además de la exhibición en salas específicas) y se limita en los restantes supuestos a aportar una orientación sobre el público al que la película vaya destinada, lo que obviamente no es lo mismo que la prohibición de acceso de los menores a estos productos.

En cuanto a los medios de comunicación audiovisuales, particularmente la televisión, debe en buena medida reiterarse lo ya dicho en el informe anual correspondiente a 1996 donde ya se trató este asunto. En este campo, la protección de la infancia y la adolescencia es uno de los criterios que deben orientar el contenido de la programación (Ley 4/1980), criterio este que a través de la Ley 10/1988, reguladora de la televisión privada (art. 3), se ha trasladado también a este sector en base a la consideración de la televisión como un servicio público esencial de titularidad estatal.

Por otro lado, la Ley 25/1994, de 12 de julio, que incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 89/552/CEE sobre coordinación de disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva, incide en la protección de los menores frente a la publicidad y frente a la

programación prohibiendo la inclusión de imágenes o mensajes que puedan perjudicarles moral o físicamente y la emisión de programas, escenas o mensajes de cualquier tipo que puedan perjudicar seriamente el desarrollo físico, mental o moral de los menores, o fomentar el odio, el desprecio o la discriminación por motivos de nacimiento, raza, sexo, religión, nacionalidad, opinión o cualquier otra circunstancia personal o social.

Para ello el artículo 16 de la Ley 25/1994, ya citada, establece, de una parte, ciertos límites a los que debe someterse la publicidad dirigida a los menores y prohíbe, de otra, la emisión de contenidos inadecuados para ellos entre las 6 y las 22 horas de cada día, considerándose infracciones muy graves las violaciones de estos límites cuya sanción corresponde al Consejo de Ministros, previa instrucción del expediente por parte del Ministerio de Fomento.

Las actuaciones de esta institución en la materia han evidenciado que el ejercicio de las competencias sancionatorias antes citadas está seriamente dificultado por el elevado componente interpretativo y alto grado de subjetividad que entraña la apreciación sobre si determinadas imágenes o contenidos violan o no las normas de protección. Si a esta dificultad se añade que el régimen sancionador es aplicado por un órgano de la Administración, o sea, por el poder público, y que la posible sanción afecta a actividades conexas de un modo tan inmediato con la libertad de expresión, de información y de opinión, existe el riesgo de que el sistema devenga completamente ineficaz y los menores vean debilitada o incluso anulada la protección de la que son acreedores.

Precisamente las reflexiones que anteceden fueron el motivo de que el Defensor del Pueblo propusiera a las Cortes Generales, en el informe anual correspondiente a 1996, la creación de una autoridad independiente desvinculada del Poder Ejecutivo que específicamente tuviera la misión de analizar los contenidos de la publicidad y la programación incluida en las distintas cadenas de televisión y su adecuación a las normas de protección de la juventud y la infancia, proponiendo o incluso imponiendo las sanciones procedentes a los infractores.

Al margen de ello, y como se aprecia por lo hasta aquí expuesto, la protección de la juventud y la infancia frente a los medios de comunicación ha venido padeciendo una cierta dispersión normativa, deficiencias técnico-jurídicas importantes y un alto grado de inadecuación a la realidad social y al contexto constitucional en el que hoy nos movemos. Probablemente la conciencia de esta situación y la necesidad de articular un marco normativo estable y completo para el cumplimiento de la obligación constitucional de proteger a los menores, han sido el origen de que en fechas todavía recientes se hayan producido algunas innovaciones normativas de interés en las que conviene detenerse.

En el nuevo Código Penal (Ley Orgánica 10/1995) se incorpora un nuevo tipo —art. 186— según el cual «el que por cualquier medio directo, difundiere, vendiere o exhibiere material pornográfico entre menores de edad o incapaces, será castigado con la pena de multa de 3 a 10 meses».

Asimismo, la Ley Orgánica 1/1996, de protección jurídica del menor y de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil sienta en su artículo 2 el principio general de que en su aplicación «primará el interés superior de los menores sobre cualquier otro interés legítimo que pudiera concurrir», lo que marca una pauta respecto a cómo los poderes

públicos deben ejercer sus competencias y qué interés o derecho deben salvaguardar prioritariamente en caso de que exista colisión entre el de los menores y cualquier otro.

Por si este principio general no estuviera expuesto con suficiente claridad, se reitera en el número 2 del artículo 11 de la misma ley donde taxativamente se afirma que es «un principio rector» de la actuación de los poderes públicos «la supremacía del interés del menor». De acuerdo con ello, la ley advierte que las administraciones públicas deben tener en cuenta las necesidades del menor al ejercer sus competencias en diversas materias, entre las que se encuentran las relativas a medios de comunicación (art. 11.1). De modo más concreto, el artículo 5 de la ley ordena a las administraciones públicas que velen «por que los medios de comunicación en sus mensajes dirigidos a menores... eviten imágenes de violencia, explotación en las relaciones interpersonales o que reflejen un trato degradante o sexista», autorizando (art. 11.2) que mediante normas especiales se regule la publicidad y la programación dirigida a los menores. A este fin, y sin perjuicio de otros sujetos legitimados por normativas sectoriales diferentes, la ley advierte que corresponde «en todo caso al Ministerio Fiscal y a las administraciones públicas competentes en materia de protección de menores el ejercicio de las acciones de cese y rectificación de la publicidad ilícita».

Las Comunidades Autónomas, que ostentan competencia en materia de protección de menores, han legislado también al respecto incluyendo a menudo en sus leyes preceptos orientados a la protección de éstos frente a los medios de comunicación escritos o audiovisuales. Así por ejemplo puede citarse a la Comunidad de Madrid (Ley 6/1995), Galicia (Ley 3/1997), Canarias (Ley 1/1997), Cataluña (Ley de 27 de julio de 1995), Extremadura (Ley 4/1994), entre otras.

Aunque no todas estas normas inciden en la defensa de los menores frente a los medios de comunicación y la publicidad, es evidente que hoy existe no sólo una gran conciencia social sino también una elevada sensibilidad política hacia los problemas de la juventud y la infancia, situación esta que debiera aprovecharse para articular definitivamente un código general de protección de menores en el que se incluyeran medidas eficaces y prácticas frente a las eventuales agresiones de los medios de comunicación y difusión públicos y privados, escritos y audiovisuales.

Porque en la actualidad y pese a todo este aparato normativo no se ha logrado plenamente la finalidad de protección prevista, al menos en la dimensión que exigen los legítimos derechos de sus destinatarios, que están a merced de la salvaguarda que la sociedad quiera otorgarles.

Todo lo anterior no debe ocultar, sin embargo, que la protección de la juventud y la infancia, aun cuando se considere un límite expreso a los derechos de información y de expresión, no puede erigirse en un obstáculo para el libre ejercicio de éstos más allá de lo estrictamente imprescindible. La amplitud del reconocimiento constitucional de los derechos fundamentales antes citados, la prohibición expresa de la censura previa, el pluralismo político configurado como valor superior del ordenamiento jurídico y la libertad ideológica propia de todo Estado democrático de derecho, delimitan la intervención de los poderes públicos en la protección de los menores frente a los medios de comunicación a los aspectos imprescindibles que no pueda asumir la propia sociedad, pues es ésta, o mejor dicho, la sanción social que merezcan determinadas

actitudes y conductas, la que ha de lograr que éstas en último término se adecuen a lo que en cada momento la sociedad esté dispuesta a admitir y tolerar.

En definitiva, la protección integral de los menores, al menos frente a los medios de comunicación, deberá provenir de una combinación de actuaciones de los poderes públicos y de actuaciones privadas, deseablemente organizadas a través de la asociación de quienes directa e inmediatamente tienen encomendada la protección, defensa y educación de los menores, es decir, las madres y padres de familia, los educadores y las asociaciones en las que se agrupen.

Lo expuesto hasta aquí anima al Defensor del Pueblo a plantear a través de este informe anual a las distintas autoridades y poderes públicos con competencias legislativas o ejecutivas en materia de protección de menores algunas posibles líneas de actuación que completen o perfeccionen el impulso que en los últimos años se ha dado a esta materia al hilo de la creciente concienciación social al respecto.

Así, por ejemplo, sería favorablemente valorada la adopción de todo tipo de medidas que fomenten la participación de la sociedad en la elaboración, aprobación y aplicación de las medidas de protección de menores en general y, particularmente, las que se adopten en relación con los medios de comunicación. Incentivar y subvencionar, en la medida de lo presupuestariamente posible, a las asociaciones de padres y de educadores; instrumentar a su favor vehículos de participación en los procesos de toma de decisiones; encomendarles actuaciones específicas, estudios sectoriales o gestión de centros y actividades formativas y educacionales, podrían ser, entre otras muchas posibles, líneas a seguir.

Además, cabría pensar en la posibilidad de realizar campañas formativas e informativas dirigidas a padres y educadores sobre sus derechos y obligaciones, sobre los derechos de los menores en este campo y sobre los medios de los que disponen para hacerlos valer. Se trata no sólo de que padres y educadores sepan qué iniciativas o actuaciones pueden llevar a cabo frente a cualquier agresión que sufran los menores, sino también de hacerles plenamente conscientes de que su atenta y constante supervisión en la defensa de estos derechos y en la atención que presten a jóvenes y menores, es absolutamente imprescindible y no puede ser sustituida ni desplazada a otros ámbitos sociales o políticos que se sitúan en un nivel secundario de responsabilidad más alejado que el de los padres y educadores.

La legislación vigente, como ya se ha expresado, necesita actuaciones orientadas en un doble sentido. Por un lado, es preciso actualizar viejas normas que carecen hoy de virtualidad práctica o son sencillamente inaplicables. Por otro lado, normas más recientes, que contienen acertados principios generales y encomiables criterios de actuación para el ejercicio de competencias públicas en materia de protección de menores, deberían ser desarrolladas reglamentariamente para trasladar esos principios y reglas de actuación a mecanismos prácticos, ágiles y sencillos, para que la actuación administrativa logre sus fines.

Por fin, y en cuanto a la acción administrativa en sí misma, parece necesario insistir en el deber de las autoridades públicas competentes de actuar siempre que resulte legalmente posible en la protección de quienes por sí mismos incluso ignoran que están siendo agredidos. Un ejemplo puede bastar para poner en claro lo que se quiere decir: una asociación de comerciantes de artículos de «Sex-Shop» se dirigió al Defensor del Pueblo denunciando que productos propios

de esta actividad comercial, cuya exhibición pública está restringida, se ofertaban y vendían libremente en múltiples establecimientos de acceso permitido a menores (tiendas «Todo a 100», quioscos, gasolineras, etc.), sin que sus reiteradas denuncias ante las autoridades públicas hubiesen logrado la iniciación de cualquier tipo de actuaciones.

Y en efecto, una treintena de escritos de denuncia formulados desde 1993 hasta el presente ante autoridades de la Administración del Estado, de los servicios periféricos de dicha Administración, de la Administración local y de alguna comunidad autónoma y del Ministerio Fiscal, no han logrado, en el mejor de los casos, más que un cortés y burocrático escrito de respuesta o una vaga referencia a reuniones o iniciativas de futuro siempre pendientes de ser adoptadas.

Por ello, en este informe se insta a las autoridades públicas a que extraigan de la legislación vigente todas las posibilidades que de ella quepa deducir para actuar eficazmente en la defensa de un sector social al que la Constitución otorga una protección privilegiada.

2.5. La nueva ley de la justicia de menores y la situación de los centros de internamiento

Desde que comenzó a desarrollar sus funciones la institución del Defensor del Pueblo ha sido permanente la atención que se ha venido prestando a los menores, tanto a los necesitados de protección, como a aquellos otros que han actuado sin respetar las normas sociales de convivencia.

En los sucesivos informes anuales se ha dado una cumplida información acerca de las actuaciones de mayor relevancia que se han realizado, entre las cuales, en lo que ahora interesa, puede citarse el estudio monográfico que se realizó, en el año 1991, sobre la situación del menor en centros asistenciales y de internamiento.

Uno de los problemas más importantes con los que se enfrenta cualquier ordenamiento jurídico es el de dar respuesta adecuada a aquellos comportamientos graves que, por las consecuencias que de ellos se derivan, son plenamente encuadrables dentro del Código Penal, pero que no pueden ser sancionados conforme a ese texto, ya que sus autores son menores de edad penal.

Con la Ley Orgánica 4/1992, de 5 de junio, sobre reforma de la ley reguladora de la competencia y el procedimiento de los juzgados de menores, se dotó a nuestro sistema jurídico de una normativa reguladora de las acciones delictivas de los menores que se acomodaba a la Constitución de 1978, todo ello como consecuencia de la parcial declaración de inconstitucionalidad de la Ley de Tribunales Tutelares de Menores de 11 de junio de 1948, que realizó el Tribunal Constitucional, por sentencia 36/1991, de 14 de febrero.

Así las cosas, el nuevo Código Penal, aprobado por Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, elevó, en su artículo 19, la mayoría de edad penal hasta los 18 años, si bien pospuso la entrada en vigor de la misma al momento en que se apruebe la nueva ley que regulará la responsabilidad penal del menor.

Ello conlleva que, en el futuro, jóvenes que hoy permanecen en centros penitenciarios pasarían a lo que hoy son centros de internamiento para menores infractores. Esta circunstancia aconsejó que se iniciara de oficio una investigación con objeto de averiguar si estos centros disponen en la actualidad de las condiciones materiales y de los recursos humanos necesarios para dar una respuesta adecuada al tratamiento que precisarán dichos jóvenes.

No obstante, dado que el problema expuesto afecta, en uno de sus aspectos, a la Administración de justicia, se solicitó tanto del Ministerio de Justicia, como del Consejo General del Poder Judicial, que se informase sobre la actual situación y las previsiones existentes respecto de la jurisdicción de menores, conforme a lo dispuesto en la Ley 38/1988, de 28 de diciembre, de Demarcación y de Planta Judicial, según la cual el número de juzgados de menores previstos es de setenta, los cuales han de irse constituyendo progresivamente, en la medida que lo exijan las necesidades reales y lo permitan las dotaciones presupuestarias.

Pues bien, de los setenta juzgados de menores previstos, treinta y ocho se encuentran constituidos y en funcionamiento, quedando, por tanto, pendientes de constituirse los treinta y dos restantes, a cuyo efecto cabe señalar que desde hace algunos años no se han convocado los cursos de especialización previstos para esta materia. Así, por ejemplo, todavía no cuentan con juzgado de menores las ciudades de Almería, Avila, Burgos, Cáceres, Castellón de la Plana, Ceuta, Cuenca, Guadalajara, Huesca, Logroño, Lleida, Lugo, Melilla, Orense, Palencia, Salamanca, Segovia, Soria, Teruel y Zamora. En todas estas ciudades, las competencias pertenecientes a esta clase de juzgados son asumidas, en régimen de compatibilidad con las competencias sobre otras materias, por los titulares de otros órganos judiciales, lo que repercute sin duda en la dedicación que estos jueces pueden prestar a los menores infractores sometidos a algún tipo de medidas.

Por ello, resulta preciso que cada provincia cuente, al menos, con un juzgado y, además, que el número de juzgados de menores se adecue al incremento de procedimientos que existe en algunas ciudades. En tal sentido, hay ciudades que cuentan con algún juzgado de menores, pero en las que falta constituir otros órganos judiciales con esta especialización, como son Alicante, Barcelona, Bilbao, Cádiz, Coruña, Madrid, Málaga, Oviedo, Sevilla y Zaragoza.

En cuanto a la ejecución de las medidas, debe recordarse que en el estudio elaborado por esta institución en el año 1991, al que antes se ha hecho referencia, se detectaron una serie de deficiencias, especialmente en el respeto y garantía de los derechos de los menores que cumplían medidas reformadoras en régimen de internamiento. Una de las conclusiones de aquel informe hacía referencia al vacío legislativo, que afectaba a esta medida, lo que generaba un alto grado de inseguridad jurídica y una disparidad entre comunidades autónomas e, incluso, entre provincias de una misma comunidad.

En efecto, la Ley Orgánica 4/1992, de 5 de junio, apenas hace referencia a la forma en que deben ser ejecutadas las medidas, por cuanto, de forma escueta y genérica, la disposición adicional tercera establece que «la ejecución de las medidas adoptadas por los juzgados de menores corresponden a las entidades públicas competentes en la materia», sin hacer ningún tipo de precisión. Por tanto, aunque la aprobación de esta ley supuso un avance destacable si se compara con la situación anterior, quedaron, sin embargo, fuera de la norma aspectos esenciales de la ejecución de las medidas sancionadoras, como son el régimen disciplinario aplicable

durante el cumplimiento de la medida, el control judicial de la ejecución de la misma y el régimen aplicable en cuanto al derecho de las visitas de los familiares o al derecho a las comunicaciones postales y telefónicas.

Es conveniente que la ley orgánica reguladora de la justicia de menores preste una especial atención no sólo a las medidas que pueden adoptarse, sino también a la forma en que las mismas pueden ejecutarse y a las garantías que deben rodear a toda decisión que suponga una limitación o privación de la libertad de una persona. Resulta necesario señalar el tipo de medidas que pueden adoptarse, la duración de las mismas, su modificación o sustitución y la posibilidad de adoptar medidas cautelares y su duración. Asimismo, es conveniente recoger de forma minuciosa cómo deben ejecutarse las medidas, fijándose las funciones del juez de menores, que actuaría en esta materia de forma muy similar al juez de vigilancia penitenciaria, y delimitar las competencias de la Administración y, por último, se recogen los derechos de los menores internados y sus garantías.

Pues bien, con objeto de obtener una visión actualizada de la situación de los centros de internamiento en los que se cumplen las medidas impuestas judicialmente, se ha realizado un total de catorce visitas a diferentes establecimientos y se han recibido los informes del Síndic de Greuges en relación con los centros de la Comunidad Autónoma de Cataluña. Como antes se ha avanzado, la finalidad principal de estas visitas consistía en averiguar si los centros disponían de los medios materiales y personales adecuados para responder a las necesidades que se derivarán de la entrada en vigor de la nueva edad penal.

Las visitas se han realizado a los centros de internamiento, por estimar que en ellos pueden verse afectados de forma más directa los derechos de los menores, pero ello no significa que se quiera dar preferencia a la medida de internamiento, por encima de las demás medidas alternativas, las cuales sin lugar a duda son esenciales para intentar la reeducación de las personas sometidas a la ley de responsabilidad penal del menor.

De las visitas efectuadas, se deduce que, en su conjunto, la situación relativa a las garantías de derechos de los menores, a la hora de la ejecución de las medidas de internamiento, ha mejorado respecto de la existente en 1991. En tal sentido, la práctica totalidad de los centros visitados disponen ya de reglamentos de régimen interior, en los que se especifican las faltas, se fijan las sanciones y se regulan los recursos frente a las resoluciones sancionadoras. En establecimientos como el centro Avelino Montero, de Pontevedra, el centro de Sograndio, en Asturias, y el centro del Valle de Tabares, en Tenerife, se establece expresamente el deber de notificar al juez de menores la sanción que se impone al menor, cuando ésta se refiere a una falta grave o muy grave. Esta comunicación se realiza en unos casos con carácter inmediato (centro Zambrana, de Valladolid), mientras que en otros se efectúa con carácter mensual (centro Renasco, de Madrid). Por otra parte, los reglamentos de régimen interior han sido revisados y aprobados por el órgano administrativo competente (centro La Jara, de Alcalá de Guadaíra, y centro Zambrana, de Valladolid). Todo ello supone un avance con respecto de la situación observada en las visitas realizadas con ocasión del informe elaborado en el año 1991 y, además, existe un mayor control jurisdiccional sobre aspectos que antes quedaban en manos de los establecimientos, aunque no significa que no sea necesario continuar perfeccionando el régimen de garantías.

Aparte de los aspectos relativos a las garantías de los derechos de los menores en la ejecución de las medidas, merecen ser tratadas de forma especial todas las cuestiones que afectan a la orientación educativa que ha de darse a aquellas, teniendo una especial importancia el tratamiento que pueda ofrecerse a los menores a través del conjunto de actividades educativas, formativas, laborales y de ocio. Pues bien, las visitas realizadas muestran grandes diferencias entre unos y otros centros. Por regla general, los establecimientos cuentan con una gama diversificada de actividades formativas, pero en algún caso se observa la carencia de talleres en los que poder realizar las mismas (centro Avelino Montero, de Pontevedra, o Renasco, de Madrid). Sin embargo, la característica más general es el alto grado de fracaso escolar.

La atención médica se presta a los menores internados a través de los dispositivos del sistema nacional de salud, si bien alguno de los centros visitados dispone de facultativo propio, ya sea exclusivamente, ya de forma compartida con otros establecimientos. En ocasiones, se llevan a cabo programas de educación sanitaria (centro Zambrana, de Valladolid). Parecen observarse, no obstante, ciertas deficiencias en cuanto a la prestación de servicio de psicología, lo que obliga a acudir al equipamiento externo para ver satisfecha esta necesidad de atención. Destaca, de otra parte, la acción realizada por algún establecimiento para la deshabituación de consumo de drogas (centro L'Alzina, de Palau de Plegamans), si bien es cierto que, conforme a la información recogida en algunos centros, este problema presenta paulatinamente una menor incidencia.

En cuanto a los aspectos estructurales, los centros, en términos generales, se encuentran en unas condiciones adecuadas, si bien existe alguna excepción, como es notoriamente el caso del centro Renasco, de Madrid, el cual no reúne condiciones materiales acordes con la finalidad a la que está destinado, al estar situado en unos sótanos, sin disponer de espacios exteriores con instalaciones inadecuadas y viejas, con habitaciones parecidas a celdas y sin ventilación.

El aspecto fundamental que se perseguía analizar con las visitas a los centros era, empero, el relativo a su capacidad y preparación para poder asumir el tratamiento de quienes, por la elevación de la edad penal, serían internados en los establecimientos que hoy tratan a menores de dieciséis años, una vez aprobada la futura ley de responsabilidad penal del menor. Esta circunstancia únicamente se está produciendo en la actualidad en los centros de Cataluña, donde reciben jóvenes de edades comprendidas entre los dieciséis y dieciocho años. En el año 1996 ingresaron en los centros de internamiento un total de noventa y ocho jóvenes de esas edades. En concreto L'Alzina es un centro ocupado básicamente por jóvenes de diecisiete a veintiún años.

Respecto de la capacidad de los centros existentes para asumir las nuevas funciones, es menester señalar que, en términos generales, los problemas que podrían presentarse no afectarían tanto al número de plazas, como a la distribución de las mismas. De la información recabada a las comunidades autónomas se deduce que, en estos momentos, existen aproximadamente un total de seiscientas plazas en toda España, de las cuales ciento cincuenta serían de régimen cerrado y las restantes cuatrocientas cincuenta de régimen abierto o semiabierto, si bien esta distinción es relativa, ya que las plazas se utilizan en uno u otro régimen según las necesidades de cada momento. Para valorar la capacidad de respuesta de los recursos existentes a la futura demanda, puede indicarse que, según datos proporcionados por la Dirección General de Instituciones Penitenciarias, el número de personas de dieciséis y diecisiete años que se encontraban en prisión ascendía, en abril de 1997, a un total de ciento cuarenta y tres. Además, a las plazas disponibles

deberán añadirse otras que se encuentran proyectadas o en ejecución. Así, puede citarse la prevista construcción, en Cantabria, de un centro destinado al internamiento de jóvenes infractores, cuya entrada en funcionamiento estaba prevista para 1998, así como dos centros en remodelación en Galicia, y las obras que se llevan a cabo en el centro Zambrana, de Valladolid, precisamente en previsión de las necesidades que en el futuro podrían presentarse como consecuencia de la nueva ley.

Sin embargo, podría producirse algún problema en relación con la distribución de las plazas disponibles, aspecto al que ya se aludió en el informe realizado por esta institución en el año 1991, donde se recomendó precisamente que se procediera a la planificación de los recursos destinados al tratamiento de los menores infractores, con el fin de lograr una mejor distribución territorial de los medios y de prever una diversificación de dichos recursos, que se adecuara a los distintos tipos de medidas que pudieran ser impuestas judicialmente. Sin embargo, existen algunas comunidades autónomas que no cuentan con centros de régimen cerrado o que cuentan con un número de plazas insuficientes en el único centro de este tipo del que disponen. Ello supone que, en algunos casos, el cumplimiento de las medidas deba ser realizado lejos del entorno familiar, al ser suplida la falta de plazas por la utilización de establecimientos de otras comunidades autónomas. Asimismo, puede citarse el caso del centro del Valle de Tabares, de Tenerife, donde, en el momento de la visita, la ocupación era total, existiendo tres peticiones de ingreso realizadas por el Ministerio Fiscal, que se encontraban a la espera de poder llevarse a la práctica.

De otra parte, y como conclusión general, puede indicarse que los datos obtenidos en las visitas realizadas llevan a la convicción de la inadecuación, con la excepción ya señalada de la Comunidad Autónoma de Cataluña, tanto estructural y funcional, como de recursos humanos, de la mayor parte de los centros actualmente existentes para atender a los jóvenes infractores que les podrían ser encomendados tras la entrada en vigor de la nueva ley de responsabilidad penal del menor. En tal sentido, puede considerarse que ni las instalaciones, ni las actividades, ni el personal, se adecuan a las necesidades que estos jóvenes pueden presentar. Por ello, deberían adoptarse las medidas necesarias para preparar con la suficiente antelación los medios materiales y humanos, así como los programas de actuación de los centros para solventar las nuevas necesidades que la atención a un segmento de la población tan amplio y que, consecuentemente, requiere una respuesta diversificada, como es el que abarcará la aplicación de la futura normativa, por cuanto, además de la elevación de la edad penal, el Código Penal, en su artículo 69, prevé la aplicación de la futura ley reguladora de la responsabilidad penal del menor a las personas mayores de dieciocho años y menores de veintiuno que hubieran cometido un delito o falta tipificado en el Código, en los casos y con los requisitos que dicha ley disponga.

2.6. Actuación de la institución del Defensor del Pueblo en relación con los derechos de la infancia

En el informe de 1996 se daba cuenta de la decisión de que las quejas relacionadas con la situación de la infancia fueran coordinadas por la Adjuntía Primera del Defensor del Pueblo y, dentro de ella, por el Área de Bienestar Social, Trabajo y Atención al Menor, en aplicación de lo previsto en la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, si bien la tramitación

y propuesta de resolución de cada uno de los asuntos se realiza por el área competente en la materia objeto de queja. Por ello, como ya se hiciera en dicho informe, resulta de interés incluir una breve referencia, que permita tener una visión genérica del conjunto de las actuaciones que, durante el año al que se refiere este informe, han sido desarrolladas en relación con la situación de la infancia en nuestro país, todo ello sin perjuicio de su más amplio tratamiento en el apartado correspondiente, según el criterio de distribución material.

Y así, además de los dos temas monográficos que se incluyen en este mismo epígrafe relativos, uno, a la protección de la juventud y la infancia ante las agresiones de los medios de comunicación social, y el otro, a la situación de los centros de internamiento de los menores de edad que han cometido delitos graves que serían encuadrables dentro de los tipos que contempla el Código Penal, la institución del Defensor del Pueblo ha llevado a cabo a lo largo del año 1997 numerosas investigaciones y actuaciones relacionadas con la infancia que merecen ser destacadas, algunas de las cuales, como por ejemplo la que se refiere a las medidas adoptadas en relación con los abusos sexuales ocurridos en un centro de acogimiento de Barcelona se detallan ampliamente en la segunda parte de este Informe.

La difícil situación en la que viven numerosos niños, como consecuencia de conflictos bélicos o de catástrofes de diversa índole en sus países de origen, ha provocado el crecimiento progresivo de la respuesta solidaria de la sociedad española, canalizada a través de organizaciones no gubernamentales que han puesto en marcha programas de acogimiento temporal en familias españolas para proporcionar a aquellos niños unas vacaciones o unos tratamientos médicos a los que de otra forma no podrían acceder. Sin embargo, las denuncias recibidas sobre posibles irregularidades en algunos de estos programas, aconsejaron la intervención de esta institución a fin de constatar las medidas que desde la administración pública se estuvieran adoptando para garantizar los derechos de estos menores y el correcto desenvolvimiento de aquellas iniciativas.

En el presente informe se tratan, también con amplitud, otros ámbitos de actuación de las administraciones públicas que afectan directamente a los menores de edad. Así, se da cuenta de las intervenciones en situaciones de desamparo, con especial incidencia en la necesidad de lograr la coordinación de los servicios sanitarios y de los servicios sociales.

En los apartados correspondientes a la actuación de las administraciones competentes en materia de protección de menores y del Registro civil, se detallan las diversas situaciones planteadas en torno a las numerosas demandas de adopciones, tanto de niños nacidos en España como de niños extranjeros, por parte de adoptantes españoles.

Se hace hincapié, asimismo, en la modificación de la Ley General de la Seguridad Social para suprimir la diferencia de trato que existía, a efectos del reconocimiento de pensión de orfandad, entre los hijos biológicos y los hijos adoptivos, así como en la elevación de la edad máxima de percepción de la pensión de orfandad hasta los veintiún años o hasta los veintitrés, si no sobreviviera ninguno de los padres.

En el ámbito sanitario se da cuenta de las actuaciones practicadas ante las dificultades surgidas para el abastecimiento de vacunas con ocasión del brote de meningitis que afectó a la población infantil y juvenil a principios del año 1997. Por otra parte, se vuelve a reflejar la

necesidad de acondicionar las instalaciones hospitalarias para permitir que los niños hospitalizados permanezcan acompañados por sus familiares.

En este mismo ámbito, las quejas relativas a la atención extrahospitalaria se han centrado en la prestación de la especialidad de pediatría, siendo motivadas en general por la disminución de los recursos destinados a dicha atención, como consecuencia del descenso de la población infantil.

Por otra parte, el derecho a la confidencialidad de toda la información relacionada con el proceso de enfermedad requiere la adopción de las precauciones y medidas de protección de la intimidad y la confidencialidad en el traslado y la entrega de las historias clínicas de los pacientes, debiendo comprobarse, en el caso de los menores de edad, el motivo y la identidad de la persona que solicita la información.

En el aspecto educativo, el informe se refiere a cuestiones relacionadas con la escolarización de los alumnos en los distintos niveles y etapas educativas reguladas en la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo.

Con excepción del nivel de educación infantil, en el que, en el supuesto de los alumnos de tres años, todavía no parecen haberse alcanzado los objetivos de escolarización definidos en la citada ley, en el resto de los niveles las quejas planteadas aluden, más que a déficits de plazas educativas, a insuficiencias, carencia de espacios o inadecuación de las instalaciones de algunos centros docentes, problemas que tienen una solución desigual en cada caso, en función de los medios disponibles y de las prioridades establecidas por las autoridades educativas.

Las condiciones en que se ha producido la implantación de la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo en un determinado número de centros, todos ellos situados en el ámbito de gestión del Ministerio de Educación y Cultura, han sido objeto de una investigación, que ha permitido deducir la existencia de situaciones muy desiguales en unos y otros centros, deficiencias que, según se ha constatado, están vinculadas, en relación con la mayoría de los parámetros investigados, al tipo concreto de centro examinado —instituto de educación secundaria, sección de educación secundaria y colegio de educación primaria—.

En materia de disciplina académica, las actuaciones a que se hace referencia en el presente informe se han dirigido a obtener una definición reglamentaria más precisa del procedimiento sancionador aplicable a las conductas que perjudiquen gravemente la convivencia en los centros, cuya regulación actual da lugar, a juicio de esta institución, a actuaciones que implican una disminución sustancial de las garantías jurídicas que deben rodear el desarrollo de los citados procedimientos.

Igualmente, se han proseguido en este ejercicio actuaciones para impulsar la modificación de la normativa vigente en materia de transporte escolar y de menores en general, en la línea necesaria para garantizar las condiciones de seguridad, específicamente respecto de quienes están afectados por minusvalías físicas, psíquicas o sensoriales.

Por otra parte, se deja constancia de la información remitida por el Ministerio de Educación y Cultura y las autoridades educativas de la Junta de Andalucía, sobre la magnitud real de la

violencia escolar y las actividades de carácter preventivo iniciadas. Este fenómeno, en opinión de las autoridades citadas, tiene carácter marginal y no reviste importancia cuantitativa. No obstante, resulta necesario incidir en las actuaciones encaminadas a erradicar las situaciones de violencia y profundizar en la educación para la tolerancia. En este sentido, esta institución continuará realizando un seguimiento sobre la evolución de este problema, que se extenderá a otras comunidades autónomas.

Al hacer referencia a la situación de los menores de edad tutelados por la administración, no se debe olvidar que muchos de ellos, al adquirir la mayoría de edad, deben acceder a la vida independiente sin el respaldo de su entorno familiar. Por ello, las medidas que los órganos administrativos estén adoptando para facilitar una efectiva integración de estos jóvenes, aún no siendo una materia específica del ámbito de la protección de los menores de edad, es un asunto que, dada su importancia, ha sido tratado en este informe.

En otro orden de cosas, en febrero de 1995, el Defensor del Pueblo y el Comité Español del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), celebraron un convenio de colaboración en lo referente a las cuestiones que atañen a los menores, con el propósito de lograr el conocimiento y la solución de los problemas que afectan a su situación y derechos. En este marco de colaboración, se ha llevado a cabo una investigación de carácter general —cuyo desarrollo y resultados fueron recogidos en su día en el correspondiente documento—, acerca de las condiciones en que se desarrolla el juego de los menores en las áreas recreativas de carácter público destinadas a los mismos y, de modo especial, respecto de las condiciones de seguridad y prevención de accidentes. Seguidamente, se efectúa una referencia específica a esta actuación.

La elección, como objeto de investigación, de un asunto como la seguridad de los elementos de juego y la prevención de accidentes infantiles, acaecidos con ocasión o por consecuencia de los dispositivos que las administraciones públicas ponen a disposición de los menores de edad para su ocio y esparcimiento, queda justificada por la importancia que el juego, como elemento esencial para el desarrollo del menor, tiene en la vida de éste. Tanto la declaración de los derechos del niño de Naciones Unidas, de 20 de noviembre de 1959, como la Convención de Derechos del Niño, firmada treinta años más tarde, y ratificada por España el 30 de noviembre de 1990, reconocen expresamente el derecho del niño al descanso y el esparcimiento, al juego y las actividades recreativas propias de su edad. Del mismo modo, en el ámbito del ordenamiento español, la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de junio, recoge los principios rectores para la acción administrativa en relación con los menores de edad, entre los que figura el control sobre los espacios libres en las ciudades, con especial mención de aquellos en los que permanecen habitualmente niños y niñas.

Para el desarrollo de este estudio, se seleccionaron un total de treinta y cuatro municipios, dos por cada comunidad autónoma, siendo uno de ellos capital de provincia. En el caso de comunidades pluriprovinciales, los dos municipios seleccionados pertenecían, salvo alguna excepción, a diferentes provincias. A los ayuntamientos seleccionados se les solicitó la remisión de un informe sobre todos aquellos extremos que permitieran tener conocimiento acerca de las condiciones de seguridad en las que se desarrollan las actividades de ocio, esparcimiento y deporte en instalaciones municipales, destinadas fundamentalmente a menores de catorce años. Con independencia de ello, se solicitaron informes al entonces Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, sobre las instalaciones de ocio y esparcimiento en aeropuertos y

estaciones de ferrocarril; y al Consejo Superior de Deportes, sobre las condiciones de seguridad en que se desarrollan las actividades deportivas en centros escolares.

Por otra parte, el Comité Español de UNICEF, conjuntamente con la Fundación Cooperación y Educación (FUNCOE), asumió la tarea de realizar visitas a diversas instalaciones, ubicadas en veinticuatro de los treinta y cuatro municipios seleccionados, con objeto de verificar las condiciones de las instalaciones.

De las conclusiones extraídas cabría resaltar la falta de criterios uniformes en cuanto a las medidas de seguridad que las áreas de juegos infantiles habrían de reunir. En este sentido, de los informes recibidos se desprende que no existe un programa de actuación general respecto de estas áreas, en el que se tengan en cuenta las necesidades de los menores, ni la concepción de los espacios destinados a los niños como elemento que pueda coadyuvar al desarrollo integral de los menores, en los planos individual y social.

Asimismo, la falta de criterios uniformes sobre normalización y homologación, tanto de los equipos destinados a la utilización colectiva en terrenos de juego, como de los equipamientos deportivos fijos y móviles, así como la inexistencia de unas pautas mínimas para su ubicación, utilización y mantenimiento, llevan a las administraciones competentes en cada caso a suplir esta laguna de forma muy dispar.

Sin perjuicio de ello, en términos generales, se ha podido constatar que las áreas de juegos se encuentran adecuadamente distribuidas en cada uno de los municipios estudiados y en lugares que facilitan su utilización por la población infantil, no planteando problemas el acceso a los mismos, si bien, tan solo en algunos casos, parece haberse tenido en cuenta la necesidad de eliminar las barreras urbanísticas que dificultan o impiden el acceso de los menores con dificultades de movilidad. Además, suelen contar con elementos adicionales, tales como arbolado, bancos y fuentes, habiéndose comprobado, no obstante, la práctica inexistencia de informaciones de utilidad, como son las relativas a los centros sanitarios a donde acudir en caso de accidente y al lugar adonde dirigirse para comunicar los posibles desperfectos de las instalaciones. Tampoco es usual que exista diferenciación de las áreas por la edad de los usuarios, ni indicaciones sobre las edades aconsejables para la utilización de los diversos elementos de juego.

En lo que se refiere a la protección de estas áreas frente al tráfico, la situación es muy diversa, dándose casos en que esta circunstancia ha sido tenida en cuenta, y se han instalado aquellas en el interior de los parques, alejadas del tráfico urbano, o se las ha dotado de cerramiento por medios artificiales o naturales. En otros supuestos, sin embargo, la proximidad de las áreas de juegos a la calzada y la ausencia de cerramiento supone un riesgo para la población infantil.

Otros de los aspectos estudiados fueron las condiciones de higiene y conservación de estas áreas, habiéndose observado la existencia de deficiencias en ambos aspectos, aun cuando los ayuntamientos tienen previstas y llevan a cabo, ya sea a través de personal propio, o mediante la contratación con empresas privadas, medidas dirigidas al mantenimiento de estas instalaciones. Sin perjuicio de ello, los mayores problemas atañen precisamente al mantenimiento, destacando el problema relativo a la inadecuación de los pavimentos, al no existir, en muchos casos, arena

suficiente en las cubetas de recepción o debajo de los elementos, por lo que quedan al descubierto los anclajes y la cimentación de los mismos, con el consiguiente riesgo de accidentes. Tan solo en algunos casos se constató la instalación de pavimentos de material que permite la absorción de impactos. Por otra parte, el deterioro del equipamiento observado en algunas áreas de juegos implicaba un riesgo para sus usuarios.

Estas conclusiones aconsejaron formular una serie de recomendaciones dirigidas, en primer término, a que se complete el marco normativo, a través de la adopción de reglas técnicas para la normalización de estos equipamientos, cuya elaboración por el Comité Europeo de Normalización se encontraba, al parecer, en una fase avanzada, de acuerdo con la información obtenida. Por otra parte, también se formularon recomendaciones de carácter general, dirigidas tanto a los ayuntamientos seleccionados, como a cualquier otro ayuntamiento en cuyo término municipal pudieran existir áreas de juego infantiles con idénticas o similares deficiencias a las reseñadas en el estudio. Estas recomendaciones hacen referencia a aspectos tales como la protección frente al tráfico rodado; la accesibilidad de los menores con dificultades de movilidad; los pavimentos con las características necesarias para amortiguar golpes y caídas y su mantenimiento; la conservación de los elementos de juego, con retirada inmediata de los que resulten susceptibles de producir riesgos; la inclusión de indicaciones de utilidad; y la diferenciación de los equipos de juegos en razón de la edad de los usuarios. Asimismo, se dirigieron recomendaciones puntuales a aquellos ayuntamientos en los que se habían detectado las más significativas deficiencias, a fin de que las mismas fueran subsanadas.

En los meses que siguieron a la elaboración del estudio, se ha podido comprobar que los ayuntamientos comenzaron a adoptar las medidas recomendadas. En este sentido, debe destacarse, por su prontitud, la actuación del Ayuntamiento de Cáceres, cuya Comisión Informativa de Urbanismo y Medio Ambiente emitió un dictamen proponiendo que se retiraran todos los elementos existentes en una de las áreas de juego de la ciudad y se instalaran otros con material homologado, así como la del Ayuntamiento de Vitoria, que informó con detalle de todas las medidas relativas a cada una de las recomendaciones y, en particular, de que se estaba procediendo al cambio paulatino de todos los juegos infantiles antiguos y al de los pavimentos existentes debajo de los juegos con cierta altura por otros elásticos.

Por último, es menester destacar la aprobación, en Galicia, del Decreto 306/1997, de 23 de octubre, por el que se establecen las normas de seguridad en parques infantiles, en cuya exposición de motivos se hace mención expresa a la investigación del Defensor del Pueblo sobre las condiciones de seguridad y prevención de accidentes en áreas de juego infantiles.

3. DATOS ESTADISTICOS

3.1. Presentación de los datos

En cuanto a la presentación de los datos estadísticos, en el presente informe se ha seguido el mismo criterio que en el del año 1996, distinto al de años anteriores en dos aspectos principales: el primero, el tratamiento estadístico diferenciado de los grupos de quejas idénticas; y el segundo,

la separación de los datos referentes a las quejas recibidas en el año, de los que reflejan la actividad registrada sobre quejas de ejercicios anteriores.

Los datos de 1997 confirman la tendencia observada en informes anteriores que permite establecer en torno a 11.000 ± 1.000 el número de quejas que la institución recibe regularmente, por iniciativa individual y espontánea de cada uno de los ciudadanos, de modo que las 11.882 quejas individuales recibidas en 1997 representan un ligero ascenso respecto a 1996, pero se mantienen dentro del rango indicado.

La regularidad observada en el número de quejas individuales contrasta con lo que ocurre con los grupos de quejas idénticas que, normalmente, promovidos por corporaciones o entidades asociativas —que impulsan a sus asociados a presentar una queja al Defensor del Pueblo— son resultado de un conjunto complejo de variables y dan lugar a grandes oscilaciones en el número total de quejas. Por ello, tal como ya se hiciera en el Informe precedente, para evitar el sesgo estadístico que introducen estos grupos, su información se presenta separada de las individuales.

Las quejas recibidas por el Defensor del Pueblo en el ejercicio 1997, han sido 18.017 que, junto a las 121 quejas iniciadas de oficio, totalizan 18.138. Como en ejercicios precedentes las quejas de oficio, a efectos de este apéndice, se contabilizan conjuntamente con las recibidas puesto que, salvo en su creación, su tramitación no difiere.

Por último, no puede olvidarse que, puesto que este informe contiene la gestión de la institución referida a 1997, habría que incluir además todas aquellas quejas que por su larga y compleja tramitación permanecen abiertas y vivas durante varios ejercicios y que constituyen un grupo muy numeroso. Si no se facilitan datos numéricos en relación con ellas, se hace exclusivamente con el propósito de evitar una información estadística excesivamente prolija en su exposición.

3.2. Procedencia geográfica de las quejas

Del total de 18.138 quejas registradas en 1997, únicamente 285 (1,57 por 100) proceden del extranjero, con la siguiente distribución por países:

PAIS	TOTAL	PAIS	TOTAL	PAIS	TOTAL
Alemania	31	El Salvador	2	México	5
Argentina	24	EE.UU.	11	Portugal	3
Australia	4	Finlandia	1	Ppdo. Andorra	4
Bélgica	7	Francia	36	Puerto Rico	1
Bolivia	3	Guatemala	1	Reino Unido	44
Brasil	8	Guinea	2	Senegal	1
Bulgaria	1	Holanda	23	Sudáfrica	1
Chile	2	Hungría	3	Suecia	1
Costa Rica	2	Irlanda	8	Suiza	13
Cuba	3	Italia	1	Uruguay	2
Dinamarca	2	Marruecos	30	Venezuela	5

De las 17.853 quejas restantes, 121 se han iniciado de oficio y 17.732 (97,76 por 100) han tenido origen en diversas localidades del territorio nacional con la distribución por provincias y comunidades autónomas que se refleja en el cuadro siguiente:

PROVINCIA/COMUNIDAD AUTÓNOMA	NÚMERO DE QUEJAS	% SOBRE LA COMUNIDAD	% SOBRE EL TOTAL
Álava	81	13,99	0,39
Guipúzcoa	247	42,66	1,39
Vizcaya	251	43,35	1,42
Comunidad Autónoma de País Vasco	579		3,27
Barcelona	717	71,49	4,04
Girona	82	8,17	0,46
Lleida	101	10,07	0,57
Tarragona	103	10,27	0,58
Comunidad Autónoma de Cataluña	1.003		5,65
A Coruña	520	47,27	2,93
Lugo	129	11,73	0,73
Ourense	117	10,64	0,66
Pontevedra	334	30,36	1,88
Comunidad Autónoma de Galicia	1.100		6,20
Almería	111	6,07	0,63
Cádiz	347	18,96	1,96
Córdoba	264	14,43	1,49
Granada	238	13,01	1,34
Huelva	52	2,84	0,29
Jaén	188	10,27	1,06
Málaga	337	18,41	1,90
Sevilla	293	16,01	1,65
Comunidad Autónoma de Andalucía	1.830		10,32
Principado de Asturias	485		2,74
Cantabria	352		1,99
Comunidad Autónoma de La Rioja	116		0,65
Región de Murcia	384		2,17
Alicante	463	33,67	2,61
Castellón	131	9,53	0,74
Valencia	781	56,08	4,40
Comunidad Valenciana	1.375		7,75
Huesca	80	16,23	0,45
Teruel	35	7,01	0,20
Zaragoza	378	76,67	2,13
Comunidad Autónoma de Aragón	493		2,78
Albacete	66	12,43	0,37
Ciudad Real	170	32,02	0,96
Cuenca	78	14,69	0,44
Guadalajara	68	12,80	0,38
Toledo	149	28,06	0,84
Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha	531		2,99
Las Palmas	218	44,49	1,23
Santa Cruz de Tenerife	272	55,51	1,53

Comunidad Autónoma de Canarias	490		2,76
Comunidad Foral de Navarra	392		2,21
Badajoz	273	63,49	1,54
Cáceres	157	36,51	0,89
Comunidad Autónoma de Extremadura	430		2,43
Comunidad Autónoma de las Islas Baleares	630		3,55
Comunidad de Madrid	6.051		34,13
Ávila	92	6,50	0,52
Burgos	213	15,05	1,20
León	242	17,11	1,37
Palencia	86	6,08	0,49
Salamanca	168	11,87	0,95
Segovia	181	12,79	1,02
Soria	45	3,18	0,25
Valladolid	295	20,85	1,66
Zamora	93	6,57	0,52
Comunidad Autónoma de Castilla y León	1.415		7,98
Comunidad Autónoma de Ceuta	19		0,11
Comunidad Autónoma de Melilla	57		0,32
Total	17.732		100,00

**PROCEDENCIA DE LAS QUEJAS
SOBRE EL TOTAL DE LAS RECIBIDAS EN 1997**



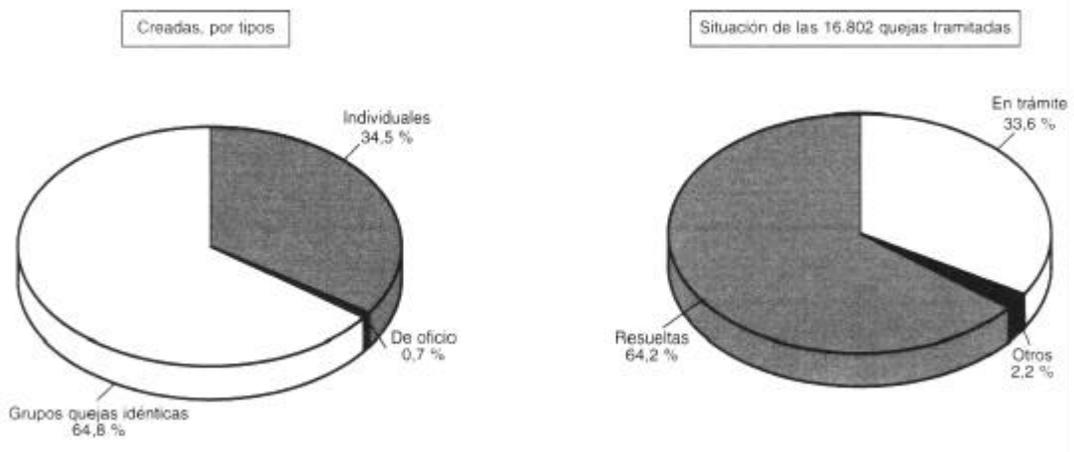
Ha habido 1.811 quejas que se han recibido a través de los comisionados parlamentarios autonómicos con la distribución que se expresa en el cuadro siguiente:

Ararteko	173
Síndic de Greuges	232
Valedor do Pobo	339
Defensor del Pueblo Andaluz	293
Justicia de Aragón	109
Diputado del Común	160
Síndico de Agravios	159
Procurador del Común	346
Total	1.811

3.3. Tratamiento de las quejas recibidas en 1997

De las 18.138 quejas registradas en 1997, a 31 de diciembre, han quedado pendientes de examen 1.336, por lo que durante el ejercicio se han tramitado 16.802 quejas, de las que han quedado definitivamente resueltas 10.783.

Entre las razones que pueden explicar las diferencias entre 1996 y 1997, tanto en quejas pendientes de tramitación a final de año como en porcentaje de quejas resueltas, hay que señalar que durante el mes de diciembre se han registrado 3.442 quejas, cantidad extraordinariamente elevada si se considera que el promedio mensual de quejas registradas en 1997, hasta el mes de noviembre, ha sido de 1.336.



3.3.1. Grupos de quejas idénticas

De las 16.802 quejas tramitadas, 6.236 corresponden a veinticuatro grupos de quejas idénticas (4 de los cuales provenían de años anteriores) y su tramitación es la misma para cada uno de ellos.

Entre los 20 grupos de quejas idénticas tramitados en el pasado año destacan las 2.193 quejas enviadas por ocupantes de viviendas militares; las 803 quejas relativas a integración en la carrera administrativa; las 535 que se refieren a contenidos de programación en la televisión; las 456 sobre la no percepción de los vales vestuario por los objetores de conciencia, y las 352 quejas sobre retribuciones de funcionarios.

Dieciocho de los veinte grupos de quejas idénticas (es decir, el 90 por 100), han sido admitidos a trámite ante la Administración y, de ellos, diez (es decir, el 55,55 por 100) han sido concluidos en 1997, por lo que a 31 de diciembre quedaban ocho grupos (44,45 por 100) en trámite. Entre los concluidos, se ha subsanado la deficiencia reconocida por la Administración, en dos casos; en otros seis, se ha verificado que la actuación de la Administración investigada ha

sido correcta, y los dos restantes se han cerrado manteniendo un criterio dispar con la Administración.

Otros dos grupos (10 por 100) no han sido admitidos, pero se ha facilitado a los promoventes información encaminándolos hacia las vías que se han apreciado más adecuadas para ejercitar sus acciones.

3.3.2. *Quejas individuales*

El número de quejas individuales tramitadas se obtiene restando del total de las registradas en 1997 (es decir, 18.138) las 6.236 que se encuentran integradas en alguno de los veinticuatro grupos de quejas idénticas, de lo que resulta la cifra de 11.902 quejas individuales, cuya tramitación se detalla en el cuadro siguiente.

	NÚMERO
Quejas tramitadas ante la Administración	4.725
Quejas no admitidas ante la Administración	5.515
Quejas pendientes información solicitada al interesado	342
Quejas en estudio	1.320
Total	11.902

El número de quejas no tramitadas ante la Administración, según los motivos apreciados para ello, y su correspondiente porcentaje respecto al número total de quejas individuales, se refleja en el siguiente cuadro:

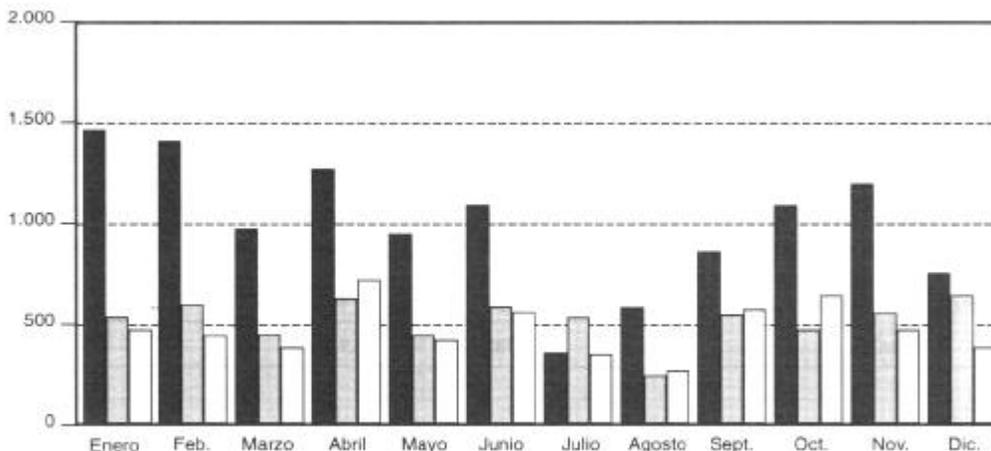
MOTIVOS DE NO TRAMITACIÓN ANTE LA ADMINISTRACIÓN	NÚMERO	PORCENTAJE
No apreciarse indicios de irregularidad administrativa	2.134	38,69
Proporcionando información al promovente del estudio de su queja	94	1,70
Sentencia firme	390	7,07
No existir intervención de los poderes públicos	326	5,91
Estar sometidas a intervención judicial	377	6,84
No contestación a solicitud de datos complementarios, necesarios	68	1,23
No haber realizado reclamación previa ante la Administración	224	4,06
No hay queja, sino solicitud de información	57	1,03
Resuelto sin intervención del Defensor	72	1,31
Falta de interés legítimo	36	0,65
Carencia de fundamento	13	0,24
Inexistencia de pretensión	24	0,44
Período superior a un año desde el conocimiento de los hechos	20	0,36
Autoridades administrativas en asuntos de su competencia	68	1,23
Queja anónima	1	0,02
Posible mala fe o perjuicio a legítimo derecho de terceros	5	0,09
Mando de la Defensa Nacional	175	3,17
Otros motivos	1.431	25,96
Total	5.515	100,00

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, en todos los casos se comunican al promovente los motivos de no admisión ante la Administración y, como ya se ha dicho, se le informa de las vías que, a juicio de la institución, se consideran más adecuadas para la defensa de sus intereses, sin perjuicio de que el interesado pueda utilizar las que entienda más pertinentes.

Por otra parte la información al ciudadano se extiende a la atención directa y personal tanto en la sala de visitas que funciona en la sede de la institución como a través de los servicios de información telefónica.

Durante 1997, junto a las 18.017 quejas escritas, se han recibido 5.813 visitas y el servicio de información telefónica ha atendido 11.556 llamadas, además de las 5.228 atendidas a través de la línea 900.

**ATENCIÓN E INFORMACION AL PUBLICO
1997**



Teléfono	■	1.466	1.347	952	1.239	912	1.061	320	510	861	1.059	1.163	666
Sala visitas	■	533	603	451	526	468	523	473	199	447	450	548	592
Línea 900	□	491	444	352	632	428	502	327	204	462	582	451	353

3.4. Investigación y resultados de las quejas de 1997

3.4.1. Investigación

Como ya se ha indicado, el número de quejas individuales de 1997 (es decir, sin incluir las integradas en grupos de quejas idénticas), tramitadas ante la Administración, asciende a 4.725. Dentro de esta cifra se incluyen aquellas que se tramitan de forma indirecta con la Administración porque, en tanto tienen características análogas a otra queja tramitada, su investigación singular no resulta necesaria.

La distribución de estas quejas, según su estado de tramitación a 31 de diciembre de 1997, se recoge en el siguiente cuadro:

	TOTAL
Quejas admitidas y en tramitación	2.778
Quejas en suspenso	27
Quejas admitidas y concluidas	1.910
Total	4.725

En los cuadros siguientes se expresa la situación de las quejas recibidas en 1997 y tramitadas ante la Administración, por organismos, indicándose tanto las concluidas a 31 de diciembre de 1997 como las que, en esa fecha, se encontraban en suspenso por alguna de las causas legalmente previstas:

DATOS GLOBALES

	EN TRAMITACIÓN	CONCLUIDAS	SUSPENSAS	TOTAL
Fiscal General del Estado	148	88	0	236
Administración General del Estado	1.168	955	13	2.136
Administración Autonómica	252	126	1	379
Administración Local	491	187	11	689
Otras entidades públicas	49	48	0	97
Investigación en varios organismos	150	58	1	209
Investigación innecesaria	530	448	1	979
Total	2.788	1.910	27	4.725

En los cuadros siguientes se expresa el detalle de las quejas de 1997 tramitadas, respectivamente, con la Administración General del Estado y con órganos dependientes de las comunidades autónomas:

DETALLE DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO Situación a 31-12-1998

	EN TRAMITACIÓN	CONCLUIDAS	SUSPENSAS	TOTAL
M.º de la Presidencia	2	2	0	4
M.º de Asuntos Exteriores	54	38	0	92
M.º de Defensa	56	27	0	83
M.º de Economía y Hacienda	104	145	1	250
M.º de Fomento	91	56	0	147
M.º de Educación y Cultura	156	122	0	278
M.º de Trabajo y Asuntos Sociales	153	149	1	303
M.º de Industria y Energía	4	2	0	6
M.º de Agricultura, Pesca y Alimentación	9	4	0	13
M.º de Administraciones Públicas	13	6	0	19
M.º de Sanidad y Consumo	122	31	0	153
M.º de Interior	181	183	0	364

M.º de Medio Ambiente	50	15	9	74
M.º de Justicia	87	43	0	130
Administración periférica	59	105	2	166
Varias Administraciones	27	27	0	24
Total	1.168	955	13	2.136

DETALLE DE LA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA
Situación a 31-12-1997

	EN TRAMITACIÓN	CONCLUIDAS	SUSPENSAS	TOTAL
Andalucía	21	17	0	38
Aragón	2	2	0	4
Islas Baleares	3	3	0	6
Canarias	9	5	0	14
Cantabria	3	5	0	8
Castilla-La Mancha	11	7	0	18
Castilla y León	15	5	0	20
Cataluña	8	4	0	12
Extremadura	22	7	0	29
Galicia	12	8	0	20
Madrid	77	30	1	108
Murcia	30	3	0	33
Navarra	2	4	0	6
País Vasco	4	0	0	4
Asturias	13	9	0	22
La Rioja	0	3	0	3
Valencia	16	12	0	28
Ceuta	1	0	0	1
Melilla	0	0	0	0
Varias Autonomías	3	2	0	5
Total	252	126	1	379

3.4.2. Resultados

Los resultados de las 1.910 investigaciones concluidas de las quejas recibidos en 1997 es el siguiente:

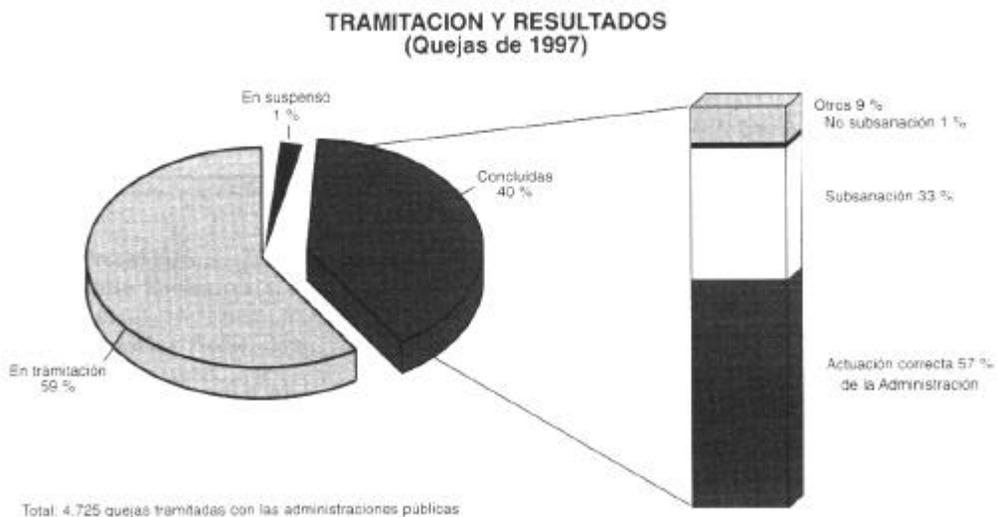
DATOS GLOBALES

	EN TRAMITE	CONCLUIDAS	SUSPENSAS	TOTAL
Fiscal General del Estado	148	88	0	236
Administración General del Estado	1.168	955	13	2.136
Administración Autónoma	252	126	1	379
Administración Local	491	187	11	689
Otras entidades públicas	49	48	0	97
Investigaciones en varios organismos	150	58	1	209
Investigación innecesaria	530	448	1	979
Total	2.788	1.910	27	4.725

Este mismo cuadro, expresado en porcentajes, se incluye a continuación:

DATOS GLOBALES EN TANTO POR CIENTO

	ACTUACIÓN CORRECTA	SE SUBSANA	NO SE SUBSANA	OTROS	TOTALES
Fiscal General del Estado	4,19		0,05	0,37	4,61
Administración General del Estado	30,26	18,01	0,37	1,36	50,00
Administración autonómica	3,82	2,20		0,58	6,60
Administración local	6,07	3,14	0,16	0,42	9,79
Otras entidades públicas	1,88	0,47		0,16	2,51
Investigaciones en varios organismos	2,04	0,84		0,16	3,04
Investigación innecesaria	8,80	8,80	0,37	5,50	23,46
Total	57,07	33,46	0,94	8,53	100,00



3.5. Investigación y resultados de quejas de ejercicios anteriores a 1997

Durante 1997 se ha continuado con la tramitación de quejas que provienen de años anteriores, la mayor parte de las cuales corresponden a quejas recibidas en 1996. De las 1.013 que a 1 de enero de 1997 se encontraban en estudio, 525 no han sido tramitadas ante la Administración.

Por otra parte, en 1997 se ha concluido la tramitación de nueve grupos de quejas idénticas de años anteriores que totalizan 2.306 quejas y que, en su día, fueron tramitados ante la Administración, con los resultados que se indican:

NÚMERO DE QUEJAS	RESULTADO
280	Actuación correcta de la Administración
1.795	Subsanación
231	No subsanación

35.1. Investigación: admisiones, reaperturas y reposiciones

Tanto las admisiones como las reaperturas y las reposiciones modifican la queja para tramitarla ante la Administración. La reapertura consiste en volver a tramitar después de una conclusión, y la reposición permite, una vez desaparecidas las causas que la motivaron, levantar una suspensión y continuar con la tramitación de la queja:

	NÚMERO DE ADMISIONES	NÚMERO DE REAPERTURAS	NÚMERO DE REPOSICIONES	TOTAL
Número de quejas	739	301	27	1.067

La situación de estas quejas, a 31 de diciembre, según su estado de tramitación:

	CONTINÚAN EN TRÁMITE	CONCLUIDAS	EN SUSPENSO	TOTAL
Admisiones	231	501	7	739
Reaperturas	185	113	3	301
Reposiciones	10	17	0	27
Total	426	631	10	1.067

Del conjunto de quejas de años anteriores a 1997, formado por las quejas admitidas (739), reabiertas (301) o repuestas (27) en dicho año, que totalizan 1.067, se especifica a continuación la tramitación mantenida con las administraciones públicas durante este año:

DATOS GLOBALES

	EN TRÁMITE	CONCLUIDAS	SUSPENSAS	TOTAL
Fiscal General del Estado	36	29	1	66
Administración General del Estado	133	305	1	439
Administración autonómica	39	52	1	92
Administración local	111	89	4	204
Otras entidades públicas	11	19	1	31
Investigación en varios organismos	53	27	2	82
Investigación innecesaria	43	110	0	153
Total	426	631	10	1.067

3.5.2. Resultados

Además de las quejas de ejercicios anteriores que, por diferentes razones, han sido admitidas a trámite ante la Administración en 1997, reabiertas o —extinguida la causa de su suspensión— repuestas, hay que añadir otras quejas que se encontraban ya en trámite a 1 de enero de 1997, y se han concluido en el ejercicio. Se especifican a continuación las tramitaciones finalizadas en 1997 de las quejas de años anteriores, incluyéndose en la cifra total (3.193) las 631 a que se hace referencia en el apartado anterior.

QUEJAS CONCLUIDAS EN 1997 Estado a 31-12-1997

	NÚMERO TOTAL DE CONCLUIDAS	CONTINUAN CONCLUIDAS	REABIERTAS	EN SUSPENSO
Número de quejas	3.193	3.112	80	1

Del número total de quejas de años anteriores concluidas en 1997 (3.193) se detallan a continuación los resultados de las investigaciones:

DATOS GLOBALES DE LA CONCLUSIÓN DE QUEJAS ANTERIORES A 1997

	ACTUACIÓN CORRECTA	SE SUBSANA	NO SE SUBSANA	OTROS	TOTALES
Fiscal General del Estado	226	6	0	58	290
Administración General del Estado	658	524	19	120	1.321
Administración Autonómica	152	103	0	15	270
Administración Local	309	228	24	35	596
Otras entidades públicas	57	24	0	7	88
Investigación en varios organismos	85	50	0	12	147
Investigación innecesaria	158	136	46	141	481
Total	1.645	1.071	89	388	3.193



3.6. Resoluciones adoptadas en relación con las quejas

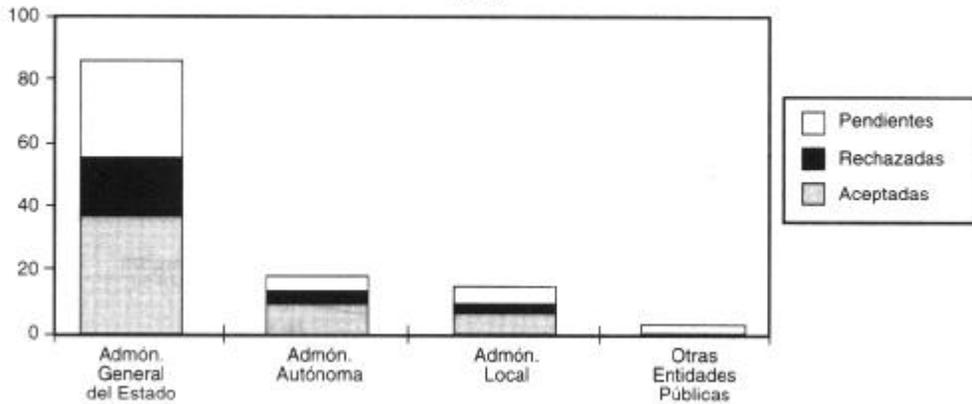
3.6.1. Recomendaciones

Se trata de resoluciones por medio de las cuales el Defensor del Pueblo, con fundamento en los principios constitucionales, se dirige a la Administración para pedirle que modifique una determinada conducta o al órgano legislativo competente, para instarle a que dicte una norma legal, modifique las existentes —en razón a su necesaria adecuación constitucional y, en su caso, a los tratados internacionales ratificados por España— con objeto de llenar un determinado vacío normativo o para evitar una contradicción entre distintas normas vigentes.

Las resoluciones de este tipo formuladas en 1997, según el estado en que se encontraban a 31 de diciembre de 1997, y administraciones públicas de destino, se resumen en el cuadro siguiente:

	FORMULADAS	ACEPTADAS	RECHAZADAS	PENDIENTES
Administración General	84	38	15	31
Administraciones autonómicas	16	10	2	4
Administraciones locales	11	5	1	5
Otras entidades públicas	1	—	—	1
Total	112	53	18	41

RECOMENDACIONES 1997



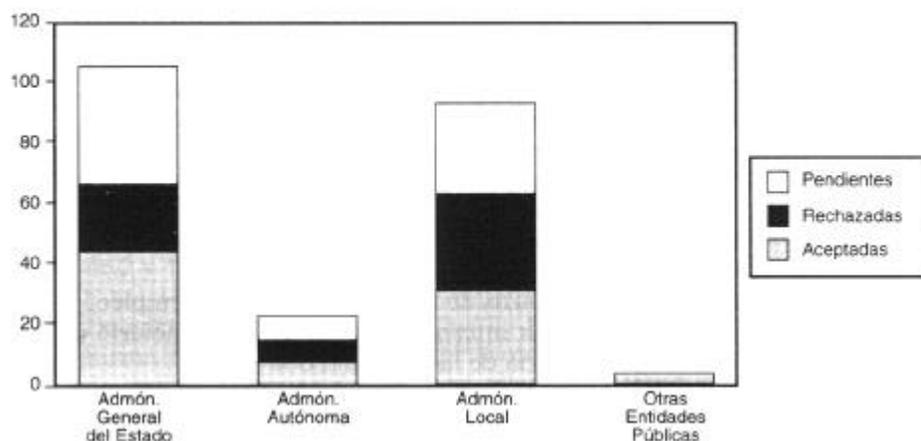
3.6.2. Sugerencias

Mediante este tipo de resoluciones el Defensor del Pueblo puede solicitar al órgano legislativo la modificación de una norma o instar a la Administración a que rectifique un criterio, acuerde determinado acto o se abstenga de resolver.

El cuadro siguiente expresa el estado de las resoluciones de este tipo adoptadas en 1997:

	FORMULADAS	ACEPTADAS	RECHAZADAS	PENDIENTES
Administración General	105	45	19	41
Administraciones autonómicas	23	8	7	8
Administraciones locales	95	30	33	32
Otras entidades públicas	1	1	—	—
Total	224	84	59	81

SUGERENCIAS 1997



El Defensor del Pueblo puede formular, además, recordatorios de deberes legales y advertencias, entre otras resoluciones, de acuerdo con lo preceptuado en la Ley Orgánica 3/198 1, de 6 de abril. El total de las formuladas en 1997 asciende a 84.

3.7. Quejas de oficio

Durante el año 1997, el Defensor del Pueblo inició de oficio las 121 quejas que se recogen a continuación. Los números no son correlativos porque deben adecuarse a registros internos.

- F9700001 Dilación en dictar una sentencia durante más de nueve meses.
- F9700002 Contenido racista y sexista de un texto empleado en la Facultad de Psicología de la Universidad Complutense de Madrid.
- F9700004 Declaración, por la Junta de Extremadura, de un espacio natural protegido en la zona de Tentudía.
- F9700005 Fallecimiento de un interno en el centro penitenciario de Almería.
- F9700006 Hacinamiento en el centro penitenciario de Málaga (mujeres).
- F9700007 Fuga de gas tóxico producida en un laboratorio farmacéutico de la zona norte de Madrid.
- F9700008 Barreras arquitectónicas en el centro territorial de RTVE, en Extremadura.
- F9700009 Menor ahorcado en el centro penitenciario de Alhaurín de la Torre (Málaga).
- F9700010 Condiciones en las que se encuentran los ciudadanos inmigrantes en situación ilegal en Melilla.
- F9700011 Protección de un niño recién nacido, hijo de una persona con discapacidad física.
- F9700013 Situación de una ciudadana colombiana en el aeropuerto de Madrid-Barajas, a la que no se permite la entrada en territorio español.
- F9700014 Deficiencias en el centro penitenciario de Madrid 1.
- F9700015 Circular 1/97 de la Subdirección General del Grupo Operativo de la Policía y la Comisaría General de Seguridad Ciudadana.
- F9700016 Devolución de cantidades por retenciones del impuesto sobre la renta de las

- personas físicas en pensiones de invalidez.
- F9700017 Riesgos que presenta un inmueble sito en Madrid.
- F9700018 Fichas elaboradas por una empresa de seguridad.
- F9700019 Garantías de los usuarios en el proceso de privatización de Telefónica.
- F9700020 Tramitación de visados a personas que son requeridas por algún programa de televisión.
- F9700021 Situación en que se encuentran los juzgados de primera instancia, dedicados a asuntos de derecho de familia.
- F9700022 Convocatoria de plazas de acceso a militares de empleo.
- F9700023 Fallecimiento de un interno en el centro penitenciario de Alcalá-Meco.
- F9700024 Trazado de la autovía de la Costa del Sol.
- F9700025 Contenido racista y sectario de las clases que imparte un profesor en un instituto de bachillerato de la provincia de Madrid.
- F9700026 Incendio producido en un poblado chabolista situado en el municipio de Boadilla del Monte (Madrid).
- F9700027 Interno ahorcado en el centro penitenciario de Teruel.
- F9700028 Rechazo en frontera de una ciudadana colombiana.
- F9700029 Notificación a través de edictos y boletín oficial de las denuncias y sanciones de tráfico por parte del Ayuntamiento de Madrid.
- F9700031 Fallecimiento de un soldado en un acuartelamiento.
- F9700032 Agresiones contra inmigrantes que viven en la zona del campo de Cartagena.
- F9700033 Percepción de vales vestuario.
- F9700035 Deficiencias en depósito municipal de detenidos de Chiclana de la Frontera.
- F9700036 Incidentes ocurridos en relación con un ATS destinado en el centro penitenciario de Navalcarnero.
- F9700037 Situación que presenta el trabajo penitenciario productivo en los centros penitenciarios.
- F9700038 Situación que presentan los depósitos municipales de detenidos.
- F9700039 Suicidio de un interno en el centro penitenciario de Las Palmas de Gran Canaria.
- F9700040 Ciudadana ecuatoriana retenida en el aeropuerto de Madrid-Barajas al no habersele permitido la entrada.
- F9700041 Detención de un ciudadano extranjero por la policía local de Vigo, sometido a malos tratos.
- F9700042 Expulsión de los ciudadanos senegaleses trasladados desde el campamento de Calamocarro (Ceuta).
- F9700044 Investigación de carácter general relativa al retraso en resolver las solicitudes de indultos.
- F9700045 Instalaciones del cuerpo nacional de policía y de la Guardia Civil en la provincia de Soria.
- F9700047 Fallecimiento de un cabo de reemplazo en un acuartelamiento. F9700048 Ingreso de un interno en el hospital Reina Sofía de Córdoba.
- F9700049 Fallecimiento de un soldado en un acuartelamiento.
- F9700050 Intento de suicidio de un guardia civil debido a las presiones a que estaba sometido.
- F9700051 Importación de soja manipulada genéticamente.
- F9700052 Ciudadanas colombianas retenidas en el aeropuerto de Madrid-Barajas.
- F9700054 Situación de las comisarías de Mérida, Almendralejo y Don Benito-Villanueva

(Badajoz).

- F9700055 Situación de la comisaría de Algeciras.
- F9700056 Presuntos malos tratos inferidos a inmigrantes argelinos por miembros de la policía local de Melilla.
- F9700057 Ciudadana peruana residente legal en España acompañada de sus hijos de 2 y 3 años, a los que no dejan entrar por carecer de visado.
- F9700058 Situación que presenta el centro penitenciario de Córdoba.
- F9700059 Detención de extranjeros en Castilla-La Mancha.
- F9700060 Firma de un convenio entre el Ayuntamiento de Madrid y una cadena de establecimientos dedicados a la venta de hamburguesas y otros productos alimenticios, en materia de inspección higiénica.
- F9700061 Impermeabilización policial de distintos barrios de Madrid con el objeto de evitar el tráfico de estupefacientes.
- F9700062 Concejal del Ayuntamiento de Cádiz, que ha cursado órdenes a los mandos de la policía local, para que los mendigos sean molestados a fin de que abandonen la ciudad.
- F9700063 Situación de una ciudadana colombiana en el aeropuerto de Madrid-Barajas.
- F9700064 Presunto homicidio de un ciudadano marroquí por un ex-guardia civil en Madrid.
- F9700065 Redes de prostitución infantil y pederastia y actuaciones policiales para la prevención de estos hechos.
- F9700066 Visita al centro de internamiento de extranjeros de Moratalaz.
- F9700067 Suicidio de un detenido en los calabozos de la comisaría de Reus.
- F9700068 Ciudadana peruana denuncia la imposibilidad de trasladarse a España de vacaciones al habersele denegado el visado.
- F9700069 Importación de carne de vacuno presuntamente afectada por la encefalopatía espongiforme.
- F9700070 Situación que presenta el centro penitenciario de Jerez de la Frontera.
- F9700071 Ciudadano peruano retenido en el aeropuerto de Madrid-Barajas.
- F9700072 Situación de diversos centros penitenciarios, después de las visitas realizadas en 1997.
- F9700073 Eliminación de minas antipersonas.
- F9700074 Interno ahorcado en el centro penitenciario de Albacete.
- F9700075 Ciudadano marroquí herido de bala tras un enfrentamiento con la Guardia Civil en la ciudad de Melilla.
- F9700076 Homicida obtuvo el permiso de armas tras ser condenado por acosar a su víctima.
- F9700077 Situación de los establecimientos disciplinarios militares en Melilla.
- F9700078 Información sobre consumo de drogas en acuartelamientos.
- F9700079 Desarrollo reglamentario de la Ley 3 1/1995, de 8 de noviembre, de prevención de riesgos laborales, y actuaciones de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en este ámbito.
- F9700081 Fallecimiento de dos jóvenes en el centro penitenciario de Girona.
- F9700082 Fallecimiento de un interno ahorcado en el centro penitenciario de Herrera de la Mancha.
- F9700083 Fallecimiento de un interno por sobredosis en el centro penitenciario de Jaén.
- F9700084 Fallecimiento de un interno en el centro penitenciario de Jerez de la Frontera.
- F9700085 Perjuicios derivados de la realización simultánea de diversas obras en las calles de Madrid.

- F9700086 Dificultades para prestar el servicio de transporte escolar.
- F9700087 Fallecimiento de un interno en el centro penitenciario de Torrero (Zaragoza).
- F9700088 Ciudadana dominicana que está siendo obligada a prostituirse en un club donde se encuentra amenazada por el dueño.
- F9700089 Actuación de un agente de la policía nacional.
- F9700090 Hallazgo de unos bidones con contenido de residuos tóxicos y desechos clínicos en un descampado de Canillejas (Madrid).
- F9700091 Fallecimiento de un interno en el centro penitenciario de Martutene (San Sebastián).
- F9700092 Fallecimiento de un interno por sobredosis en el centro penitenciario de Tenerife II.
- F9700093 Fallecimiento de un interno por droga en el centro penitenciario de Herrera de la Mancha.
- F9700094 Expulsión de cuatro jóvenes marroquíes parte de una delegación de once personas invitadas a un acto institucional.
- F9700095 Fallecimiento de un interno en el centro penitenciario de Carabanchel.
- F9700096 Agresión a un interno en el centro penitenciario de Ocaña 1.
- F9700097 Deficiencias en el servicio de Correos.
- F9700099 Documento en Braille para la solicitud de pasaporte que facilita la tramitación a las personas invidentes.
- F9700100 Ciudadana camerunesa sufrió quemaduras en el 80 por 100 de su cuerpo en un incendio en el campamento de Melilla.
- F9700101 Naufragio de una patera donde mueren 22 inmigrantes y se rescatan dos supervivientes.
- F9700103 Condiciones de habitabilidad del puesto de la Guardia Civil de Manganeses de la Lampreana (Zamora).
- F9700104 Fallecimiento de un interno en el centro penitenciario de Soria.
- F9700105 Nube de polvo que invade las calles de la ciudad de Santander debido a las operaciones de carga y descarga de carbón en el Puerto de Raos (Santander).
- F9700106 Zonas de especial protección para las aves en la región de Madrid.
- F9700107 Fallecimiento de un soldado en un acuartelamiento.
- F9700108 Urbanización de una parcela de terreno catalogada como zona verde.
- F9700109 Sorteo de los excedentes del reemplazo de 1998.
- F9700110 Hacinamiento en el centro penitenciario de Madrid I (hombres).
- F9700111 Implantación de la educación secundaria obligatoria en determinados centros docentes.
- F9700112 Expulsión del pueblo abandonado de Sasé, en el Alto Aragón, de un grupo de jóvenes.
- F9700113 Rotura de un depósito de agua para abastecimiento municipal en Melilla.
- F9700114 Regeneración hídrica del Parque Nacional de las Tablas de Daimiel.
- F9700115 Constitución de una sociedad estatal de capital mixto para la gestión y explotación de la cuenca hidrográfica del Ebro.
- F9700116 Inmigrante marroquí denuncia malos tratos en el centro de internamiento de extranjeros de Moratalaz (Madrid).
- F9700117 Permanencia en la sala de solicitantes de asilo del aeropuerto de Madrid-Barajas de un numeroso grupo de ciudadanos afganos.
- F9700118 Valoración de situaciones de minusvalía en los casos de enfermedad mental.

- F9700119 Vertidos de residuos líquidos de lindane en el río Lauros.
- F9700120 Intereses de los avales en el procedimiento económico-administrativo.
- F9700121 Fuga de dos internos del centro penitenciario de Vigo.
- F9700122 Fuga de un interno del centro penitenciario de Carabanchel.
- F9700123 Concentración de establecimientos de ocio y de personas asistentes a los mismos en un barrio de Madrid.
- F9700124 Retirada del complemento de productividad a una vigilante de seguridad embarazada.
- F9700125 Inclemencias climatológicas que originan una situación de emergencia en algunos lugares del territorio nacional.
- F9700126 Deficiencias existentes en la carretera M-506, entre Pinto y San Martín de la Vega (Madrid).
- F9700127 Desalojo de cinco familias gitanas del colegio público San Román por el Ayuntamiento de Madrid.
- F9700129 Escuela infantil sin calefacción.
- F9700130 Parada automática del reactor en la Central de Asco I.
- F9700131 Actuaciones de la Compañía Telefónica de España para ceder sus ficheros automatizados de datos personales a empresas filiales de su grupo.
- F9700132 Fallecimiento de un interno en el centro penitenciario de Carabanchel debido, al parecer, a golpes propinados por otro interno.

3.8. Visitas

Se relacionan a continuación las visitas realizadas con motivo de alguna investigación:

1. Ayuntamiento y servicios municipales de Calzadilla de los Barros (Badajoz).
2. Ayuntamiento de Vigo (Pontevedra).
3. Ayuntamiento de El Grove (Pontevedra).
4. Ayuntamiento de Ponteáreas (Pontevedra).
5. Ayuntamiento de Cádiz.
6. Ayuntamiento de Galapagar (Madrid).
7. Ayuntamiento de Cercedilla (Madrid).
8. Ayuntamiento de Deza (Soria).
9. Ayuntamiento de Oviedo.
10. Ayuntamiento de Vegiviana, Parque Infantil (Oviedo)
11. Centro penitenciario de mujeres de Carabanchel (Madrid).
12. Centro penitenciario de mujeres de Sevilla.
13. Centro penitenciario de mujeres de Carabanchel (Madrid).
14. Centro de reforma de menores «San Francisco de Asís» en Torremolinos (Málaga).
15. Centro de menores «El Madroño», de Madrid.
16. Centro de menores «Renasco», de Madrid.
17. Centro de menores «Tabares», en el Valle de Tabares de La Laguna (Santa Cruz de Tenerife).
18. Centro de menores «Asociación sin fronteras», de Pamplona.
19. Centro de menores «Lagun Etxea», de Pamplona

20. Centro de menores «La Jara» de Alcalá de Guadaira (Sevilla).
21. Centro de reforma de menores de Murcia.
22. Centro de menores «Residencia Juan de Mairena», de Córdoba.
23. Centro de menores «San Rafael», de Córdoba.
24. Centro colonia de menores «San Vicente Ferrer», de Godella (Valencia).
25. Centro juvenil de Sograndio en Oviedo (Asturias).
26. Centro de menores «Zambrana» de Valladolid.
27. Centro de menores «Aurelio Montero», de Pontevedra
28. Centro penitenciario de Segovia.
29. Centro penitenciario Madrid-II, de Alcalá-Meco
30. Centro penitenciario Madrid-V, en Soto del Real.
31. Centro penitenciario de Valladolid.
32. Centro penitenciario Alcalá II (Madrid).
33. Centro penitenciario Ocaña I (Toledo).
34. Centro penitenciario de Aranjuez (Madrid).
35. Centro penitenciario de Martutene (Guipúzcoa).
36. Centro penitenciario de Ocaña II (Toledo).
37. Centro penitenciario Madrid IV, en Navalcarnero.
38. Centro penitenciario de Zaragoza-Torrero.
39. Centro penitenciario de Dueñas (Palencia).
40. Centro penitenciario de Huesca.
41. Centro penitenciario de Badajoz.
42. Centro penitenciario de Dueñas (Palencia).
43. Centro penitenciario de Palencia.
44. Centro penitenciario Madrid III, en Valdemoro.
45. Centro penitenciario de Córdoba.
46. Centro penitenciario de Castellón.
47. Centro penitenciario de Ocaña II (Toledo).
48. Centro penitenciario de Jerez de la Frontera (Cádiz).
49. Centro penitenciario de Curtis (La Coruña).
50. Centro penitenciario de Burgos.
51. Centro penitenciario de Pamplona.
52. Centro penitenciario Madrid V en Soto del Real.
53. Centro penitenciario de Brieva (Avila).
54. Centro penitenciario Cáceres I.
55. Centro penitenciario Cáceres II.
56. Centro penitenciario de Ocaña II (Toledo).
57. Centro penitenciario de Jaén II.
58. Centro penitenciario Madrid 1, en Carabanchel.
59. Centro penitenciario de Aranjuez (Madrid).
60. Centro penitenciario de Villabona (Asturias).
61. Centro penitenciario de Cuenca.
62. Centro penitenciario de Málaga.
63. Centro penitenciario Madrid IV en Navalcarnero.
64. Hospital psiquiátrico penitenciario de Alicante.
65. Hospital psiquiátrico penitenciario de Sevilla.
66. Centro de internamiento de extranjeros de Moratalaz (Madrid).

67. Centro de internamiento de extranjeros «La Verneda», de Barcelona.
68. Establecimiento disciplinario militar de Illetas, en Calviá (Mallorca).
69. Sección de extranjeros de la comisaría de policía de Barcelona.
70. Dependencias de la policía nacional y de la policía municipal de Leganés (Madrid).
71. Dependencias de la policía nacional y de la Guardia Civil en la provincia de Soria.
72. Dependencias policiales de la provincia de Badajoz.
73. Dependencias de la policía nacional y Guardia Civil de Algeciras (Cádiz).
74. Dependencias policiales del aeropuerto de Barajas.
75. Dependencias de la policía nacional y de la Guardia Civil de la provincia de Burgos.
76. Comisaría del aeropuerto de Barajas (Madrid).
77. Comandancia de la Guardia Civil de Zamora.
78. Comandancia de la Guardia Civil de Soria.
79. Comisaría de Soria
80. Puesto de la Guardia Civil de Serón de Nágima (Soria).
81. Puesto de la Guardia Civil de Llança (Gerona).
82. Delegación del Gobierno en Melilla.
83. Policía local de Melilla.
84. Tercio Gran Capitán de la Legión, en Melilla.
85. Establecimiento disciplinario militar del acuartelamiento Alfonso XIII, en Melilla.
86. Granja de acogida de emigrantes subsaharianos, en Melilla.
87. Campamento de Calamocarro y Perímetro fronterizo, en Ceuta.
88. Fiscalía provincial de Alicante.
89. Fiscalía provincial de Sevilla.
90. Consejería de Medio Ambiente de Andalucía.
91. Consejería de Política Territorial de la Xunta de Galicia
92. Consejería de Educación, Cultura y Deporte de Canarias.
93. Consejería de Empleo y Asuntos Sociales de Canarias..
94. Consejería de Sanidad y Consumo de Canarias.
95. Consejería de Bienestar Social y Sanidad de Melilla.
96. Servicio Andaluz de Salud.
97. Servicio Valenciano de Salud.
98. Servicio Canario de Salud de Santa Cruz de Tenerife.
99. Servicio Canario de Salud de Las Palmas.
100. Dirección Provincial del Instituto Nacional de la Salud de Asturias.
101. Dirección Provincial del Instituto Nacional de la Salud de Melilla.
102. Dirección Provincial del Instituto Nacional de la Salud de León.
103. Dirección Provincial del Instituto Nacional de la Salud de Palencia.
104. Consejo General de Colegios Oficiales de Farmacéuticos.
105. Base General Asensio en Palma de Mallorca.
106. Parque de Doñana (Huelva).
107. Parques infantiles del municipio del Puerto de Santa María (Cádiz).
108. Barrio «La Guindalera», de Madrid.

3.9. Administraciones que han incumplido el deber de contestar al Defensor del Pueblo

Administraciones que han incumplido el deber de contestar al Defensor del Pueblo y nunca han remitido el informe solicitado, a pesar de haberse requerido la remisión de dicho informe en tres ocasiones:

AYUNTAMIENTO DE RIVAS-VACIAMADRID (MADRID)

Queja	F9319077
Sugerencia	15.01.97
1.º Requerimiento	25.03.97
2.º Requerimiento	04.06.97
3.º Requerimiento	29.09.97
Asunto.....	Expediente disciplinario contra funcionarios por accidente con menores.

AYUNTAMIENTO DE LAS ROZAS (MADRID)

Queja	9404159
Reapertura	15.11.95
1.º Requerimiento	14.02.96
2.º Requerimiento	03 .06.96
3.º Requerimiento	07.10.96
Cierre por no contestación	18.07.97
Asunto.....	Obras de ajardinamiento y urbanización de una zona residencial.

AYUNTAMIENTO DE JAVEA (ALICANTE)

Queja	9409663
Admisión.....	24.04.95
1.º Requerimiento	16.10.95
2.º Requerimiento	15.12.95
3.º Requerimiento	07.03.96
Cierre por no contestación	17.06.97
Asunto.....	Disciplina urbanística.

AYUNTAMIENTO DE VILLARES DE LA REINA (SALAMANCA)

Queja	9501705
Admisión.....	10.03.95
1.º Requerimiento	15.11.95
2.º Requerimiento	14.02.96
3.º Requerimiento	13.06.96
Cierre por no contestación	18.07.97
Asunto.....	Calificación como garaje de un local.

AYUNTAMIENTO DE TEGUISE (LANZAROTE)

Queja	9503894
Admisión.....	20.06.95
1.º Requerimiento	24.11.95
2.º Requerimiento	26.04.96
3.º Requerimiento	12.09.96
Asunto.....	Silencio administrativo, diligencia de embargo

AYUNTAMIENTO DE MOSTOLES (MADRID)

Queja	9506235
Admisión.....	19.06.95
1.º Requerimiento	16.10.95
2.º Requerimiento	17.01.96
3.º Requerimiento	03.06.96
Cierre por no contestación	28.07.97
Asunto.....	Denegación de licencia de apertura.

AYUNTAMIENTO DE CASARRUBIOS MONTE (TOLEDO)

Queja	9509282
Admisión.....	25.01.96
1.º Requerimiento	30.04.96
2.º Requerimiento	20.09.96
3.º Requerimiento	04.02.97
Cierre por no contestación	17.07.97
Asunto.....	Disciplina urbanística y silencio administrativo

AYUNTAMIENTO DE PUERTO DEL ROSARIO (FUERTEVENTURA)

Queja	9510406
Admisión.....	24.01.96
1.º Requerimiento	30.04.96
2.º Requerimiento	19.06.96
3.º Requerimiento	22.10.96
Cierre por no contestación	18.07.97
Asunto.....	Impago de justiprecio en expropiación urbanística.

AYUNTAMIENTO DE TEULADA (ALICANTE)

Queja	9512159
Admisión.....	23.05.96
1.º Requerimiento	29.10.96
2.º Requerimiento	13.02.97
3.º Requerimiento	11.06.97
Asunto.....	Medidas contra riesgo de incendio en zona boscosa.

AYUNTAMIENTO DE TEGUISSE (TENERIFE)

Queja	F9600042
Admisión.....	18.06.96
1.º Requerimiento	18.11.96
2.º Requerimiento	24.03.97
3.º Requerimiento	18.06.97
Asunto.....	Obras sin licencia y en zona protegida medioambientalmente.

COLEGIO DE ABOGADOS DE BADAJOZ

Queja	9600850
Admisión.....	05.03.96
1.º Requerimiento	01.07.96
2.º Requerimiento	03.12.96
3.º Requerimiento	2 1.07.97
Asunto.....	Queja contra abogados.

AYUNTAMIENTO DE CORTES Y GRAENA (GRANADA)

Queja	9601283
Admisión.....	26.03.96
1.º Requerimiento	24.06.96
2.º Requerimiento	28.10.96
3.º Requerimiento	21.02.97
Diligencia telefónica	15.12.97
Asunto.....	Rotura de la red de alcantarillado.

AYUNTAMIENTO DE BADAJOZ

Queja	9620663
Admisión.....	26.11.96
1.º Requerimiento	13.02.97
2.º Requerimiento	12.06.97
3.º Requerimiento	06.10.97
Asunto.....	Denegación de acceso a un registro histórico a un investigador.

AYUNTAMIENTO DE BURUJON (TOLEDO)

Queja	9621990
Admisión.....	15.11.96
1.º Requerimiento	13.02.97
2.º Requerimiento	26.05.97
3.º Requerimiento	24.09.97
Diligencia telefónica	19.12.97

Asunto..... Problemas derivados de la instalación de una farola.

AYUNTAMIENTO DE ABANILLA (MURCIA)

Queja 9622472
Admisión..... 10.01.97
1.º Requerimiento 2 3.04.97
2.º Requerimiento 14.07.97
3.º Requerimiento 07.11.97
Asunto..... Infracción urbanística y silencio administrativo

AYUNTAMIENTO DE ALGAR DE MESA (GUADALAJARA)

Queja 9622560
Admisión..... 03.02.97
1.º Requerimiento 18.06.97
2.º Requerimiento 20.10.97
3.º Requerimiento 30.12.97
Asunto..... Disciplina urbanística

AYUNTAMIENTO DE POLLENSA (MALLORCA)

Queja 9624364
Admisión..... 11.03.97
1.º Requerimiento 12.06.97
2.º Requerimiento 20.10.97
3.º Requerimiento 30.12.97
Asunto..... Disciplina urbanística

Administraciones que habiendo contestado a una primera solicitud de información, no han atendido la segunda o sucesivas peticiones de informe del Defensor del Pueblo, a pesar de haberlo requerido en tres ocasiones:

AYUNTAMIENTO DE MEDINA DEL CAMPO (VALLADOLID)

Q8807708

AYUNTAMIENTO DE CONSUEGRA (TOLEDO)

Q8916789

INSTITUTO DE LA VIVIENDA DE MADRID (IVIMA)

Q9101845

Q9410859

Q9503326

Q9503865

Q9509113

CONSEJERIA DE OBRAS PUBLICAS, URBANISMO Y TRANSPORTES DE LA
COMUNIDAD DE MADRID.

Q9217927

SUBSECRETARIA DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA

Q9317348

Q9702341

AYUNTAMIENTO DE CONIL DE LA FRONTERA (CADIZ)

Q9405532

AYUNTAMIENTO DE FUENTE EL SAZ DEL JARAMA (MADRID)

Q9406971

09509335

AYUNTAMIENTO DE VALDEBEZANA-SONCILLO (BURGOS)

Q9411912

AYUNTAMIENTO DE GALINDUSTE (SALAMANCA)

Q9414029

CONSEJO DE UNIVERSIDADES

Q9414396

AYUNTAMIENTO DE GALAPAGAR (MADRID)

Q9502712

AYUNTAMIENTO DE VALENCIA

Q9506698

AYUNTAMIENTO DE PEÑISCOLA (CASTELLON)

Q9507454

AYUNTAMIENTO DE CARTAGENA (MURCIA)

Q9509238

AYUNTAMIENTO DE ITUERO Y LAMA (SEGOVIA)

Q9509587

AYUNTAMIENTO DE BADAJOZ

Q9509626

AYUNTAMIENTO DE MEDINA DEL CAMPO (VALLADOLID)

Q9512921

AYUNTAMIENTO DE CARTAGENA (MURCIA)

Q9600458

AYUNTAMIENTO DE CUEVA DEL HIERRO (CUENCA)
Q9616188

AYUNTAMIENTO DE SAN FERNANDO DE HENARES (MADRID)
Q9619374

MANCOMUNIDAD DE MUNICIPIOS DEL RIO BRIO (ZARAGOZA)
Q9705637

4. RECOMENDACIONES

A continuación se relacionan de manera sintética todas las recomendaciones formuladas por el Defensor del Pueblo a las distintas Administraciones públicas a lo largo del año 1997.

Estas recomendaciones han sido clasificadas en tres apartados conforme al estado de tramitación en que se encontraban el 1 de marzo de 1998, fecha en que se recibieron los últimos datos.

4.1. Recomendaciones aceptadas

4.1.1. *Recomendación sobre condiciones y situación de los depósitos municipales de detenidos*

Con la finalidad de que se adoptasen las medidas oportunas para mejorar las condiciones y el funcionamiento de los depósitos municipales de detenidos, esta institución formuló la siguiente recomendación al Ministerio de Justicia

1. Que antes de comenzar a cumplir las penas de arresto de fin de semana en esos depósitos, los fiscales de vigilancia penitenciaria, en virtud de lo dispuesto en el artículo 526 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, supervisaran las instalaciones e informasen en cada caso a los jueces de vigilancia sobre la conveniencia de cumplir allí las citadas penas.

2. Que se promovieran las iniciativas legislativas precisas en orden a clarificar qué Administración es la competente para la gestión y el mantenimiento de los depósitos municipales.

3. Que entre estas iniciativas legislativas se estableciera el régimen disciplinario de los penados que cumplen estas penas, al tiempo que se estudiara la posibilidad de impartirles programas de tratamiento así como que se estableciesen las condiciones precisas para que estos condenados pudieran obtener beneficios penitenciarios.

Esta recomendación ha sido aceptada por el Ministerio de Justicia.

4.1.2. *Recomendación sobre la notificación de oficio de pase a la reserva a los objetores que han cumplido la prestación social sustitutoria*

La Dirección General de Objeción de Conciencia no expide de oficio y con carácter general un certificado que acredite el cumplimiento de la prestación social sustitutoria y, únicamente a solicitud de los interesados, se expide un certificado en el que se hacen constar los datos del objetor y se da fe de que ha pasado a la reserva.

En este sentido, la Ley Orgánica 13/1991, de 20 de diciembre, del servicio militar, dispone que al finalizar el cumplimiento del servicio militar los españoles pasarán a la reserva y recibirán certificación de los servicios prestados, mientras que la Ley 48/1984, de 26 de diciembre, reguladora de la objeción de conciencia y de la prestación social sustitutoria, no contiene ningún precepto similar.

Habida cuenta de que tanto el servicio militar como la prestación social sustitutoria son prestaciones personales de carácter obligatorio que dimanar de lo que establece el artículo 30.2 de la Constitución y, por lo tanto, que no existe causa que justifique esta diferencia de trato legal que, de mantenerse, estaría causando a ciertos ciudadanos un perjuicio al obligarles a solicitar un certificado que debería ser entregado de oficio por la Administración, se recomendó a la Secretaría de Estado de Justicia que adoptara las medidas necesarias para que, al igual que sucede en el ámbito de la Administración militar, se aprobara algún tipo de certificado y se entregara el original al interesado en aquellos supuestos que legalmente fuera preciso, guardando copia de dicha notificación en el expediente personal del objetor sin que fuera necesario, como viene sucediendo hasta ahora, que la citada documentación se solicite a instancia de parte.

En la respuesta recibida se indica que, atendiendo a esta recomendación, se ha modificado el modelo de notificación que se entrega a los objetores cuando finalizan el cumplimiento de la prestación social sustitutoria.

4.1.3. *Recomendación sobre las inscripciones de nacimiento de aquellas personas que adquieren la nacionalidad española*

Con alguna frecuencia se vienen recibiendo quejas en las que los ciudadanos expresan su malestar al no poder renovar su documento nacional de identidad por no aparecer su segundo apellido en la inscripción que se practicó con ocasión de la adquisición de la nacionalidad española.

El motivo por el que en su momento se practicó la inscripción con un sólo apellido pudo obedecer a que al calificar la inscripción solicitada, la misma se llevó a cabo tal y como señala el artículo 27 de la Ley del Registro Civil, en función de las declaraciones y documentos que fueron presentados

Las personas afectadas por esta situación manifestaban que con ocasión de la tramitación del expediente de nacionalidad, tuvieron que presentar abundante documentación (certificado de nacimiento, fotocopia compulsada del libro de familia, etc.), y se les volvía a exigir esa misma documentación para tramitar un nuevo expediente con objeto de completar con un segundo

apellido la inscripción que se practicó en su momento con un sólo apellido, cuando en la mayoría de los casos ese segundo apellido podía ser obtenido de la documentación presentada en su día.

Efectivamente, en virtud de lo dispuesto en los artículos 95 de la Ley del Registro Civil y 296 de su Reglamento, puede ser completada la inscripción en la que inicialmente solamente se hizo constar un apellido. De esta forma se daría cumplimiento al principio de oficialidad que rige con carácter general en todas las actuaciones del Registro Civil, dado el marcado interés público en la constancia adecuada en el registro de los hechos que afectan al estado civil, logrando de esa forma la más exacta concordancia entre el registro y la realidad.

En base a dicha apreciación se ha dirigido una recomendación a la Dirección General de los Registros y del Notariado a fin de que, en las inscripciones que se practiquen como consecuencia de la adquisición de la nacionalidad española se cumplan las previsiones legales que en cuanto a los apellidos establecen los artículos 53 y 55 de la Ley del Registro Civil y el artículo 194 del Reglamento de dicho texto legal.

Por otra parte, se recomendó que el propio Registro Civil, en aquellas inscripciones que se practicaron haciendo constar solamente un apellido del adquirente de la nacionalidad española, una vez detectada esa situación, actuara de oficio y completara la inscripción utilizando, siempre que ello fuese posible, la documentación que la persona afectada presentó en el expediente de nacionalidad, evitando de esa forma que el interesado, que en modo alguno es responsable de esa inscripción incompleta, tenga que presentar una documentación que, en múltiples ocasiones, ya entregó en su momento. La recomendación ha sido aceptada.

4.1.4. *Recomendación sobre derecho de acceso a expediente administrativo regulado en el artículo 35 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*

El artículo 35.a) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, reconoce a los ciudadanos el derecho «a conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados, y a obtener copias de documentos contenidos en ellos».

En el curso de una tramitación ante la Agencia de Protección de Datos, ésta informó de su parecer respecto a que «no tratándose de un procedimiento sancionador no existe un derecho de acceso permanente en el expediente en tramitación, sino que dicho derecho se concreta en los períodos que para alegaciones se conceden en los términos del Real Decreto 1332/1994» norma ésta que desarrolla determinados aspectos de la Ley Orgánica 5/1992, de 29 de octubre, de regulación del tratamiento automatizado de los datos de carácter personal.

Esta institución hubo de mostrar su desacuerdo con dicha interpretación que no coincide con el tenor literal del artículo 35.a) de la Ley 30/1992, el cual configura sin duda alguna el derecho del que pueden hacer uso los interesados durante la tramitación de cualquier procedimiento y en cualquier fase del mismo.

En consecuencia se recomendó a la Agencia de Protección de Datos que en los sucesivos ajustase su actuación a los términos del artículo 35.a) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y que de acuerdo con ello accediese a las demandas que en orden al conocimiento del estado de tramitación de los procedimientos y a la obtención de copias de documentos obrantes en los mismos fueran formuladas por los interesados.

La recomendación ha sido expresamente aceptada por la Agencia de Protección de Datos.

4.1.5. *Recomendación sobre criterios de interpretación de las normas que afectan a derechos fundamentales en el ámbito disciplinario militar*

La imposición a un soldado de remplazo de la sanción de dos meses de arresto, que debía ser extinguida en establecimiento disciplinario, por la falta grave de hacer manifestaciones contrarias a la disciplina y realizarlas a través de los medios de comunicación social, prevista en el número 15 del artículo 9 de la Ley Orgánica 12/1985, de 27 de noviembre, dio lugar a que esta institución hiciese determinadas consideraciones sobre los hechos que habían sido objeto de la citada sanción.

A juicio de esta institución se había realizado una aplicación extensiva de una norma disciplinaria, lo que podría suponer una infracción del principio de legalidad que impone la necesidad de una predeterminación normativa de las conductas infractoras y de las sanciones correspondientes.

El principio de legalidad exige la existencia de preceptos jurídicos que permitan predecir con suficiente grado de certeza qué conductas se hallan prohibidas y qué responsabilidad y, en su caso, qué sanción comporta su realización, y obliga a dilucidar si en la actividad de reconocimiento y alcance de una norma como paso previo a su aplicación se han rebasado sus límites, modificando su sentido propio.

Por otra parte, lo previsto en el número 15 del artículo 9 de la Ley Orgánica 12/1985, de 27 de noviembre, supone una limitación al ejercicio del derecho fundamental del artículo 20.1.a) de nuestra Constitución, por lo que el encaje de las manifestaciones del interesado en el tipo sancionador reiteradamente citado no resultaría acorde con la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la interpretación de las normas que establecen límites al ejercicio de los derechos y libertades fundamentales.

El legislador puede legítimamente imponer límites específicos al ejercicio de la libertad de expresión de los miembros de las Fuerzas Armadas, siempre y cuando estos límites respondan a los principios primordiales y a los criterios esenciales de organización de la institución militar, que garanticen no sólo la necesaria disciplina y sujeción jerárquica, sino también el principio de unidad interna.

Tanto las normas que regulan la libertad como las que establecen límites a su ejercicio vienen a ser igualmente vinculantes y actúan recíprocamente. Como resultado de esta interacción, la fuerza expansiva de todo derecho fundamental restringe, por su parte, el alcance de las normas

limitadoras que actúan sobre el mismo; de ahí la exigencia de que los límites de los derechos fundamentales hayan de ser interpretados con criterios restrictivos y en el sentido más favorable a la eficacia y a la esencia de tales derechos.

En consecuencia, se recomendó al Ministerio de Defensa que, valorando las consideraciones realizadas por esta institución, adoptase las medidas e impartiese las instrucciones oportunas para que en el ejercicio de la potestad sancionadora en el ámbito disciplinario militar, las normas que establecen límites al ejercicio de los derechos y libertades fundamentales sean interpretadas con criterios restrictivos y en el sentido más favorable a la eficacia y a la esencia de tales derechos.

El Ministerio de Defensa ha manifestado que comparte la preocupación de esta institución, y ha desarrollado una ingente labor de difusión mediante conferencias, cursos monográficos y de formación, instrucciones a los mandos militares y órdenes ministeriales para que la aplicación del régimen disciplinario se realice conforme a los presupuestos.

4.1.6. *Recomendación sobre actividades extraoficiales de bandas de música militares*

Las bandas de música militares, integradas por militares profesionales y de reemplazo, además de sus actividades militares, participan en actos que no tienen carácter militar, sin que exista una normativa homogénea en los tres ejércitos que regule las condiciones en las que debe producirse esta última participación.

Estos datos, junto con la evolución no sólo social, sino también legal que se había producido de la expresión «acto de servicio», hizo aconsejable recomendar al Ministerio de Defensa que llevase a cabo los estudios que estimase oportunos, a los efectos de determinar si a la luz de la legislación actualmente en vigor, las bandas de música militares pueden seguir llevando a cabo actividades extraoficiales, y en caso afirmativo, que una norma única regule de manera global y en todos sus aspectos estos cometidos para los tres ejércitos, teniendo especialmente en cuenta que dichas bandas no solamente están compuestas por militares profesionales, sino también por militares de reemplazo.

El citado departamento ha contestado que acepta la recomendación y que se encuentra en tramitación un proyecto de orden ministerial para regular la forma de llevarse a efecto la intervención de las bandas de música militares en actos que no tengan carácter militar.

4.1.7. *Recomendación sobre solicitudes de exención del servicio militar por enfermedad o limitación sobrevenida en supuestos de clasificación con aplazamiento de incorporación*

Los artículos 33 y 34 del Reglamento de Reclutamiento, aprobado por Real Decreto 1107/1993, de 9 de julio, regulan la programación de los reconocimientos médicos de los alistados susceptibles de incorporarse al servicio militar en el reemplazo siguiente, es decir, de todos los alistados excepto los declarados exentos y aquéllos a los que se conceda aplazamiento.

Por otra parte, el artículo 46 del Reglamento de Reclutamiento, al regular la exención por enfermedad o limitación sobrevenida, dispone que los alistados deberán manifestarlo ante el centro de reclutamiento, iniciándose así el correspondiente procedimiento en el curso del cual está previsto el reconocimiento médico del alistado.

La Dirección General de Reclutamiento y Enseñanza Militar consideraba que lo previsto en los artículos 33 y 34, antes citados, carecería de sentido si se considera que el artículo 46, al mencionar a los alistados ya clasificados, se está refiriendo no sólo a los clasificados como aptos, sino también a los clasificados con aplazamiento de incorporación al servicio militar.

Sin embargo, esta institución consideró que es razonable la previsión legal de que se reconozca médicamente a quien alega una enfermedad o una limitación sobrevenida que constituya una posible causa de exención del servicio militar, con independencia de su clasificación como apto o con aplazamiento de incorporación.

Dicha previsión es, a juicio de esta institución, compatible con lo dispuesto en los artículos 33 y 34, ya que éstos regulan la programación de los reconocimientos médicos que deben realizarse durante el proceso de reclutamiento, a cada uno de los alistados susceptibles de incorporación al servicio militar en el remplazo siguiente y, por su parte, el artículo 46 se refiere exclusivamente a los alistados ya clasificados a los que sobrevenga una enfermedad que, lógicamente, no han podido alegar antes de su clasificación.

La interpretación que realiza ese departamento de lo dispuesto en el artículo 46 del Reglamento de Reclutamiento supone aplazar innecesariamente la declaración de aquellas exenciones del servicio militar que tengan su causa en una enfermedad o limitación sobrevenida, lo que provoca una situación de indeterminación de los derechos y deberes de los alistados que, reuniendo los requisitos necesarios para que se declare su exención, no pueden acceder a los beneficios que se derivan de dicha declaración.

En consecuencia, se recomendó al Ministerio de Defensa que se procediese a modificar el criterio de no dar curso a las solicitudes de exención por enfermedad o limitación sobrevenida, presentadas al amparo de lo previsto en el artículo 46 del Reglamento de Reclutamiento, aprobado por Real Decreto 1107/1993, de 9 de julio, cuando el interesado hubiese sido previamente clasificado con aplazamiento de incorporación al servicio militar.

El Ministerio de Defensa ha aceptado la recomendación formulada, indicando que se han impartido las instrucciones oportunas a la Dirección General de Reclutamiento y Enseñanza Militar para modificar en lo sucesivo el criterio que al respecto se ha venido manteniendo, y para que se establezcan las reglas objetivas que permitan citar a reconocimiento a los alistados ya clasificados a quienes sobrevenga enfermedad o limitación que sea posible causa de exención, cuando así lo soliciten y justifiquen, y pueda causárseles un perjuicio en caso de retrasar aquél al momento de agotar la prórroga o su ampliación.

4.1.8. Recomendación sobre plazos de recursos presentados en diversos registros del Ministerio de Defensa

La Sección de Recursos y Reclamaciones de la Secretaría General del Mando de Personal del Ejército de Tierra en los acuses de recibo que remite a los interesados que presentan instancias o solicitudes, les informa, a los efectos de lo previsto en el artículo 48.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, de la fecha de entrada en el registro de dicha sección.

En el citado artículo 48.4 se señala que los plazos para iniciar un procedimiento se contarán a partir del día de la fecha en que la solicitud haya tenido entrada en cualquiera de los registros del órgano administrativo competente.

Por tanto, a juicio de esta institución, procedía modificar el criterio de considerar que los procedimientos se inician a partir de la fecha en que la solicitud de un ciudadano tiene entrada en determinados registros de ese departamento, y no en cualquiera de los creados por ese mismo departamento, de conformidad con lo previsto en la Ley 30/1 992, de 26 de noviembre.

Por lo que se refiere al momento en el que se considera interrumpido el plazo preclusivo para interponer recursos administrativos, esta institución tuvo conocimiento de la existencia de una resolución del Ministerio de Defensa que inadmitía por extemporaneidad un escrito impugnatorio, al considerar que el escrito de recurso era presentado en el Registro de la Secretaría General del Cuartel General del Mando Central del Ejército del Aire una vez transcurrido el plazo legalmente fijado para ello, sin considerar que fue presentado en plazo en el Registro del Sector Aéreo de Valencia.

En relación con lo anterior, debe recordarse que la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común establece el principio de intercomunicabilidad entre los registros de las distintas administraciones públicas para facilitar la actuación del ciudadano ante la Administración, de forma que las solicitudes, escritos y comunicaciones pueden ser presentados no sólo en los registros de los órganos administrativos a que se dirijan, sino también en los de cualquier órgano administrativo que pertenezca a la Administración general del Estado.

En consecuencia, se recomendó al Ministerio de Defensa la adopción de las medidas oportunas para que las unidades administrativas de ese departamento se atengan, en todo caso, a lo previsto en el artículo 38.4 de la Ley 30/1992, de 26 de diciembre, considerando interrumpido el plazo preclusivo en los recursos administrativos desde su presentación en cualquiera de los registros relacionados en dicho artículo, y por otra parte consideren que los procedimientos administrativos se inician a partir del día de la fecha en que la solicitud haya tenido entrada en cualquiera de los registros, generales o auxiliares, del Ministerio de Defensa.

Aceptando las citadas recomendaciones, el Ministerio de Defensa ha dictado unas instrucciones en las que se recoge el criterio general y uniforme a seguir por los órganos administrativos encargados de la tramitación y resolución de los procedimientos y recursos administrativos.

4.1.9. *Recomendación sobre métodos de notificación de las órdenes de incorporación al servicio militar*

Iniciada la oportuna investigación ante la Dirección General de Reclutamiento y Enseñanza Militar, tras haberse recibido la queja de un ciudadano que ponía de manifiesto que la orden de incorporación al servicio militar le había sido notificada por teléfono, se confirmó que, por regla general, se emplea el correo ordinario para notificar este tipo de órdenes, recurriendo al certificado con acuse de recibo en contadas ocasiones, únicamente cuando se detectan problemas.

Esta institución puso de manifiesto la importancia de notificar este tipo de actos en los términos que dispone la Ley 30/1 992, de 26 de noviembre, sobre todo teniendo en cuenta que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 604 de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, el no presentarse sin causa justificada al servicio militar tras haber sido citado legalmente, retrasando la incorporación al mismo por tiempo superior a un mes, es conducta que se castiga con la pena de seis meses a dos años de prisión e inhabilitación absoluta por tiempo de diez a catorce años.

Por todo ello se recomendó a la Dirección General de Reclutamiento y Enseñanza Militar que dispusiera lo necesario para que las notificaciones de las órdenes de incorporación al servicio militar se practicaran por cualquier medio que permitiera tener constancia indubitada de su recepción por parte del interesado o su representante, así como de la fecha, identidad y contenido del acto y que, del mismo modo, la acreditación de la notificación efectuada se incorporase al expediente, todo ello como medida de garantía no sólo para el administrado sino también para la propia Administración.

En la contestación recibida se indicaba que se realizarían las citaciones de acuerdo con la recomendación formulada en la medida en que las posibilidades económicas y presupuestarias lo permitiesen, por lo que se consideró oportuno dirigirse de nuevo a la Administración para recordarle que se encuentra sometida al principio de legalidad, y que la carencia de crédito presupuestario no puede ser alegada para incumplir obligaciones legalmente establecidas. La Dirección General de Reclutamiento y Enseñanza Militar ha respondido que tiene previsto aumentar en el futuro las cantidades presupuestarias dedicadas a la notificación de las órdenes de incorporación, dentro de lo posible, y vigilar con sumo celo la instrucción de los expedientes incoados al amparo del artículo 21 de la Ley Orgánica 13/1991, de 20 de diciembre, del servicio militar, en los cuales se citará de forma personal al interesado. Del mismo modo pone de manifiesto que, en el supuesto de que se comprobara que la citación no se ha efectuado en forma legal, se procedería al archivo del expediente incoado por incumplimiento de obligaciones militares.

4.1.10. *Recomendación sobre las garantías aportadas en el procedimiento económico-administrativo*

En los expedientes de queja recibidos en relación con el procedimiento económico-administrativo los ciudadanos plantean que las consecuencias económicas de una clara irregularidad administrativa como son los retrasos producidos en la emisión de los fallos, son soportados por los afectados. En efecto, al solicitar la suspensión se deben presentar las garantías

previstas en el artículo 75 del citado Reglamento de Procedimiento de las Reclamaciones Económico-Administrativas, aprobado por Real Decreto 391/1996, y seguir abonando los intereses, una vez transcurrido el repetido plazo legal de un año para resolver, cuando parece que, a partir de ese momento, los intereses de los avales o, en general, los costes económicos de las garantías o, en su caso, los intereses de las garantías inmovilizadas deberían correr a cargo de la Administración.

Por ello, se ha considerado oportuno recomendar a la Secretaría de Estado que se modifique la normativa vigente en relación con las garantías aportadas en el procedimiento económico-administrativo, de forma que, transcurrido el plazo de un año se anulen los perjuicios económicos producidos a los ciudadanos, que han optado por garantizar sus deudas tributarias, exigiéndoles aportar las garantías previstas exclusivamente durante el plazo en el que deben dictarse las resoluciones económico-administrativas. Esta recomendación ha sido aceptada.

4.1.11. Recomendación sobre la adopción de medidas precisas para un correcto funcionamiento del procedimiento económico-administrativo

Después de múltiples actuaciones ante los órganos competentes de la Administración tributaria, para intentar encontrar una solución a los retrasos producidos en la resolución de las reclamaciones económico-administrativas, de las que ha quedado constancia en anteriores informes parlamentarios, ante la persistencia del problema se remitió una recomendación a la Secretaría de Estado de Hacienda, a fin de que dicho órgano superior efectuara una intervención directa, al objeto de que se adoptaran las medidas necesarias para garantizar el correcto funcionamiento del citado procedimiento.

La Secretaría de Estado de Hacienda ha manifestado que acepta la recomendación planteada, así como que coincide con el Defensor del Pueblo en la preocupación manifestada por las citadas demoras. Se reconoce, igualmente, que los efectivos de personal con los que cuentan los tribunales económico-administrativos no han aumentado de forma correlativa al incremento producido en el número de expedientes que anualmente se plantean, por lo que se indica que se ha presentado un proyecto de reforma de las relaciones de puestos de trabajo de todos los tribunales, en el que se contempla un incremento total de 106 puestos.

Parece que a partir de esta reforma puede abrirse una vía para solucionar, con carácter definitivo, las demoras producidas. Esta recomendación ha sido aceptada parcialmente.

4.1.12. Recomendación sobre la adopción de medidas de coordinación entre la Administración estatal y las administraciones autonómicas

Varios ciudadanos han puesto de manifiesto que en su calidad de contribuyentes liquidaron el impuesto sobre el valor añadido sobre una transmisión al entender que la misma estaba sujeta a dicho impuesto y, posteriormente, han sido requeridos para el pago del impuesto sobre transmisiones patrimoniales a través de la consejería de la comunidad autónoma correspondiente.

En todos los casos se ha producido una discrepancia entre la oficina liquidadora de la comunidad autónoma de que se tratara y el interesado, sin que las administraciones se hayan pronunciado claramente sobre cuál de los dos impuestos era aplicable al hecho imponible concreto.

Por ello, se consideró oportuno recomendar a la Secretaría de Estado de Hacienda que se estudiaran e implantaran las medidas de coordinación oportunas que se debían adoptar entre las distintas administraciones autonómicas y la estatal para evitar que situaciones como las referidas se volvieran a producir en el futuro. Esta recomendación ha sido aceptada.

4.1.13. Recomendación sobre el abono de los intereses de demora correspondientes a las devoluciones del impuesto sobre la renta de las personas físicas

Se ha constatado la disconformidad expresada por diversos ciudadanos con el hecho de que no se les abonen los intereses de demora correspondientes a devoluciones del impuesto sobre la renta de las personas físicas, recibidas con posterioridad al plazo legal previsto para efectuar las mismas, al argumentar la Agencia Tributaria que la devolución se ha producido con antelación a la finalización de dicho plazo.

Estudiado el problema planteado se recomendó a la Dirección General de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, del Ministerio de Economía y Hacienda que, a efectos del abono de los intereses de demora correspondientes a las cantidades de devolución del impuesto sobre la renta de las personas físicas que no se hayan efectuado dentro del plazo legalmente establecido, se tenga en cuenta la fecha del abono de la misma y no aquélla en que la Administración efectúa la emisión de la devolución.

Dicho centro directivo no aceptó la recomendación planteada, argumentando, entre otras cuestiones, que la toma en consideración del día en que se había producido el abono material como fecha de referencia para el cómputo de los intereses de demora planteaba insalvables problemas prácticos.

Desde esta perspectiva práctica pueden entenderse las razones trasladadas por dicho centro directivo, pero la realidad es que se hacen recaer sobre el ciudadano las consecuencias derivadas del retraso de la Administración para hacer efectivo el pago de las cantidades debidas.

Por todo ello, se ha recomendado a la Secretaría de Estado de Hacienda que estudie la posibilidad de introducir en las devoluciones de ingresos debidos un plazo máximo de quince o veinte días entre la fecha de la propuesta de pago y, una vez que transcurra éste sin que se haya hecho efectiva la devolución, se comiencen a contar los intereses de demora hasta la fecha en que el interesado tenga a su disposición las cantidades reclamadas. Esta recomendación ha sido aceptada, comunicando la Administración que el devengo de intereses se produciría sin necesidad de solicitud una vez vencido el plazo previsto para practicar la devolución, considerándose como dies ad quem el de la ordenación del pago de la misma.

Los artículos 1, 4 y 6 de la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, recogen estas previsiones y modifican, en el sentido

indicado, los artículos 100 de la Ley 18/1991, de 6 de junio, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, 115.º de la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido, y 145 de la Ley 43/1995, de 27 de diciembre, del Impuesto sobre Sociedades.

4.1.14. *Recomendación sobre elaboración y aprobación de relaciones de puestos de trabajo de los servicios periféricos del Ministerio de Economía y Hacienda*

A raíz de la tramitación de una queja se comprobó que pese al tiempo transcurrido desde la aprobación de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, siguen sin elaborarse ni aprobarse las relaciones de puestos de trabajo de los servicios periféricos del Ministerio de Economía y Hacienda.

Como quiera que las relaciones de puestos de trabajo son el instrumento técnico a través del cual se realiza la ordenación del personal de acuerdo con las necesidades de los servicios y se precisan los requisitos para el desempeño de cada puesto de trabajo, y su elaboración y aprobación viene prevista en una norma vigente desde 1984, se ha recomendado al Ministerio de Economía y Hacienda la adopción de cuantas medidas fueren necesarias para proceder a la inmediata elaboración y aprobación de las relaciones de puestos de trabajo de los servicios periféricos del departamento. Esta recomendación ha sido aceptada.

4.1.15. *Recomendación sobre situación del trabajo remunerado dentro de las prisiones*

Esta institución ha constatado que el trabajo productivo dentro de las prisiones presenta serias deficiencias. En unos centros ni siquiera se cuenta con instalaciones para poder realizar actividades productivas, mientras que otros que sí disponen de esas instalaciones es frecuente que permanezcan sin ningún tipo de actividad.

A la vista de lo expuesto, esta institución valoró la conveniencia de dar traslado a la Administración penitenciaria de una recomendación para que se potenciara y dinamizara, en términos generales, la situación que presenta la actividad laboral en las prisiones; se flexibilizaran y simplificaran los requisitos y trámites burocráticos que se exigían para que empresarios privados pudieran participar en la creación de actividad productiva dentro de las prisiones; se difundieran a todos los niveles las posibilidades productivas con que cuentan los centros penitenciarios, y se realizaran los oportunos estudios y análisis del entorno productivo de esos centros, para que los productos fabricados se acomoden a las demandas del mercado; se aprovechara la experiencia y buenos resultados que algún centro penitenciario venía desarrollando, para que determinados productos de consumo frecuente dentro de las prisiones fuesen fabricados en los talleres penitenciarios y se estableciera un sistema por el que la Administración conociera en cada momento el número de internos que solicitan dentro de la prisión realizar un trabajo remunerado.

Esta recomendación fue positivamente valorada por la Dirección General de Instituciones Penitenciarias, aunque dado su gran alcance continúa en la actualidad siendo objeto de seguimiento, hasta conocer su total cumplimiento.

4.1.16. Recomendación sobre condiciones y situación de los depósitos municipales de detenidos

Con ocasión del estudio realizado por esta institución sobre los depósitos municipales de detenidos, se pudo comprobar que prácticamente ninguno de ellos reunía los requisitos mínimos para que el internamiento no vulnerase la dignidad humana y los derechos fundamentales que reconoce la Constitución a las personas presas o detenidas.

A la vista de lo expuesto, se consideró necesario formular una recomendación al Ministerio del Interior con la finalidad de que valorase la conveniencia de adoptar las medidas que a continuación se exponen:

1. Que dadas las carencias que presentan los depósitos municipales de detenidos, tanto en edificaciones, como en equipamiento, se habilitaran por la Administración competente en coordinación con los ayuntamientos afectados las correspondientes partidas presupuestarias, con el fin de adecuar y equipar los depósitos, especialmente aquellos que, estando situados en núcleos urbanos muy poblados, no contaban con un centro penitenciario próximo.
2. Que se presupuestara una cantidad suficiente de dinero, con el fin de cubrir necesidades distintas de la alimentación de los penados, especialmente en lo relativo al mantenimiento de las dependencias cuando no están ocupadas.
3. Que la Administración competente procediera al cierre de aquellos depósitos que no reunían las condiciones mínimas para servir como lugares de custodia para el cumplimiento de las penas de arresto de fin de semana.
4. Que los ayuntamientos impartieran los cursos de formación necesarios, en coordinación con la Administración penitenciaria, en orden a facilitar a los policías locales la preparación y conocimientos adecuados, con el fin de que los mismos pudieran desarrollar su cometido con arreglo a la normativa en vigor.
5. Que los ayuntamientos establecieran lo necesario a fin de que los depósitos de detenidos dispusieran de una asistencia sanitaria mínima con la que pudieran hacer frente a las incidencias que allí se produzcan.
6. Que entre las iniciativas legislativas que pudieran promoverse, se estableciera el régimen disciplinario de los penados que cumplen estas penas, al tiempo que se estudiara la posibilidad de impartirles programas de tratamiento así como que se estableciesen las condiciones precisas para que estos condenados pudieran obtener beneficios penitenciarios.

La presente recomendación ha sido aceptada parcialmente.

4.1.17. Recomendación sobre la situación de extranjeros en Ceuta y Melilla

La cada vez más difícil situación de las personas de origen subsahariano en las ciudades de Ceuta y Melilla, ha hecho necesario promover diversas recomendaciones a los Ministerios del Interior y Trabajo y Seguridad Social, con el fin de lograr una solución urgente a este problema.

En primer lugar, y como consecuencia de las reuniones celebradas en la sede de la institución con diversas organizaciones no gubernamentales, se recomendó al Ministerio del Interior lo siguiente:

1. Que se analice la situación individual de todos y cada uno de los extranjeros que se encuentran en Ceuta y Melilla, dándoles una respuesta adecuada a su situación personal, a cuyo fin debería procederse con carácter inmediato a dar cumplimiento a lo preceptuado en el artículo 4 de la vigente Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado, modificada por la Ley 9/1994, de 19 de mayo, en todos aquellos supuestos en que se produzca, por parte de las personas a las que alude esta recomendación, la oportuna presentación de la solicitud de asilo, con los efectos que el aludido precepto establece a su favor.

Asimismo, que al amparo de lo previsto en el artículo 17.2 de la citada ley se proceda, en su caso, a documentar a todas aquellas personas que, aun denegándose su petición de asilo, se hayan visto obligadas a abandonar su país como consecuencia de conflictos o disturbios graves de carácter político, étnico o religioso y no cumplan los requisitos a que se refiere el número 1 del artículo 3 de la vigente normativa reguladora del asilo.

En todo caso, para aquellas personas en que como consecuencia del análisis individual, tanto del posible derecho a asilo, como por aplicación de la legislación de extranjería en general, se concluya la imposibilidad de proceder a la ejecución de la expulsión del extranjero a su país de origen o a cualquier otro país de acogida, se proceda a su documentación, de conformidad con lo previsto en el artículo 107.3 del vigente Reglamento de Extranjería.

2. Sin perjuicio de las medidas personales antes señaladas, y como continuación de las recomendaciones ya efectuadas por esta institución en anteriores ocasiones, se considera necesario la coordinación entre la Administración central y autonómica, en ambas ciudades, con el fin de promover eficazmente la acogida de los ciudadanos extranjeros que allí se encuentran, tanto mediante programas de acogida en centros oficiales, como por particulares, con objeto de aliviar la situación de marginalidad en que actualmente se encuentran.

3. Igualmente, se reitera la recomendación efectuada por esta institución de dotar a Ceuta y Melilla de los suficientes medios humanos y materiales que permitan la tramitación directa y personal de toda la documentación relativa a estas personas.

4. Finalmente, se considera como medida inmediata la adecuación de las instalaciones de acogida de estas personas en Ceuta y Melilla, que garanticen un trato digno de las mismas, facilitándoles el derecho a asistencia jurídica y a intérprete, para el reconocimiento de sus derechos.

Sin perjuicio de estas recomendaciones puntuales, se está analizando igualmente, la documentación aportada por las diferentes organizaciones no gubernamentales y la información que sobre la realidad de determinados problemas de la inmigración en general han aportado a esta institución, para proceder más adelante a formular, las oportunas recomendaciones que permitan una respuesta eficaz a estos problemas.

En el último trimestre del año ha sido necesario volver a insistir ante el Ministerio del Interior para que las anteriores recomendaciones se llevasen a efecto lo antes posible. El responsable de este departamento ha manifestado su predisposición a aceptar todas las recomendaciones y a proceder a la adopción de las medidas más inmediatas para resolver estos problemas, fundamentalmente en Melilla.

4.1.18. Recomendación sobre condiciones de la comisaría de Algeciras (Cádiz)

Tras la visita efectuada a dependencias de la comisaría de Algeciras se consideró oportuno recomendar al Ministro del Interior que a la mayor brevedad posible se adoptasen las medidas necesarias para ubicar la comisaría en unos locales adecuados para la prestación del servicio policial, en condiciones dignas, tanto para los detenidos como para los funcionarios, tomando en consideración el volumen de detenciones que practica esa comisaría y su situación estratégica en la ciudad de Algeciras.

El Ministerio del Interior ha manifestado que durante el año 1997 se iban a llevar a cabo actuaciones en la aludida comisaría para ejecutar distintas obras de acondicionamiento, remozamiento y mejora de las instalaciones por un valor de 15.000.000 de pesetas, todo ello dentro de un programa que continuará en los próximos años.

4.1.19. Recomendación sobre reducción de tasas en licencias de armas y permisos de conducir

Durante varios informes se ha puesto de relieve la existencia de quejas por parte de personas comprendidas entre los 60 y 70 años de edad y discapacitados relativas al importe de las tasas que debían abonar en las renovaciones de las licencias de armas y de los permisos de conducir, así como por las tarifas que debían pagar por los certificados de aptitud psicofísica necesarios en ambos casos.

Tras abordar con responsables de la Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior toda la problemática que suscita esta materia en su conjunto, se ha considerado oportuno recomendar a ese departamento, como medio para facilitar a los ciudadanos que precisan de estos dos tipos de permisos, lo siguiente:

1. En relación a las licencias de armas, se propone la supresión de las tasas por la expedición de las mismas para quienes las tengan que renovar anualmente (mayores de 70 años) y la reducción proporcional para los casos de renovación bianuales (más de 60 años).

2. Que al objeto de facilitar el trámite, se valore la posibilidad de solicitar de oficio el certificado de antecedentes penales en todos los casos o, alternativamente, se arbitre el

procedimiento por el que no se exija siempre este certificado en los casos de renovación bianual y anual, es decir, a partir de los 60 años.

3. En cuanto a los permisos de conducir, se propone la unificación de las disposiciones por las que se permita mantener la supresión de las tasas para la renovación de los permisos de conducir a los mayores de 70 años, tal y como se prevé en la Ley 24/1985, de 24 de julio, pese a que la renovación con arreglo al vigente reglamento de conductores es bianual a partir de los 60 años.

4. Que se proceda a reducir las tasas por renovación de permisos bianuales con carácter general, es decir, entre 60 y 70 años, o para personas discapacitadas.

Esta recomendación ha sido aceptada.

4.1.20. Recomendación sobre modificación de los dos cuerpos especiales, masculino y femenino y de las dos escalas dentro del cuerpo de ayudantes de instituciones penitenciarias

La Ley 39/1970, de 22 de diciembre, de reestructuración de los cuerpos penitenciarios, establece que los cuerpos especiales realizarán cometidos de colaboración no asignados al cuerpo técnico de instituciones penitenciarias, velarán por el régimen, disciplina y buen funcionamiento general del establecimiento, se encargarán de tareas de administración, realizando asimismo funciones administrativas generales, de dirección e inspección. No se aprecia por tanto, en qué modo puede aparecer justificada la diferenciación por sexo que actualmente se mantiene respecto de los cuerpos especiales. Esta situación se produce también en el cuerpo de ayudantes de instituciones penitenciarias, donde se diferencia la escala masculina y la femenina.

La evolución de los últimos años en los diversos ámbitos sociales muestra la progresiva incorporación de la mujer a los más variados puestos de trabajo en términos de igualdad con el hombre, al amparo de un ordenamiento jurídico que propugna como valor superior la igualdad y prohíbe la perpetuación o fomento de la desigualdad discriminatoria.

Partiendo de estas consideraciones generales, se ha recomendado a la Dirección General de Instituciones Penitenciarias que, en el ámbito de sus competencias, se efectuaran las actuaciones precisas de cara a la modificación de lo contenido en las leyes 36/1977 y 39/1970 en relación con la existencia de dos cuerpos especiales masculino y femenino y dos escalas, masculina y femenina dentro del cuerpo de ayudantes de instituciones penitenciarias, por entender que el mantenimiento de dicha diferenciación, por razón de sexo, podría no resultar congruente con normas de rango constitucional que proscriben el injustificado tratamiento legal diferenciado por razón de sexo.

Asimismo, se recomendó que, en futuras convocatorias públicas de pruebas selectivas para el acceso a estos cuerpos penitenciarios, especial en su caso, y de ayudantes, se actúe de modo que la atribución de plazas ofrecidas para cada una de las escalas y cuerpos, refleje las necesidades de cada una de estas escalas, conforme a los criterios antes expuestos.

La presente recomendación ha sido favorablemente acogida, si bien la naturaleza de la propuesta que se formuló exige reformas de gran calado. La Administración penitenciaria informó de la creación de un grupo de trabajo para abordar la cuestión planteada en el marco del futuro Estatuto de la Función Pública; la elaboración de un estudio de derecho comparado y la recogida de sugerencias procedentes de todos los centros penitenciarios gestionados por la Dirección General de Instituciones Penitenciarias.

4.1.21. Recomendación sobre la adopción de medidas para evitar suicidios dentro de las prisiones

Todas las personas que ingresan en prisión, ya sea en calidad de presos preventivos o como penados para cumplir condena, han de ser visitados por distintos profesionales. El Reglamento Penitenciario, aprobado por Real Decreto 190/1996, de 9 de febrero, establece un plazo de 24 horas para las visitas de los médicos, mientras que para el resto de los miembros del equipo técnico se establece que se efectuarán a la mayor brevedad posible, de modo que posibles tendencias suicidas de los recién ingresados, pueden no ser correctamente apreciadas con la suficiente antelación si la visita de estos profesionales se demora.

La Administración penitenciaria está obligada a mantener una actitud positivamente vigilante para la protección del derecho a la vida de aquellas personas privadas de libertad y a ella confiadas. Esta actitud vincula a la Administración penitenciaria en su conjunto y a todos y cada uno de los funcionarios que en ella prestan servicio. Tal actuación es exigible desde los primeros momentos en que una persona ingresa en prisión.

A la vista de un caso de fallecimiento por suicidio, esta institución formuló a la Dirección General de Instituciones Penitenciarias una recomendación para que, en prevención de situaciones como la citada, se dictaran normas internas en las que se determinara con precisión el momento en que han de ser visitados los internos recién ingresados en centros penitenciarios y además, que los funcionarios de servicio en los departamentos de ingresos retiren a los internos recién ingresados, en tanto superan el choque inicial que en muchos casos supone la entrada en prisión, aquellos objetos potencialmente peligrosos para su seguridad. Esta recomendación fue formalmente aceptada.

4.1.22. Recomendación sobre modificación del apartado segundo del artículo 82 del Reglamento Penitenciario

El artículo 82 del Real Decreto 190/1996, de 9 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento Penitenciario, establece en su párrafo segundo que: «... en el caso de las mujeres penadas clasificadas en tercer grado, cuando se acredite que existe imposibilidad de desempeñar un trabajo remunerado en el exterior, pero conste, previo informe, de los servicios sociales correspondientes, que va a desempeñar efectivamente las labores de trabajo doméstico en su domicilio familiar, se consideraran estas labores como trabajo en el exterior».

Entendía esta institución que el contenido del artículo en parte transcrito podría no ajustarse plenamente a lo previsto en el artículo 14 de la Constitución española.

La Administración penitenciaria compartía el criterio de esta institución. Alegaba, no obstante, que pese al contenido del artículo 82 del Reglamento Penitenciario, en aquellos casos en los que un interno de un centro penitenciario se encontrara en la situación descrita en el mismo, podría acceder a su clasificación en tercer grado merced a las previsiones del artículo 86, también del Reglamento Penitenciario.

El artículo 86 establece que los internos destinados a centros de régimen abierto, esto es, clasificados en tercer grado, podrán salir del establecimiento en el que se encuentren para desarrollar actividades laborales formativas, familiares, de tratamiento o de otro tipo que faciliten su integración social.

No obstante, las previsiones de este artículo 86 al que aludía la Administración penitenciaria vienen referidas a las posibles actividades a realizar por internos destinados a un centro de régimen abierto, mientras que el artículo 82 define condiciones de acceso a una específica modalidad de régimen abierto, al régimen abierto restringido.

En base a las consideraciones anteriores, se estimó la conveniencia de efectuar una recomendación a la Administración penitenciaria a fin de que se valorara el inicio de actuaciones tendentes a la posible modificación del artículo 82.2 del Real Decreto 190/1996, de 9 de febrero, por el que se aprobó el Reglamento Penitenciario, de modo que sustituida su actual redacción, desapareciera la omisión de la posibilidad de que internos del sexo masculino accedan a la clasificación en tercer grado de tratamiento por la vía de este artículo. La presente recomendación ha sido aceptada.

4.1.23. Recomendación sobre el cambio de orden de las pruebas selectivas para acceder al cuerpo de ayudantes de instituciones penitenciarias

Un grupo de opositores a las pruebas selectivas para el ingreso en el cuerpo de ayudantes de instituciones penitenciarias manifestaban su disconformidad con el orden establecido para la realización de los ejercicios que constituyen las pruebas de acceso al cuerpo de ayudantes de instituciones penitenciarias en la convocatoria de 1996. A diferencia de otras convocatorias, en ésta la primera prueba consistía en la realización de un cuestionario o test de personalidad eliminatorio.

Según este sistema, para el acceso al cuerpo de ayudantes de instituciones penitenciarias, un opositor, excluidas las pruebas médicas, habría de superar dos tipos de pruebas, una de ellas de conocimientos y otra de personalidad, pudiendo generarse por estos hechos ciertas disfunciones y no pocos esfuerzos estériles, habida cuenta que el opositor ha de enfrentarse al estudio del contenido de un temario, desconociendo si su personalidad será declarada apta.

Por ello, si la Administración penitenciaria estimaba la conveniencia de mantener el actual sistema y no invertir el orden de realización de pruebas en el sentido que proponían los opositores que acudieron a esta institución, parecía razonable que, al menos, mediara entre la realización de ambos ejercicios un período de tiempo suficiente para la preparación del segundo de los exámenes.

Se proponía un sistema que conciliara los intereses de la Administración penitenciaria para realizar una selección adecuada de sus futuros funcionarios, con el también legítimo interés de los opositores a no ver frustrados sus esfuerzos de formación y acceso a la función pública por factores que, por pertenecer a la esfera de su personalidad y no ser previa ni públicamente conocidos, no pudieran ser objeto de preparación.

Se estimó la conveniencia de someter a la consideración de la Administración penitenciaria una recomendación para que en futuras convocatorias de pruebas para acceso al cuerpo de ayudantes de instituciones penitenciarias se estableciera un proceso de preselección que permitiera conocer al opositor, con antelación suficiente a la realización de las pruebas de conocimientos teóricos, la aptitud de su personalidad.

La presente recomendación fue favorablemente acogida por la Administración penitenciaria se aducían problemas normativos para su total aceptación. En la actualidad continúa su tramitación.

4.1.24. Recomendación sobre garantías de la excarcelación de internos en centros penitenciarios afectados por enfermedad mental

Con motivo de la entrada en vigor del nuevo Código Penal, esta institución realizó un seguimiento especial de la excarcelación de aquellos internos que, afectados por alguna enfermedad mental, tenían que ser puestos en libertad como consecuencia del nuevo tratamiento punitivo dado a este hecho en el citado texto legal.

En base al estudio realizado, esta institución pudo constatar, en primer lugar, que las novedades introducidas por el Código Penal en relación con las personas que padecen algún tipo de enfermedad mental, debían ser consideradas como positivas, al garantizarse al interno que su ingreso tendría siempre un límite temporal.

No obstante, esta nueva regulación debería haber sido acompañada y completada de la correspondiente normativa sanitaria y asistencial y así se hubieran evitado las disfunciones que se produjeron en el ámbito de la Comunidad Autónoma Valenciana debido a la existencia en ese territorio del mayor centro psiquiátrico penitenciario de España.

La experiencia del citado centro psiquiátrico penitenciario demostraba la necesidad de que con la debida antelación y desde cada centro penitenciario, se informara bien a los familiares o bien al Ministerio Fiscal de la próxima excarcelación de los internos aquejados de alguna enfermedad mental, para que con el tiempo suficiente se pudieran promover las acciones oportunas en orden a interesar del órgano judicial competente su internamiento en los centros hospitalarios de la red pública o, en los casos en que procediera, su declaración de incapacidad.

De esta forma se cumpliría lo dispuesto en el artículo 185.2.º del Reglamento Penitenciario, en el sentido de garantizar la asistencia médica que habitualmente necesitan este tipo de enfermos una vez excarcelados y además, al disponer de un plazo de tiempo suficiente, se daría cumplimiento a la regla de competencia fijada en el artículo 63.1.º de la Ley de Enjuiciamiento Civil, precepto que establece como juez competente el del lugar de domicilio del presunto

incapaz, primando el domicilio real —lugar de arraigo familiar— sobre el domicilio administrativo u ocasional —lugar en el que se encuentra el centro penitenciario.

En consideración a lo anterior, se dirigió una recomendación a la Dirección General de Instituciones Penitenciarias a fin de que en aquellos casos en los que la dirección de un centro penitenciario, con independencia de su carácter de hospital psiquiátrico penitenciario o de centro ordinario, tuviera prevista la excarcelación de un interno aquejado de alguna enfermedad mental, con la suficiente antelación hiciera llegar a la familia de esa persona o, en su defecto, al Ministerio Fiscal, cuanta información y documentación fuera precisa para que pudiera instarse, si procedía, la correspondiente demanda de declaración de incapacidad o la solicitud de internamiento ante el juzgado del lugar de arraigo del enfermo, o el que más pudiera interesarle de cara al tratamiento médico y asistencial a recibir.

Asimismo se recomendó que habida cuenta de que en todo el territorio nacional sólo existen dos grandes centros psiquiátricos penitenciarios, siempre que ello fuese necesario y haciendo uso de la competencia exclusiva que tiene de decidir sobre el destino de los reclusos en los distintos establecimientos penitenciarios, se realizaran los traslados oportunos para que, si fuese preciso, los jueces de primera instancia en donde se haya instado o vaya a iniciarse el procedimiento judicial de incapacidad o la solicitud de internamiento pudieran practicar cuantas diligencias judiciales estimasen convenientes. La presente recomendación ha sido aceptada

4.1.25. Recomendación sobre la aplicación del artículo 75 del Reglamento Penitenciario, cuya finalidad es salvaguardar la vida e integridad física del recluso

Como consecuencia de la información obtenida en relación con un interno al que se le habían aplicado las limitaciones regimentales del artículo 75 del Real Decreto 190/1996, de 6 de febrero, se pudo constatar que, como consecuencia de una orden de la dirección del centro, ese interno venía siendo sometido a unas indeterminadas medidas limitadoras del régimen de vida que por su clasificación le correspondían. De este modo, determinados dispositivos de garantías, reconocidos por el ordenamiento penitenciario, estaban siendo sustituidos por una orden de la dirección, lo que suponía que, por la vía de hecho se estaba efectuando una modificación del régimen de vida del interno, sin haber reclasificado al mismo y sin contar, por tanto, con el estudio previo del equipo multidisciplinar, todo ello bajo la cobertura del artículo 75 del citado Reglamento.

A la vista de esta situación, desde esta institución se ha remitido a la Dirección General de Instituciones Penitenciarias una recomendación para que en los supuestos de aplicación de las previsiones contenidas en el artículo 75 del vigente reglamento penitenciario, éste se realice con escrupuloso respeto a su tenor literal, para que las limitaciones regimentales, ya sean voluntariamente solicitadas por el interno o acordadas por la iniciativa del propio director del establecimiento, tengan siempre y únicamente como finalidad la salvaguarda de la vida o de la integridad física del interno. Esta recomendación ha sido aceptada.

4.1.26. Recomendación sobre asistencia letrada a detenidos

La disfunción observada en el modo en que se venían realizando las comunicaciones de peticiones de abogados de oficio, formuladas por los detenidos de la comisaría de policía de Santa Cruz de Tenerife, traía como consecuencia en los casos en los que la asistencia letrada era solicitada fuera de los horarios habituales de apertura del colegio, no se prestase dicha asistencia, careciendo así el detenido de una de sus garantías fundamentales.

Al objeto de subsanar esta disfunción se recomendó tanto al Colegio de Abogados de Santa Cruz de Tenerife como al Director General de la Policía que procediesen a realizar las actuaciones de coordinación oportunas que evitasen esta disfunción, recomendación aceptada por ambos organismos.

4.1.27. Recomendación sobre cacheos practicados por la policía a las personas que visitan internos en centros penitenciarios

Se ha recomendado que la adopción de la medida del desnudo integral de visitantes que pretenden ejercitar el derecho de visita a internos en centros penitenciarios, se lleve a cabo solamente en caso de sospecha fundada y contrastada policialmente, respecto a la tenencia de estupefacientes y una vez agotado el uso de otros medios de prueba que permitan eludir dicha medida.

Esta recomendación se ha hecho tras comprobar que en el momento de irse a producir un vis a vis en un centro penitenciario y ante las noticias de que podía ser entregada al interno una cierta cantidad de droga, la Administración penitenciaria solicitó la colaboración de la policía la que sin otro fundamento que esa mera sospecha, procedió al desnudo integral de los visitantes, que finalmente no dio ningún resultado positivo. Esta recomendación ha sido aceptada.

4.1.28. Recomendación sobre tarifas exigibles para la obtención de fotocopias en expedientes sancionadores de tráfico

Se ha recomendado a la Dirección General de Tráfico, en base a lo establecido en la Ley 16/1979, de 2 de octubre, por la que se regulan las tasas que puede percibir la Jefatura Central de Tráfico por los servicios que presta, que se aplique la tarifa regulada en el grupo IV.1 del artículo 6 de la aludida ley, con carácter único, para la obtención de las fotocopias necesarias para tener conocimiento de un expediente sancionador tramitado por dicha jefatura.

Esta recomendación se ha formulado al considerar que la interpretación de la Dirección General de Tráfico, en relación a las tarifas que deben abonarse por la fotocopia de los documentos que obran en el expediente, es por cada uno de los distintos documentos del expediente fotocopiosos, obstaculiza el derecho de los ciudadanos a obtener copia de los documentos contenidos en los expedientes, conforme al artículo 25.a) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. Esta recomendación ha sido aceptada.

4.1.29. Recomendación sobre derecho de acceso a los expedientes sancionadores de tráfico

Al objeto de preservar el ejercicio del derecho de defensa de los ciudadanos en los expedientes sancionadores de tráfico, se ha recomendado a la Dirección General de Tráfico que se adopten las medidas necesarias, que permitan tener un acceso efectivo a dichos expedientes cuando la jefatura instructora de los mismos pertenezca a una provincia diferente que el domicilio del infractor.

A estos efectos se ha tomado en consideración que el artículo 35.i de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, establece unos criterios generales a partir de los cuales puede procederse a concretar en cada caso el modo en que la Administración debe posibilitar el ejercicio del derecho a obtener copia de los documentos que interesen al administrado, al establecer que las autoridades y funcionarios tienen la obligación de facilitar a estos ciudadanos el ejercicio de sus derechos.

La recomendación puede considerarse aceptada en términos generales, si bien no ha sido concretado por la Dirección General de Tráfico en qué medida se profundizará para lograr el ejercicio del derecho.

4.1.30. Recomendación sobre convenio entre la Dirección General de Tráfico y Correos para mejorar la eficacia de las notificaciones

Las numerosas quejas en las que los comparecientes aludían a la situación de indefensión que les había producido no haber tenido noticia de una sanción de tráfico hasta el mismo momento de iniciarse el procedimiento ejecutivo contra los mismos ha servido de fundamento para recomendar a la Dirección General de Tráfico la conveniencia de firmar un convenio específico con el organismo autónomo Correos y Telégrafos, en orden a mejorar la eficacia en la práctica de las notificaciones de las sanciones de tráfico, estableciéndose en el mismo la necesidad de dejar un aviso del intento de notificación, cuando los interesados se encuentren ausentes de su domicilio en horas de reparto. Esta recomendación ha sido aceptada.

4.1.31. Recomendación sobre prescripción de las expulsiones

El régimen jurídico de la prescripción en materia de expulsión de extranjeros lo configuran el artículo 59 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, junto al artículo 101 del Reglamento de ejecución de la Ley Orgánica 7/1985. En base a estos preceptos las sanciones de expulsión firmes que no han podido ser notificadas por cualquiera de los medios previstos en el artículo 59 de la Ley 30/1992 deben obtener los beneficios de la prescripción y, en consecuencia, no es posible la ejecución de aquellas expulsiones que, con arreglo a los criterios antes señalados, hayan prescrito. Esta recomendación trasladada al Subdelegado del Gobierno en Alicante ha sido aceptada y aplicada en su caso a la queja concreta.

4.1.32. *Recomendación sobre la modificación del Reglamento General de Carreteras en lo relativo a las autorizaciones en las zonas de afección de las carreteras*

Se solicitó a la Consejería de Agricultura del Principado de Asturias y ante la Demarcación de Carreteras del Estado en Asturias por un copropietario de una finca rústica sita en el término municipal de Luarca (Asturias) cuyo aprovechamiento es forestal y estando dividida la finca por la CN-632, autorización para efectuar la tala de determinados árboles en el monte de su propiedad lindante con la referida carretera nacional.

La Consejería de Agricultura le autorizó la tala solicitada, y sin embargo la Demarcación de Carreteras del Estado denegó la autorización solicitada al encontrarse el arbolado en la zona de afección de la carretera, considerando aplicable lo dispuesto en el artículo 94.b) del Reglamento General de Carreteras, el cual dispone que la tala de arbolado se denegará salvo que el arbolado perjudique a la carretera o a sus elementos funcionales o a la seguridad de la circulación vial.

Por entenderse que dicho artículo ampliaba el ámbito de prohibición impuesto por la Ley de Carreteras, incidiendo de forma limitativa en el ejercicio de los derechos de los ciudadanos, se formuló la recomendación de que se realizasen las actuaciones necesarias tendentes a la modificación del Reglamento General de Carreteras, en lo relativo a las condiciones para el otorgamiento de autorizaciones en las zonas de influencia de las carreteras de titularidad estatal. La recomendación ha sido aceptada por la Secretaría de Estado de Infraestructuras y Transportes.

4.1.33. *Recomendación sobre rotulación bilingüe en las instalaciones portuarias de Alicante*

A iniciativa de un parlamentario y realizada la pertinente investigación, se comprobó que en las instalaciones portuarias de Alicante tan sólo se hacía uso de la lengua castellana y no existía rotulación en la lengua cooficial de la comunidad autónoma.

Reconocida la deficiencia por la autoridad portuaria de Alicante, se recomendó a ésta la adopción de medidas para que en la señalización informativa de las instalaciones de dicho puerto se emplease la lengua cooficial de la comunidad autónoma en cumplimiento de las previsiones del Decreto del Consell de la Generalitat Valenciana sobre señalización de vías y servicios públicos en el ámbito territorial de dicha comunidad autónoma y en el Real Decreto 334/1982, sobre señalización de carreteras, aeropuertos, estaciones ferroviarias, de autobuses y marítimas, y servicios públicos de interés general en el ámbito de comunidades autónomas con otra lengua distinta del castellano.

La recomendación ha sido aceptada y la autoridad portuaria de Alicante incorporará rotulación bilingüe paulatinamente y en la medida en que lo permitan las disponibilidades presupuestarias.

4.1.34. *Recomendación sobre acceso a centros universitarios dependientes de la Universidad de Oviedo*

En el curso de la tramitación de una queja sobre acceso a plazas de centros universitarios de la Universidad de Oviedo esta institución tuvo conocimiento del contenido del Reglamento sobre Deportistas Singulares de dicha universidad, aprobado el 18 de diciembre de 1996 por la Junta de Gobierno de la misma.

El reglamento antes mencionado posibilitaba el acceso a los centros de la universidad a quienes fueran calificados por la misma como «deportistas singulares» siempre que «su acceso no cause distorsiones en el funcionamiento normal de los centros, y los módulos objetivos que establecen la capacidad de los mismos, lo permitan».

Analizado en detalle este reglamento se consideró que el mismo no respetaba los criterios que para el ingreso en centros universitarios están previstos con carácter general en el Real Decreto 1005/1991, modificado por los Reales Decretos 1060/1992 y 1856/1995. En concreto este último real decreto posibilita la reserva de un determinado porcentaje de plazas a alumnos que acrediten su condición de «deportistas de alto nivel», especificando detalladamente cómo se alcanza dicha condición en función de las especiales cualidades y dedicación de los deportistas y el alcance de las medidas de protección que se derivan de tal consideración.

Como quiera que el reglamento aprobado por la Junta de Gobierno de la Universidad de Oviedo no ajustaba sus prescripciones a esta normativa, se recomendó al Rectorado de la universidad la adopción de las medidas precisas para adaptar dicho reglamento a la legalidad vigente.

La recomendación ha sido aceptada, procediéndose a la derogación del reglamento de diciembre de 1996 y a la elaboración de un nuevo texto ajustado a la recomendación del Defensor del Pueblo.

4.1.35. *Recomendación sobre gratuidad de convalidación de créditos de tercer ciclo superados en otra universidad pública*

La Universidad de Alcalá de Henares exigía el abono de los precios públicos correspondientes a los alumnos que solicitaban convalidar créditos superados en otra universidad al incorporarse a estudios correspondientes al tercer ciclo en la mencionada universidad, por entender que no se trataba de una convalidación sino de un reconocimiento.

Esta institución entendió que tal actuación no era compatible ni con las previsiones de la legislación estatal en materia de tasas y precios públicos ni con el Decreto 111/1996, de la Comunidad de Madrid, que establecía los precios públicos de estudios conducentes a títulos oficiales y servicios de naturaleza académica para el curso 1996/97. En consecuencia se recomendó al Rectorado de la Universidad de Alcalá de Henares que, variando el criterio existente hasta la fecha, no se exigiese a los alumnos de tercer ciclo que solicitasen la convalidación de créditos superados en otra universidad pública el abono de precio público alguno. Esta recomendación ha sido aceptada.

4.1.36. *Recomendación sobre admisión de alumnos en conservatorios de música ubicados en el ámbito de gestión del Ministerio de Educación y Cultura*

En las instrucciones de la Dirección General de Centros Educativos del Ministerio de Educación y Cultura de 23 de abril de 1996, se establecía el orden en el que debían incluirse en las listas de admisión para acceso al grado medio de las enseñanzas musicales en los conservatorios dependientes del Ministerio de Educación y Cultura, formando grupos de edad determinada previos a la asignación preferente de plazas a los alumnos de menor edad en perjuicio de los de mayor edad aunque hubiesen obtenido una mejor calificación en la prueba específica.

Considerando que tal previsión carecía de cobertura legal al establecerse en la Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo tan sólo la preferencia de los alumnos de menor edad en el acceso al grado elemental de las enseñanzas musicales, se recomendó a la Dirección General de Centros Educativos del Ministerio de Educación y Cultura la modificación de las instrucciones sobre admisión de alumnos acomodándolas a las prescripciones legales, de modo que se prescindiese de prioridades de edad no amparadas por la ley.

La recomendación ha sido aceptada y ha sido incluida en las instrucciones sobre admisión de alumnos para el curso 1997/98.

4.1.37. *Recomendación sobre modificación del Real Decreto 1774/1994, de 5 de agosto, por el que se regulan los concursos de traslados de ámbito nacional para la provisión de plazas correspondientes a los cuerpos docentes que imparten enseñanzas establecidas en la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo*

Ante los divergentes criterios de aplicación del real decreto antes mencionado en lo que se refiere al carácter valorable o no como mérito en el ámbito de los concursos de traslados de carácter nacional de estos cuerpos docentes, de los estudios de primer ciclo de la licenciatura alegada para ingresar en el cuerpo docente desde el que se participe en el proceso de provisión, se procedió a la recomendación pertinente a la Dirección General de Personal y Servicios del Ministerio de Educación y Cultura en orden a la modificación del Real Decreto 1774/1 994.

La recomendación ha sido expresamente aceptada por el departamento, quien informa que en el proyecto de real decreto actualmente en trámite se introduce una nueva regulación de la materia.

4.1.38. *Recomendación sobre la adopción de medidas en los centros de acogida de extranjeros en Melilla*

A raíz de los incidentes que a mediados del pasado año se produjeron en Melilla y, tras las visitas efectuadas por asesores de la institución, se consideró oportuno recomendar al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales que a través del Instituto de Migraciones y Servicios Sociales, y en colaboración con las organizaciones no gubernamentales de mayor presencia en la Comunidad

de Melilla, se tomaran las medidas inmediatas que rebajasen la situación de tensión que se venía viviendo en los centros de acogida, y, en concreto, que se facilitase un mayor número de raciones de comida, intensificando asimismo los programas de acogida para reducir el número de personas concentradas en cada centro.

Se recomendaba además la construcción de un nuevo establecimiento de acogida con la correspondiente dotación de personal que posibilite unas condiciones de orden y seguridad necesarias para el cumplimiento de sus fines. Esta recomendación ha sido aceptada por el titular de dicho departamento ministerial.

4.1.39. Recomendación sobre aprobación de jornadas y horarios especiales en servicios periféricos del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación

A través de actuaciones iniciadas ante servicios periféricos del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, se comprobó que se estaba exigiendo el cumplimiento de determinados horarios especiales a funcionarios que ocupaban puestos de Inspección de Sanidad Vegetal al margen de las previsiones establecidas al efecto en la Resolución de 27 de abril de 1995 de la Secretaría de Estado para la Administración Pública, por la que se dictan instrucciones sobre jornada y horarios de trabajo.

En base a ello se recomendó a la Subsecretaría del departamento que a la mayor brevedad posible se diera cumplimiento a lo dispuesto en la resolución de la Secretaría de Estado antes citada para que las jornadas y horarios especiales que excepcionalmente y por interés del servicio debieran realizarse se sometieran a la autorización de la Secretaría de Estado para la Administración Pública previa negociación con las organizaciones sindicales en el ámbito correspondiente. Esta recomendación ha sido aceptada.

4.1.40. Recomendación sobre desarrollo reglamentario del artículo 35.f) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y de/Procedimiento Administrativo Común

El artículo 35.f) de la ley citada reconoce el derecho de los ciudadanos «a no presentar documentos no exigidos por las normas aplicables al procedimiento de que se trate, o que ya se encuentren en poder de la Administración actuante».

Son frecuentes las quejas por la inaplicabilidad de este derecho a causa de la falta de desarrollo reglamentario del precepto legal, que si bien ha sido desarrollado en algunos procedimientos concretos carece de un desarrollo reglamentario general que sirva de marco para su aplicación en las distintas administraciones públicas.

La disposición final de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, autoriza al Consejo de Ministros a dictar cuantas disposiciones de aplicación y desarrollo de la norma sean necesarias, destacándose en particular «las que se refieren a la efectividad material y temporal del derecho reconocido en el artículo 35.f).

Sobre la base de la previsión legal y en razón de las quejas recibidas se ha formulado a la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia la pertinente recomendación para que se lleven a cabo las actuaciones necesarias tendentes a la aprobación de las normas reglamentarias precisas para garantizar la plena efectividad del derecho reconocido en el artículo 35.f) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Esta recomendación ha sido aceptada.

4.1.41. Recomendación sobre condiciones y situación de los depósitos municipales de detenidos

Las condiciones generales que presentaban los depósitos municipales de detenidos no resultaban adecuadas para poder cumplir en ellos la pena de arresto de fin de semana, introducida en nuestro sistema jurídico por el nuevo Código Penal. Por ello, formuló una recomendación al Ministerio de Administraciones Públicas con la finalidad de que, dentro del ámbito de sus competencias, valorase la oportunidad de adoptar las iniciativas siguientes:

1. Que dadas las carencias que presentaban actualmente los citados depósitos municipales de detenidos, tanto en edificaciones, como en equipamiento, se habilitaran por la Administración competente en coordinación con los ayuntamientos afectados las correspondientes partidas presupuestarias, con el fin de adecuar y equipar los depósitos, especialmente aquellos que, estando situados en núcleos urbanos muy poblados, no contaban con un centro penitenciario próximo.

2. Que se presupuestara una cantidad suficiente de dinero, con el fin de cubrir necesidades distintas de la alimentación de los penados, especialmente en lo relativo al mantenimiento de las dependencias cuando no están ocupadas.

3. Que la Administración competente procediera al cierre de aquellos depósitos que no reunían las condiciones mínimas para servir como lugares de custodia para el cumplimiento de las penas de arresto de fin de semana.

4. Que los ayuntamientos impartieran los cursos de formación necesarios, en coordinación con la Administración penitenciaria, en orden a facilitar a los policías locales la preparación y conocimientos adecuados, con el fin de que los mismos pudieran desarrollar su cometido con arreglo a la normativa en vigor.

5. Que los ayuntamientos establecieran lo necesario a fin de que los depósitos de detenidos dispusieran de una asistencia sanitaria mínima con la que pudieran hacer frente a las incidencias que allí se produzcan.

6. Que se promovieran las iniciativas legislativas precisas en orden a clarificar qué Administración es la competente para la gestión y el mantenimiento de los depósitos municipales y para que en el supuesto que se prevea alguna delegación de competencia, en la misma se determine su alcance, contenido, condiciones y duración.

La presente recomendación ha sido positivamente valorada por el Ministerio de Administraciones Públicas.

4.1.42. Recomendación sobre el establecimiento de una prestación económica complementaria a la de maternidad, en los supuestos de parto múltiple

A partir del 1 de enero de 1995 se ha producido un desequilibrio entre el régimen de Seguridad Social y el régimen especial de Seguridad Social de los funcionarios civiles del Estado en el caso de parto múltiple, pues se equipara la cuantía y duración de la prestación ordinaria por maternidad para el régimen general de Seguridad Social, sin que las funcionarias tengan reconocidos derechos económicos adicionales, en caso de parto múltiple.

En consecuencia, se recomendó al Ministerio para las Administraciones Públicas que adoptase las medidas necesarias, a fin de agilizar el establecimiento de una prestación económica complementaria a la de maternidad en los supuestos de parto múltiple, en el régimen especial de Seguridad Social de las funcionarias civiles del Estado, similar a la existente en el sistema de Seguridad Social, desde 1 de enero de 1995. Esta recomendación ha sido aceptada, y el artículo 62 de la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, ha establecido este subsidio, con igual duración y contenido que en el régimen general de la Seguridad Social.

4.1.43. Recomendación sobre la eliminación de determinados requisitos en las convocatorias de becas de la Mutualidad de Funcionarios Civiles del Estado

Un ciudadano manifestó su disconformidad con determinado requisito de la convocatoria de becas de residencia de la Mutualidad de Funcionarios Civiles del Estado para hijos de mutualistas, por el que se deja sin efecto las adjudicaciones de becas provisionales en las que, de acuerdo con la documentación presentada, resulta una puntuación inferior a la del último de los adjudicatarios provisionales.

Se ha considerado que la citada norma carece de justificación y que, incluso, puede plantear dudas en cuanto a los principios de legalidad y de jerarquía normativa en la medida en que viene a establecer un requisito que condiciona el reconocimiento de la beca y que no aparece contemplado en el Real Decreto 1.190/1985, de 17 de julio, por el que se aprueba el Reglamento General del Mutualismo Administrativo.

De conformidad con lo expresado, se ha recomendado al Ministerio de Administraciones Públicas que adopte las medidas necesarias para que, en próximas convocatorias de becas, se elimine el indicado requisito, de forma que se garantice el reconocimiento de todas las becas convocadas, siempre que existan solicitantes que acrediten la necesidad de la prestación y que cumplan los requisitos previstos en la convocatoria. Esta recomendación ha sido aceptada.

4.1.44. Recomendación sobre límites de edad para ingreso en la función pública local

El artículo 1 35.b) del texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local establece que para ser admitido a las pruebas selectivas de ingreso será necesario tener cumplidos 18 años de edad y no exceder de aquélla en que falten menos de 10 años para la jubilación forzosa por edad determinada por la legislación básica en materia de función pública.

A juicio de esta institución, la aplicación generalizada de este límite en las convocatorias de acceso a la función pública local —límite más estricto que el existente en otros ámbitos de la función pública, en el que el tope máximo de ingreso debe concretarse para cada cuerpo [art. 30.b) de la Ley articulada de Funcionarios Civiles del Estado de 1964]— es susceptible de producir resultados injustos y perjudiciales para los administrados, así como dudosamente compatibles con la doctrina constitucional sobre acceso a la función pública.

Por este motivo se recomendó a la Secretaría de Estado para la Administración Pública que en el marco de las actuaciones en curso para la elaboración de un Estatuto de la Función Pública se incluyesen previsiones que posibilitaran a las corporaciones locales fijar límites de edad para el ingreso en cada cuerpo o escala diferenciados según las características de éstos.

La recomendación ha sido expresamente aceptada y se incorporará al futuro Estatuto de la Función Pública.

4.1.45. Recomendación sobre el acceso a historias clínicas por parte de ascendientes o descendientes de personas ya fallecidas

Con motivo de haber sido negada a una persona la obtención de copia de la historia clínica de su hijo, ya fallecido, se recomendó a la Secretaría General de Asistencia Sanitaria que se permitiera el acceso a la historia clínica y la obtención de copia de la misma a los ascendientes y descendientes de las personas fallecidas a cuyo nombre figura aquélla, a efectos de que puedan ejercitar, en su caso, aquellas acciones legales que a su derecho convenga, siendo aceptada por la Administración sanitaria esta recomendación.

4.1.46. Recomendación sobre la no exigencia de comparecencia personal para la recogida de datos referentes a la salud, siempre que sea posible dar conocimiento de los mismos por otros medios que permitan mantener la confidencialidad

Un usuario del sistema nacional de salud fue obligado a personarse en el centro correspondiente para la entrega de muestras para la práctica de una analítica y la recogida de los resultados, debiendo a tal efecto desplazarse desde su localidad de residencia hasta la capital de la provincia. La Dirección Provincial del Instituto Nacional de la Salud de León justificaba el desplazamiento indicando que la entrega de la muestra requería la personación del interesado, ya que aquélla ha de ser reciente, mientras que la comunicación de los resultados analíticos había de ser efectuada en consulta médica por razones de confidencialidad.

Teniendo en cuenta, de una parte, la existencia de medios alternativos para el envío de las muestras, que puede ser realizada, junto con las extracciones periféricas, desde los centros de salud, y que la confidencialidad de los datos es un derecho del usuario, pero no un deber, pudiendo además hacerse llegar al usuario por diversos medios que permiten preservar la confidencialidad, se remitió a la citada dirección provincial una recomendación, a fin de que no se exigiera la comparecencia personal para la recogida de datos referentes a la salud, siempre que sea posible dar su conocimiento por otros medios, que permitan mantener la confidencialidad y así lo soliciten los interesados.

Esta recomendación fue aceptada por el órgano administrativo citado, siendo la misma transmitida a los centros sanitarios de la provincia, con el fin de que se llevara a efecto.

4.1.47. Recomendación sobre la no aceptación de documentación acreditativa de ingresos diferente de la declaración del impuesto sobre la renta de las personas físicas

El Departamento de Ordenación Territorial, Obras Públicas y Transportes de la Diputación General de Aragón aceptaba como único documento justificativo de los ingresos la declaración del impuesto sobre la renta de las personas físicas para valorar las solicitudes de ayuda económica para adquisición de vivienda, por lo que las personas que no estaban obligadas legalmente a presentar dicha declaración carecían de medios para demostrar su situación económica. Por tal motivo, se recomendó a la mencionada Administración pública que procediese a aceptar otros documentos diferentes a la declaración de impuesto sobre la renta de las personas físicas, como justificante de los ingresos del solicitante, en aquellos casos en que estuviera exento de efectuarla para evitar que los ciudadanos de menores ingresos quedaran fuera de las citadas ayudas. La recomendación ha sido aceptada.

4.1.48. Recomendación sobre agilización de actuaciones para la adopción de medidas preventivas y protectoras en favor de menores

La inactividad de la Administración ante una solicitud de intervención en el caso de una menor de edad en posible situación de desprotección o de riesgo, que finalmente condujo a la apreciación de la situación de efectivo desamparo, aconsejó que se dirigiera a la Consejería de Servicios Sociales del Principado de Asturias una recomendación para que, por parte de su Dirección Regional de Asuntos Sociales, se agilizaran las actuaciones ante casos similares, con el fin de proporcionar una efectiva protección integral a los menores desprotegidos, de acuerdo con lo establecido en la Ley del Principado de Asturias 1/1995, de 27 de enero, de Protección de Menores, recabando la información necesaria para adoptar las medidas preventivas y protectoras que los menores pudieran requerir.

Esta recomendación ha sido aceptada íntegramente por el órgano administrativo al que fue dirigida.

4.1.49. Recomendación sobre procesos selectivos para acceso a la función pública docente en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias

En el curso de la tramitación de algunas quejas se comprobó que algunas pruebas selectivas para acceso a la función pública docente en la Comunidad Autónoma Canaria adolecían de algunas imprecisiones que habían obligado a la correspondiente comisión de selección a «adaptar los contenidos del temario oficial de dichas oposiciones a la realidad educativa de la Comunidad Autónoma Canaria».

En concreto, temas relativos al ordenamiento fiscal general fueron adaptados por la comisión de selección, quien consideró que las referencias a figuras fiscales inexistentes en la comunidad canaria debían entenderse hechas a las correspondientes de dicha comunidad autónoma, aunque tuviesen distinta denominación y no aparecieran expresadas en el temario de las pruebas selectivas.

Además esta adaptación del temario oficial se realizó sin dar a la misma idéntica publicidad que la que había tenido la convocatoria de pruebas selectivas.

Considerando que las actuaciones precedentes no resultaban compatibles con las debidas garantías a favor de los participantes en el proceso selectivo, se recomendó a la Consejería de Educación, Cultura y Deportes que en lo sucesivo las convocatorias se establezcan ya de forma inicial en términos precisos y explicativos que hagan innecesario el recurso a posteriores aclaraciones; y, caso de no ser así, que las aclaraciones o adaptaciones de las convocatorias y sus bases y programas se llevasen a cabo con publicidad similar a la que hubieran tenido las propias convocatorias y con antelación suficiente para evitar perjuicios innecesarios.

Esta recomendación ha sido expresamente aceptada por la consejería destinataria de la misma.

4.1.50. Recomendación sobre el cumplimiento de todos los requisitos legales en las notificaciones sobre la concesión de subvenciones para la adquisición de viviendas

Se reciben con frecuencia quejas que, desde distintos puntos de vista, cuestionan la gestión de las subvenciones concedidas para la adquisición de vivienda. En un caso concreto de ayudas concedidas por la Consejería de Obras Públicas de la Comunidad de Madrid se observó que el mayor problema se refería a la falta de información facilitada a los interesados, ya que la primera notificación recibida, en concreto sobre la obligación de tributar de estas subvenciones, había sido la correspondiente liquidación paralela girada por la Administración tributaria.

Tampoco la Comunidad de Madrid había notificado a los ciudadanos afectados la concesión definitiva de las subvenciones, sino una concesión condicionada, y con posterioridad, directamente, se limitó a emitir las órdenes de pago y a efectuar las correspondientes imputaciones presupuestarias, cuyos importes, además, recibieron los interesados en el ejercicio siguiente.

A la vista de lo expresado, se recomendó a la Comunidad de Madrid que adoptase las medidas oportunas a fin de garantizar el cumplimiento de todos los trámites exigidos por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y de Procedimiento Administrativo Común, en materia de notificaciones de los actos administrativos referidos a la concesión de subvenciones para la adquisición de viviendas. La comunidad autónoma ha aceptado esta recomendación.

4.1.51. *Recomendación sobre exclusión de límite de edad y de la valoración del empadronamiento en un municipio como mérito, así como la inclusión en las bases de una convocatoria de plazas de la referencia a los recursos procedentes, órgano ante el que interponer los mismos y plazo para ello*

El examen de las bases de la convocatoria para la contratación de cuadrillas forestales para la campaña 1996 en la Comunidad de Madrid permitió constatar las circunstancias siguientes: la exclusión de los mayores de sesenta años; la valoración como mérito el hecho de estar empadronado en un municipio o comarca en que esté ubicado la cuadrilla; y la falta de la inclusión de una referencia a los recursos que procedan contra las bases, el órgano ante los que aquellos deban presentarse y el plazo para su interposición.

Al considerarse que las dos circunstancias citadas en primer lugar eran opuestas a los principios de igualdad, mérito y capacidad, y que la ausencia de la cita de los recursos procedentes, órgano ante el que debían presentarse y plazo para ello no se acomodaba a lo previsto en el artículo 60, en relación con el artículo 58.2, ambos de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, se estimó conveniente remitir una recomendación a la Consejería de Medio Ambiente y Desarrollo Regional de la Comunidad de Madrid, a fin de que en futuras convocatorias se suprimiera el indicado límite de edad y la valoración como mérito de empadronamiento de un determinado municipio, así como para que se incluyera en las bases la referencia a los datos antes citados.

En relación a ello, la citada consejería comunicó la modificación del sistema de realización de los trabajos correspondientes, que se llevarían a cabo en lo sucesivo por medio de empresas especializadas, con lo que, al cambiarse el criterio organizativo para la prestación del servicio, las recomendaciones efectuadas quedaban automática e indirectamente asumidas.

4.1.52. *Recomendación sobre la modificación del trayecto de la línea de alta tensión Otero-Ventas-Alcorcón*

Con motivo de la tramitación de una serie de quejas formuladas ante esta institución desde 1994, se acordó la iniciación de un estudio sobre la problemática que generan las líneas de alta tensión en entornos residenciales, llegándose a la conclusión de que si bien no están acreditados, concluyentemente, los efectos nocivos de los campos electromagnéticos generados por líneas de alta tensión sobre la salud de las personas, la adopción de un principio de prevención y prudencia, al que ya se había referido el Parlamento Europeo en su resolución A3-0238/94, de 5 de mayo, aconsejaba introducir modificaciones sobre el régimen de distancias de las líneas de alta tensión a las viviendas.

En tal sentido el Defensor del Pueblo formuló una recomendación sobre la necesidad de adoptar las medidas reglamentarias necesarias en ejecución de la Ley 40/1994, de 30 de diciembre, de Ordenación del Sistema Eléctrico Nacional, en lo referido a la regulación de las líneas de alta tensión, de modo que se estableciera un nuevo régimen de distancias que evitara los eventuales riesgos sobre la salud y para adecuarse a los parámetros constitucionales de una digna calidad de vida.

Así, en concreto, y en relación con el nuevo proceso urbanizador en las proximidades de la línea Otero-Ventas-Alcorcón, el Defensor del Pueblo formuló una recomendación dirigida a la Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes de la Comunidad de Madrid, para que en coordinación con el Ayuntamiento de Madrid y el Ayuntamiento de Pozuelo de Alarcón, se arbitrasen las medidas necesarias para el enterramiento de la línea referida estableciendo un crédito o mecanismo de financiación suficiente en el nuevo Plan General de Ordenación Urbana para su ejecución inmediata; y de no ser viable técnicamente el referido enterramiento, el desvío de la línea a un pasillo eléctrico igualmente establecido en el plan.

La Consejería de Economía y Empleo informó que la comunidad autónoma pretende terminar con el problema de las líneas de alta tensión por lo que se estaba procediendo a la elaboración de un decreto al respecto, que finalmente ha sido aprobado en fecha 16 de octubre de 1997 fijándose los requisitos que han de cumplir las actuaciones urbanísticas en relación con las infraestructuras eléctricas.

A su vez, el nuevo Plan General de Ordenación Urbana de Madrid, ha previsto para el enterramiento de la línea Otero-Ventas-Alcorcón, una inversión estimada de 1.295 millones de pesetas, como prioridad uno del programa de actuaciones, por lo que puede considerarse aceptada la recomendación efectuada.

4.1.53. Recomendación sobre exigencia de tener el servicio militar cumplido o estar exento del mismo para aspirar al ingreso en los cuerpos de policías locales de la Comunidad de Madrid

El artículo 28 del Decreto 112/1996, de 28 de octubre, de la Comunidad de Madrid, por el que se aprueba el reglamento marco de organización de policías locales de dicha comunidad autónoma, exige como requisito para poder aspirar al ingreso en estos cuerpos haber cumplido el servicio militar o estar exento definitivamente del mismo. En coherencia con lo expuesto, las convocatorias de pruebas selectivas de los ayuntamientos de la Comunidad de Madrid vienen incluyendo esta exigencia en para el acceso a sus policías locales.

Al considerar esta institución que tal exigencia podría resultar contraria al principio constitucional de igualdad en la selección del personal al servicio de las administraciones públicas y discrepante, asimismo, con una línea jurisprudencial ya iniciada por el Tribunal Supremo en el año 1990, se recomendó a la Consejería de Presidencia de la comunidad autónoma la modificación del decreto mencionado, eliminando la exigencia contenida en el citado artículo 28.

La recomendación ha sido aceptada y se encuentra en trámite la modificación normativa de referencia.

4.1.54. *Recomendación sobre el incumplimiento del plazo señalado en la Ley de la Comunidad de Madrid 8/1993, de 22 de junio, de promoción de la accesibilidad y supresión de barreras arquitectónicas para la aprobación de su reglamento*

La disposición final segunda de la Ley 8/1993, de 22 de junio, de Promoción de la Accesibilidad y Supresión de Barreras Arquitectónicas en la Comunidad de Madrid establece un plazo de un año para la elaboración del reglamento que la desarrolla. Después de que transcurrida con creces esa previsión temporal no ha visto la luz el texto reglamentario, y previo informe de la Consejería de Presidencia de la Comunidad de Madrid, se recomendó que se aceleraran los trabajos que se vienen realizando para su definitiva publicación.

Con fecha 9 de septiembre de 1997 la citada consejería comunicó la aceptación de la recomendación. Posteriormente, en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid número 276, de 20 de noviembre de 1997, aparece publicado el Decreto 153/1997, de 13 de noviembre, por el que se establece el Régimen Jurídico del Fondo para la Supresión de Barreras y Promoción de la Accesibilidad, que desarrolla el artículo 36 de la citada ley y que supone un paso importante en el cumplimiento del mandato constitucional contenido en el artículo 49 hasta la aparición del mencionado reglamento.

4.1.55. *Recomendación sobre la prestación de asistencia social de la Comunidad Autónoma de Melilla*

La norma que regulaba la prestación de asistencia social de la Comunidad Autónoma de Melilla exigía como requisito de solicitud que ostentara la nacionalidad española tanto el solicitante como su cónyuge y el resto de los miembros de la unidad familiar, lo que podría implicar una discriminación por una circunstancia personal, además de apartarse, en ciertos casos, de la propia finalidad de la norma.

En consecuencia, tras solicitar los informes pertinentes, se formuló una recomendación al objeto de que, por parte de la Consejería de Bienestar Social y Sanidad de dicha comunidad autónoma, se procediera a la modificación de la norma referida, eliminando de la misma el requisito de que tanto el cónyuge del solicitante como los demás miembros de la unidad familiar deban poseer la nacionalidad española, al tiempo que se indicaba la conveniencia de proceder a la corrección de algunos párrafos que hacían referencia a cuestiones de procedimiento. La norma reguladora de la prestación fue, al fin, modificada por acuerdo adoptado el 22 de diciembre de 1997 por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Melilla.

4.1.56. Recomendación sobre coordinación entre servicios sanitarios y servicios sociales en relación con la actuación en favor de los menores en situaciones de riesgo

La falta de coordinación entre los órganos que habían intervenido respecto de la situación de un menor, que presentaba una sintomatología que permitía presumir el consumo de drogas, y de sus hermanos y, en especial, entre los servicios sanitarios y los servicios sociales, aconsejó que se remitiese a la Consejería de Sanidad y Política Social de la Región de Murcia una recomendación, dirigida al establecimiento de los cauces de comunicación y de protocolos de relación entre los servicios sanitarios y los órganos administrativos competentes en protección de menores, para hacer efectivas las previsiones de la Ley 3/1 995, de 21 de marzo, de la Infancia de la Región de Murcia, de modo singular en materia de atención integral de salud y de prevención de malos tratos y explotación infantil.

Por parte de la citada consejería se aceptó la recomendación remitida, acompañándose un proyecto de coordinación del servicio del menor del Instituto de Servicios Sociales de la Región de Murcia y de los centros de salud del Instituto Nacional de la Salud, así como un protocolo de detección de menores en situaciones de riesgo en dichos centros de salud.

4.1.57. Recomendación sobre modificación del sistema tarifario del servicio de abastecimiento domiciliario de agua

Ante esta institución compareció el propietario de una vivienda sita en la localidad de Calahorra manifestando su disconformidad con la liquidación efectuada por el ayuntamiento por consumo de agua potable, sin haber tenido en cuenta que, aunque durante cinco años no se hubiera podido realizar la lectura del contador de agua de la misma, por estar deshabitada en los momentos en los que el personal del servicio de aguas pasaba para efectuar las lecturas periódicas, sí había estado pagando los consumos mínimos estimados según lo establecido en el correspondiente reglamento ordenanza, por lo que no se le debió cobrar dos veces esos metros cúbicos estipulados como mínimos.

De acuerdo con la información facilitada, parece ser que el sistema tarifario que se aplicaba no era binómico, sino que contemplaba la existencia de un «consumo mínimo obligatorio» aun cuando el real no alcanzase dicha cifra, y sin que pudiera ser compensada la diferencia en período sucesivos, lo cual dio lugar a que se causaran confusiones en los usuarios del servicio de abastecimiento domiciliario de agua potable.

Por tal razón se recomendó al Ayuntamiento de Calahorra que procediera a modificar el sistema tarifario vigente con el fin de introducir una cuota fija o de servicio, que periódicamente deberían abonar los usuarios independientemente de que hicieran uso o no del servicio, y una cuota variable o de consumo, cantidad que deberían abonar los usuarios de forma periódica y en función del consumo realmente realizado entre dos lecturas consecutivas del contador. El ayuntamiento ha aceptado esta recomendación.

4.1.58. *Recomendación sobre práctica de cacheos a detenidos por la policía municipal del Ayuntamiento de Madrid*

La práctica del desnudo integral llevada a cabo por agentes de la policía municipal del Ayuntamiento de Madrid, sugirió la conveniencia de recomendar a esta entidad local que se dictasen las oportunas instrucciones, haciendo extensiva a este cuerpo la Instrucción 7/1996, de la Secretaría de Estado de Seguridad, en relación con la práctica de desnudos integrales a detenidos, dictada a raíz de la recomendación efectuada por esta institución respecto a esta materia durante 1996. Esta recomendación ha sido aceptada por el ayuntamiento.

Asimismo se recomendó que, al objeto de respetar los derechos de los detenidos, y ante la eventualidad de tener que practicar reconocimientos o desnudos integrales de los mismos en la unidad de investigación y prevención de accidentes de la policía municipal, se dotase a esas instalaciones de la estancia adecuada que garantice en todo caso la intimidad del detenido. Esta última parte de la recomendación ha quedado supeditada a los presupuestos generales del ayuntamiento.

4.1.59. *Recomendación sobre la necesidad de dejar constancia en las notificaciones de adjudicación provisional de vivienda, de sus consecuencias jurídicas*

Las notificaciones de adjudicación provisional de vivienda protegida provocaban malos entendidos entre los interesados al no constar en las mismas sus consecuencias. Para evitar esta situación se recomendó a la Empresa Municipal de la Vivienda de Madrid que, en las adjudicaciones de vivienda de carácter provisional que notificase hiciese constar de manera clara y no contradictoria las consecuencias jurídicas de las mismas: especialmente que, al no ser la adjudicación definitiva, pueden seguir concurriendo a otras convocatorias hasta que definitivamente se les asigne una vivienda.

La aceptación de esta recomendación fue comunicada a la institución por la Empresa Municipal de la Vivienda de Madrid.

4.1.60. *Recomendación sobre retirada de vehículo por la grúa por considerarlo abandonado*

Por el servicio de la grúa municipal de Majadahonda se procedió a la retirada y depósito en dependencias municipales de un vehículo cuando estaba correctamente estacionado, por considerar la policía local que se encontraba abandonado, siendo que, según su propietaria formulante de la queja, no presentaba signos de abandono, acababa de pagar el correspondiente impuesto de vehículos de tracción mecánica y ni siquiera se intentó notificarle previamente en su domicilio los actos administrativos que le afectaban.

Estudiada la información facilitada, se comprobó la inexistencia de fotografía que pudiera haber servido de prueba, incumplándose lo preceptuado en la ordenanza reguladora del medio ambiente. Igualmente se pudo constatar que en dicha normativa no se habían establecido unos parámetros concretos y objetivos para deducir si un vehículo estaba abandonado, lo que

implicaba una actuación administrativa basada en una cierta subjetividad y, por tanto, susceptible de provocar amplias discrepancias con los propietarios de los vehículos.

En consecuencia, se recomendó al Ayuntamiento de Majadahonda la modificación de dicha ordenanza municipal para que se notificase al titular o propietario del vehículo que su aplicación podrá dar lugar a la retirada del mismo de la vía pública, como consecuencia de haberse levantado acta de su posible abandono, así como la inclusión en dicha ordenanza de unos parámetros concretos y objetivos para determinar si un vehículo estaba o no abandonado, indicándose, por último, al ayuntamiento que cuando se demostrase que un determinado vehículo retirado por la grúa municipal no se encontraba abandonado, no se cobrase ninguna tasa por su retirada y depósito.

En la contestación a dicha recomendación el ayuntamiento manifestó que para evitar las posibles deficiencias que se pudieran derivar de la aplicación de determinados artículos de la referida ordenanza reguladora del medio ambiente bastaría la interpretación de tales artículos en el contexto jurídico vigente por lo que, en adelante, se iba a otorgar un trámite de audiencia al titular del vehículo aparentemente abandonado, previo a la retirada del mismo, para que se garantizase plenamente la concurrencia de los supuestos de hecho precisos para dicha retirada. En cuanto a la devolución de la tasa, en caso de que a pesar de las prevenciones indicadas se hubiera retirado un vehículo indebidamente, los interesados podrían exigir dicha devolución e incluso indemnización a la Administración, por los cauces ya previstos en la legislación.

Por último, la citada corporación local indicó que, en todo caso, las recomendaciones del Defensor del Pueblo serían tenidas en cuenta en el momento en que se revisase o modificase la ordenanza en pro de su mayor perfección jurídica.

4.1.61. Recomendación sobre la modificación de la exigencia de una fianza para ser considerado interesado en el procedimiento administrativo

El Ayuntamiento de Pola de Siero (Asturias) exigió el pago de una fianza prevista en la ordenanza general de ese ayuntamiento en los casos de denuncias particulares para responder de los desplazamientos y trabajos necesarios, al no existir un interés municipal digno de protección. En caso de no depositarse la fianza, la ordenanza considera al formulante de la denuncia como un mero denunciante y no interesado.

Debido a que el tratamiento diferenciado en dos clases de ciudadanos que realiza dicha normativa local era contraria al concepto de interesado mantenido por las normas procedimentales vigentes, además de ser contraria a la interpretación que de dicho concepto ha realizado la jurisprudencia, tanto ordinaria como constitucional, se formuló la recomendación de que modificase la redacción del artículo 5 de la ordenanza en lo relativo a la exigencia de un depósito previo como requisito sin el cual los ciudadanos no pueden adquirir la condición de interesados en un procedimiento administrativo, adaptando la citada normativa local al concepto de interesado mantenido por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

El citado ayuntamiento manifestó que en la sesión plenaria de 27 de noviembre de 1997 se había derogado la exigencia de la ordenanza, adaptándola a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, aceptando, en consecuencia, la recomendación formulada.

4.2. Recomendaciones no aceptadas

4.2.1. *Recomendación sobre la adaptación a la Constitución de los convenios de doble nacionalidad suscritos por España*

La Dirección General de Asuntos Jurídicos y Consulares mantiene el criterio de que los españoles que al adquirir una nueva nacionalidad se acogieran a los convenios de doble nacionalidad firmados por España no perdían la nacionalidad española, sino que ésta quedaba en estado latente mientras se hallaran en el territorio del Estado de la nacionalidad. La nacionalidad española latente recuperaría sus plenos efectos de trasladar su titular la residencia a territorio español. Esta interpretación era la causa de que la Embajada de España en Costa Rica no renovara ni concediera nuevos pasaportes a ciudadanos que ostentaban doble nacionalidad española y costarricense.

La Dirección General de los Registros y del Notariado entendía que buena parte de los tratados de doble nacionalidad suscritos con países iberoamericanos eran anteriores a la Constitución y no guardaban armonía con el artículo 11.3 de la norma suprema.

Habida cuenta de que la categoría de «nacionalidad en estado latente o dormida» no está recogida en nuestro ordenamiento y de que la Constitución, al referirse a la doble nacionalidad, indica expresamente que los españoles que se encuentren en esa situación no pierden su nacionalidad de origen, esta institución formuló la correspondiente recomendación a la Dirección General de los Registros y del Notariado, a fin de que la interpretación que se haga del convenio de doble nacionalidad suscrito entre España y Costa Rica, de 8 de junio de 1964, se realice de acuerdo con la Constitución de 1978, considerando por tanto no aplicable cualquier artículo que no se ajuste al texto constitucional.

Igualmente se recomendó que en la medida que pudieran producirse situaciones similares con ciudadanos españoles acogidos a tratados de doble nacionalidad que residan en otros países iberoamericanos, se realice respecto a dichos tratados la misma interpretación jurídica que la solicitada para el convenio suscrito entre España y Costa Rica.

La presente recomendación no fue aceptada. Sin embargo se ha informado a esta institución de que en estos momentos se están haciendo las gestiones diplomáticas pertinentes para firmar nuevos protocolos con los países afectados con el fin de superar los problemas que se han expuesto.

4.2.2. Recomendación sobre percepción de vales vestuario

A partir de la Instrucción 7/1 996, de 14 de noviembre, para la aplicación del régimen de vestuario en la prestación social sustitutoria, la Dirección General de Objeción de Conciencia ha considerado que los objetores deben acreditar que el vestuario es necesario para el desarrollo de su actividad y, con ese objeto, están obligados a presentar un escrito al que se acompañe la documentación acreditativa de dicha necesidad, así como de su adquisición, todo ello con independencia de la fecha de incorporación del objetor al cumplimiento de la actividad asignada.

Este criterio entra en contradicción con lo dispuesto en el artículo primero de la Orden Ministerial de 26 de julio de 1996, cuando establece que los objetores que se incorporen a la prestación social sustitutoria con posterioridad a la entrada en vigor de la citada norma recibirán la prestación de vestuario sólo en los casos en que sea necesario para la actividad que desarrollen.

A juicio de esta institución, lo previsto en la citada instrucción supone una vulneración del principio de igualdad, ya que a los objetores de conciencia que hayan iniciado la prestación social sustitutoria con anterioridad al 1 de agosto de 1996 y que no han percibido la prestación de vestuario, debido al retraso de la Oficina para la Prestación Social de los Objetores de Conciencia en satisfacer su importe, bien sea por la escasez de recursos disponibles, bien sea por la existencia de errores o insuficiencias en los datos, o por otros motivos de naturaleza análoga, se les exige el cumplimiento de unos requisitos que no se han exigido a aquellos objetores que han realizado el período de actividad en las mismas condiciones y circunstancias, pero que han percibido el importe correspondiente a dicha prestación sin demoras accidentales o injustificadas.

En consecuencia, se recomendó al Ministerio de Justicia que a todos aquellos objetores de conciencia que hubieran iniciado la prestación social sustitutoria con anterioridad al 1 de agosto de 1996, fecha en la que entró en vigor la Orden de 26 de julio de 1996, se les reconozca el derecho a la prestación de vestuario en los mismos términos y condiciones que se ha venido reconociendo a todos los objetores de conciencia hasta el momento en el que, al amparo de la Instrucción 7/1996, se empezó a exigir a los objetores que presentasen una solicitud para el reconocimiento del derecho a dicha prestación y que acreditarasen la necesidad de utilización de un vestuario específico. Por tanto, la prestación de vestuario debería hacerse efectiva a todos aquellos objetores de conciencia que hayan iniciado la prestación social sustitutoria con anterioridad al 1 de agosto de 1996 sin exigir la presentación de una solicitud en la que se justifique la necesidad de un vestuario específico.

Asimismo, se recomendó que a todos aquellos objetores de conciencia que hubieran iniciado la prestación social sustitutoria con posterioridad al 1 de agosto de 1996, se les reconozca el derecho a la prestación de vestuario en los mismos términos y condiciones mencionados anteriormente hasta el momento en el que, en virtud de lo previsto en apartado cuarto de la Orden de 26 de julio de 1996, los conciertos con las entidades colaboradoras se hayan ajustado a lo previsto en la citada disposición y, en consecuencia, esté recogido en el concierto con la correspondiente entidad colaboradora las plazas concertadas que necesiten vestuario específico. El Ministerio de Justicia no ha aceptado las recomendaciones anteriores.

4.2.3. *Recomendación sobre mantenimiento de prórrogas por estudios a objetores a los que la Administración militar ya se las había concedido*

Los ciudadanos a los que el Ministerio de Defensa les había reconocido prórroga por estudios para el cumplimiento del servicio militar con anterioridad al reconocimiento de su condición de objetor de conciencia, manifestaban que ésta no era tenida en cuenta por el Ministerio de Justicia, que les llamaba a incorporarse al cumplimiento de la prestación social sustitutoria, sin esperar a que finalizara el plazo de la prórroga que se encontraban disfrutando.

Iniciada la oportuna investigación, el Ministerio de Justicia informó que no se sentía vinculado por el reconocimiento de dicha prórroga, por lo que el interesado debía solicitar, en los plazos fijados en el Real Decreto 266/1995, de 24 de febrero, la prórroga correspondiente, de acuerdo con lo que dispone el artículo 17.2 de la citada norma legal, para lo cual debía acompañar de nuevo toda la documentación que ya obraba en poder de la Administración.

Esta institución puso de manifiesto que la Ley 48/1984, de 26 de diciembre, dispone que los aplazamientos y exenciones de la prestación social sustitutoria del servicio militar se regularan en el reglamento de desarrollo de forma que dicha prestación quede equiparada en estas materias con el servicio militar, lo que de hecho supone que el Real Decreto 266/1995, de 24 de febrero, regule la concesión de prórrogas por estudios en términos prácticamente idénticos a como se hace en el Real Decreto 1107/1993, de 9 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Reclutamiento.

Habida cuenta que, efectivamente, los requisitos objetivos, la documentación a presentar por los interesados y los plazos para efectuar la solicitud son los mismos, tanto para los ciudadanos que van a realizar el servicio militar como para los que han sido declarados objetores de conciencia y deben, por tanto, realizar la prestación social sustitutoria, se estimó conveniente recomendar a la Secretaría de Estado de Justicia que acordara lo necesario para que, a aquellos ciudadanos que tengan reconocida prórroga por estudios para el cumplimiento del servicio militar, con anterioridad al reconocimiento de su condición de objetor de conciencia, se les mantenga en el disfrute de la misma y no sean llamados a incorporarse para el cumplimiento de la prestación social sustitutoria hasta que no haya finalizado el plazo por el que se concedió aquélla, sin que sea necesario que los interesados comuniquen dicha circunstancia al Ministerio de Justicia, ni tengan que volver a solicitar a este departamento prórroga de segunda clase.

La recomendación no fue aceptada por la Secretaría de Estado de Justicia, por lo que, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 30.2 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, se elevó al titular del Ministerio de Justicia, que asimismo ha decidido rechazarla.

4.2.4. *Recomendación sobre exención del impuesto sobre la renta de las personas físicas de las pensiones por incapacidad o invalidez*

Con motivo de la publicación de la sentencia número 134/1996, de 22 de julio de 1996, del Tribunal Constitucional, relativa a la tributación en concepto de impuesto sobre la renta de las personas físicas de las pensiones de jubilación por incapacidad permanente para el servicio del régimen de clases pasivas del Estado, esta institución recibió en su día un número importante de

quejas de afectados que solicitaban la intervención del Defensor del Pueblo para que se les dejara de practicar la correspondiente retención a cuenta y se les devolviesen las cantidades retenidas desde el 1 de enero de 1994.

La expresada sentencia fue dictada como consecuencia del recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra el artículo 62 de la Ley 2 1/1993, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1994, mediante el que se modificó el artículo 9 de la Ley 18/1991, de 6 de junio, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

Esta institución solicitó de la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas, en primer lugar, la emisión de un informe en el que se recogieran las medidas y criterios adoptados en relación con el cumplimiento de la citada sentencia y, en especial, en cuanto a la determinación de los pensionistas por incapacidad permanente para el servicio, una parte de los cuales verían sus prestaciones exentas del pago del impuesto sobre la renta de las personas físicas si las lesiones que determinaron su reconocimiento incapacitaban al perceptor para el desempeño de toda profesión u oficio (incapacidad absoluta). Ello planteaba importantes problemas, especialmente porque el régimen de clases pasivas no contempla la situación de incapacidad permanente absoluta y, por tanto, la misma no aparece recogida en los expedientes de reconocimiento de pensiones.

En consecuencia, el Defensor del Pueblo estimó que la situación descrita podría provocar resultados improcedentes o de difícil justificación, a los que sólo sería posible hacer frente mediante una vuelta a la situación anterior a la reforma contemplada por la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1994, en el que estaban exentos de tributación estas pensiones, con independencia del grado de incapacidad o invalidez originario de la pensión.

Por ello, se recomendó al Ministerio de Economía y Hacienda que adoptase las medidas necesarias a fin de que la totalidad de las pensiones por incapacidad o invalidez del régimen de clases pasivas y del régimen de la Seguridad Social quedasen de nuevo exentas del pago del impuesto sobre la renta de las personas físicas, volviéndose a la situación existente con anterioridad a la reforma incluida en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1994. El citado ministerio no ha aceptado la recomendación planteada.

4.2.5. Recomendación sobre la mejora de los importes de las pensiones del régimen de clases pasivas reconocidas con anterioridad a 1 de enero de 1985

Desde los primeros años de aplicación de la reforma del régimen de clases pasivas del Estado efectuada a través de la Ley 50/1984, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1985, recogida posteriormente en el texto refundido regulador de dicho régimen, aprobado por Real Decreto legislativo 670/1987, de 30 de abril, se ha recibido en esta institución un número importante de quejas formuladas por funcionarios que, con muchos años de dedicación al servicio de las administraciones públicas y tras haber accedido a la situación de jubilación o retiro con anterioridad al 1 de enero de 1985, mostraban su desacuerdo con las considerables diferencias existentes entre las cuantías de sus pensiones y las de los jubilados a partir de la fecha indicada, estimando buena parte de los afectados que su caso constituía una discriminación por razón de edad.

A las quejas anteriores hay que añadir las presentadas por familiares de funcionarios, fundamentalmente viudas, que se encuentran en una situación similar en la medida en que la aplicación de uno u otra legislación implica una diferencia sustancial en el importe de las pensiones reconocidas.

Por lo expuesto, el Defensor del Pueblo recomendó en el año 1991, como consta en el correspondiente informe parlamentario, que se promoviese el reconocimiento de un mayor porcentaje de revalorización anual a las pensiones del régimen de clases pasivas del Estado, calculadas conforme a la legislación vigente a 31 de diciembre de 1984, siempre que los causantes hubieran prestado un mínimo de 30 años de servicio en las administraciones públicas. El Ministerio de Economía y Hacienda comunicó la no aceptación de la recomendación formulada.

Con posterioridad, se han seguido recibiendo quejas que, aunque en número inferior al de años anteriores, continúan poniendo de manifiesto el sentimiento de discriminación y abandono que experimenta el colectivo afectado, al ver cómo se consolida su exclusión de las mejoras producidas en la nueva legislación de clases pasivas.

Analizadas las circunstancias reseñadas, se ha considerado que persisten las razones que llevaron en su día a formular la recomendación mencionada, por lo que se ha resuelto recomendar al Ministerio de Economía y Hacienda que adopte las medidas oportunas, a fin de mejorar los importes de las pensiones del régimen de clases pasivas del Estado reconocidas con arreglo a la legislación en vigor a 31 de diciembre de 1984, aproximando dichos importes a los que habrían correspondido si el expresado reconocimiento se hubiera producido conforme a las normas cuya vigencia se inició el 1 de enero de 1985. Esta nueva recomendación no ha sido aceptada.

4.2.6. *Recomendación sobre el pago de los intereses de las deudas tributarias*

Esta recomendación tiene su origen en una queja de un ciudadano al que, con motivo de una deuda tributaria, la Delegación de la Agencia Estatal de Administración Tributaria de Murcia había procedido al embargo parcial de su salario.

Al no poder retenerle más que una pequeña parte del sueldo, en aplicación de los límites establecidos en la Ley de Enjuiciamiento Civil, la deuda se dilataba en el tiempo, incrementándose los intereses de demora, lo que la convertía en inasumible para el deudor.

Estudiado el problema planteado, el Defensor del Pueblo recomendó a la Secretaría de Estado de Hacienda que se estudiase la posibilidad de un reajuste de los intereses de las deudas tributarias en situaciones económicas de excepcional carencia de recursos de los afectados como la descrita. Esta recomendación no ha sido aceptada.

4.2.7. *Recomendación sobre la modificación del artículo 28 de la Ley 18/1991, de 6 de junio, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas*

La Ley 18/1991, de 6 de junio, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, contempla que los trabajadores autónomos pueden deducir en sus autoliquidaciones las cuotas abonadas a los colegios profesionales pero no extiende esta posibilidad de deducción para aquellos ciudadanos que ejercen la profesión por cuenta ajena en el ámbito público o en el privado, sin tener en cuenta el hecho de que en determinadas profesiones, entre otras la profesión médica, la colegiación es un requisito obligatorio imprescindible, tanto para el libre ejercicio de la profesión como para trabajar por cuenta ajena en el ámbito público y en el privado.

En consecuencia, se ha recomendado a la Dirección General de Tributos que se modifique la actual redacción del artículo 28 de la Ley 18/1991, de 6 de junio, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, de forma que se contemplen expresamente, como gasto deducible de los rendimientos del trabajo, las cuotas colegiales, siempre que la colegiación sea obligatoria para el ejercicio de la profesión. Esta recomendación no ha sido aceptada.

4.2.8. *Recomendación sobre armonización en el ámbito fiscal, del régimen de acogimiento preadoptivo al de adopción*

Como consecuencia de la queja planteada por una ciudadana, a la que le había sido concedida la guarda y custodia de una menor, en régimen de acogimiento preadoptivo, se ha comprobado que la Administración tributaria no acepta la posibilidad de que en casos como el señalado la madre o el padre, en su caso, puedan tributar conjuntamente con el menor o la menor, acogiéndose al hecho de que forman con ellos una unidad familiar.

La Dirección General de Tributos considera, sin embargo, que estos casos no constituyen ninguna de las modalidades de unidad familiar contemplada en el artículo 87 de la Ley 18/1991, de 6 de junio, y ello a pesar de que en otros ámbitos del ordenamiento jurídico, como son el Estatuto de los Trabajadores y la Ley para la Reforma de la Función Pública, se han establecido medidas para asimilar los supuestos de preadopción a los de adopción.

Esta institución considera que el acogimiento preadoptivo se concibe como una institución protectora y acogedora del menor, sustitutoria de la propia familia natural del mismo y que es preciso tener, además, en cuenta que las cargas y obligaciones familiares son iguales en los dos supuestos.

En coherencia con los argumentos expresados, se resolvió recomendar a la Dirección General de Tributos que, mediante las propuestas de modificación normativa que se consideren necesarias, se armonice el régimen de acogimiento preadoptivo con la adopción en el ámbito fiscal, de forma que se pueda dar una solución satisfactoria a las demandas de las familias afectadas. Esta recomendación no ha sido aceptada.

4.2.9. *Recomendación sobre la aplicación del tipo superreducido del impuesto sobre el valor añadido*

En virtud de lo previsto en el artículo 20 de la Ley 37/1992, del Impuesto sobre el Valor Añadido, están exentos del impuesto los servicios de asistencia a la tercera edad que se presten por entidades de derecho público o entidades o establecimientos privados a los que les haya sido reconocido el carácter social, definido a efectos del impuesto en el apartado tres del citado artículo.

Sin embargo, determinados establecimientos privados, que no cumplen este requisito, vienen solicitando no ya la exención, sino que se aplique a los servicios de asistencia a la tercera edad que prestan el tipo impositivo superreducido del impuesto sobre el valor añadido (4 por 100). El Defensor del Pueblo ha considerado adecuada dicha solicitud, teniendo en cuenta que el concepto de carácter social es más amplio que el definido en la ley, por lo que no es posible obviar que dicho carácter sin duda concurre en algunos establecimientos o entidades privadas, dedicados a la atención de la tercera edad, aunque los mismos no cumplan los requisitos previstos para acceder a la exención.

En consecuencia, se ha recomendado a la Dirección General de Tributos que se estudie la posibilidad de contemplar la aplicación del citado tipo superreducido del impuesto sobre el valor añadido a los servicios de asistencia a la tercera edad que se prestan por entidades o establecimientos privados que no cumplen los requisitos exigidos por el apartado 3 del artículo 20 de la Ley del Impuesto sobre el Valor Añadido. Esta recomendación no ha sido aceptada.

4.2.10. *Recomendación sobre el importe de las pensiones de viudedad reconocidas conforme al Título I de la Ley 37/1 984, a fin de que el mismo no sea inferior al que correspondería al amparo del Título II del mismo texto legal, en igualdad de condiciones*

La viuda de un funcionario del cuerpo de policía armada y de tráfico considera discriminatorio el importe de su pensión de viudedad, reconocida al amparo del título I de la Ley 37/1984, de 22 de octubre, por ser inferior al que corresponde a otras viudas acogidas al título II del mismo texto legal, que se aplica a quienes se integraron en las fuerzas armadas y de orden público al servicio de la II República sin haber alcanzado la condición de funcionario o con carácter no profesional.

Por ello, se recomendó a la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas, del Ministerio de Economía y Hacienda, que se adoptasen las medidas necesarias, a fin de garantizar que el importe de las pensiones de viudedad reconocidas conforme al título I de la Ley 37/1984, de 22 de octubre, no fuera, en ningún caso, inferior al que correspondería reconocer al amparo del título II del mismo texto legal en igualdad de condiciones, excepto en lo referido al requisito de la profesionalidad de los causantes. Esta recomendación no ha sido aceptada.

4.2.11. Recomendación sobre el procedimiento de cumplimentación de la declaración de la renta, a través del programa Padre

Cuando se producen liquidaciones paralelas referidas a declaraciones cumplimentadas a través del programa Padre, no resulta posible aclarar si los errores que han dado lugar a dicha liquidación paralela se deben a equivocaciones u omisiones en los datos aportados por los ciudadanos o a error en la información que les ha sido facilitada por la Administración.

Dicho programa se concibe como una ayuda a los contribuyentes, de forma que la Agencia Estatal de Administración Tributaria colabora con los ciudadanos en la cumplimentación de sus declaraciones de renta facilitándoles dicho trámite, pero sin que la misma se pueda responsabilizar de la autoliquidación que finalmente los interesados resuelvan presentar.

No obstante parece que resulta necesario que se ponga en práctica un sistema complementario que permita comprobar cuáles son los datos y documentos que, efectivamente, se han entregado, al solicitar la ayuda de la Administración tributaria para realizar la declaración del impuesto sobre la renta de las personas físicas, por lo que se ha recomendado a la Dirección General de la Agencia Estatal de Administración Tributaria que, entendiendo el carácter no vinculante de las liquidaciones que realiza la Administración, se ponga a disposición de los contribuyentes un impreso en el que se hagan constar, necesariamente, los documentos que hayan presentado los interesados, en base a los cuales se ha elaborado el proyecto de liquidación que se les entrega, y que este impreso sea sellado, una vez comprobado por la persona encargada que, efectivamente, se han aportado los documentos que constan en el mismo. Esta recomendación no ha sido aceptada.

4.2.12. Recomendación sobre la adopción de medidas de coordinación entre la Administración estatal y las administraciones autonómicas

Se han podido examinar varios casos en los que los contribuyentes han liquidado el impuesto sobre el valor añadido sobre una transmisión al entender que la misma estaba sujeta a dicho impuesto y, posteriormente, han sido requeridos para el pago del impuesto sobre transmisiones patrimoniales a través de la consejería de la comunidad autónoma correspondiente.

En todos los casos se ha producido una discrepancia entre la oficina liquidadora de la comunidad autónoma de que se tratara y el interesado, sin que las administraciones se hayan pronunciado claramente sobre cuál de los dos impuestos era aplicable al hecho imponible concreto.

Por ello, se consideró oportuno recomendar a la Dirección General de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, del Ministerio de Economía y Hacienda, que se estudiaran y plantearan las medidas de coordinación que se debían adoptar entre las Delegaciones de la Agencia Estatal de Administración Tributaria y los organismos de gestión de las comunidades autónomas, para evitar que situaciones como las referidas se volvieran a producir en el futuro. La recomendación ha sido rechazada.

4.2.13. Recomendación sobre supresión de la exigencia de tres años de matrimonio para la exención de visado por reagrupación familiar

Esta institución recomendó la modificación de la orden de 11 de abril de 1996, sobre exenciones de visado, pidiendo que se suprimiese la exigencia de tres años de matrimonio, con carácter previo a la formulación de la solicitud de exención de visado por reagrupación familiar, al considerar que esta orden ministerial constituía un claro supuesto ultra vires, en relación al reglamento que desarrolla la Ley Orgánica 7/1985, habida cuenta de la reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo avalando el carácter excepcional del matrimonio para la concesión de la exención de visado.

La Dirección General de Política Interior no ha aceptado esta recomendación que se considera de extraordinaria importancia en el marco jurídico de derechos y libertades de los extranjeros en España, sin que haya dado una justificación suficiente al respecto, por lo que ha sido de nuevo planteada la misma recomendación, profundizando en la argumentación de la misma.

4.2.14. Recomendación sobre notificación de expulsiones a representantes legales de extranjeros

Se ha recomendado a la Dirección General de Política Interior la adecuación de las notificaciones de expulsión a los representantes legales de los ciudadanos extranjeros que se vean afectados por las mismas, a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

A estos efectos se ha considerado que aun cuando el artículo 30 de la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, prevea que la ejecución de la orden de expulsión se efectuará de forma inmediata, ello no tiene que impedir la posibilidad de que se notifique la expulsión a un ciudadano extranjero a través de su representante legal, en aplicación de lo previsto en el artículo 59.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

Esta recomendación no ha sido aceptada por la Dirección General de Política Interior por considerar que es el propio extranjero sancionado quien debe ser notificado de la existencia de una resolución de expulsión en los supuestos previstos en los apartados a), c) y f) del artículo 26.1 de la Ley Orgánica 7/1 1985.

4.2.15. Recomendación sobre expulsiones de extranjeros en base al apartado c) del artículo 26.1 de la Ley Orgánica 7/1 1985, de 1 de julio, de derechos y libertades de los extranjeros en España

Siguiendo el criterio mantenido en los informes de los años 1995 y 1996, se ha recomendado al entonces gobernador civil de Málaga evitar las expulsiones de ciudadanos extranjeros residentes legales en España, en base al apartado c) del artículo 26.1 de la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, hasta tanto la autoridad judicial no hubiese desarrollado la suficiente prueba que desvirtuase la presunción de inocencia reconocida en el artículo 24 de la Constitución.

La motivación de esta recomendación no es otra que evitar una medida desproporcionada en este tipo de expulsiones, en que además se da la circunstancia de que el extranjero es residente legal, carece de antecedentes penales e incluso policiales, y el hecho por el que ha sido detenido carece de significación.

Esta recomendación ha sido rechazada, al considerar el gobernador civil de Málaga que se trata de un planteamiento general sobre una materia en la que ya se había pronunciado la Dirección General de Política Interior en el año 1996, rechazando igualmente los planteamientos de esta institución por estimar que cabe ejecutar expulsiones con arreglo al apartado c) del artículo 26.1 de la Ley Orgánica 7/1985, sin que necesariamente tengan que existir actos judiciales de inculpación contra la persona que va a ser objeto de expulsión.

4.2.16. Recomendación sobre fecha de cumplimiento de requisitos para acceso a función pública en cuerpos postales y de telecomunicación

Las pruebas selectivas convocadas por Resolución de la Dirección General del organismo autónomo Correos y Telégrafos, de 27 de diciembre de 1995, para ingreso en el cuerpo de auxiliares postales y de telecomunicación, valora la posesión de los permisos de conducir B 1 y A2 sin determinar la fecha en la que éstos deban poseerse.

Ante la imprecisión de la convocatoria, el organismo autónomo entendió que para ser valorados estos méritos debían poseerse ya en la fecha de publicación de la convocatoria en el *Boletín Oficial del Estado*, rechazando la valoración de quienes no los poseían en esa fecha pero solicitaban la toma en consideración del mérito al haber obtenido estos permisos de conducción antes de la fecha de finalización del plazo para la presentación de solicitudes previsto en la convocatoria.

A juicio de esta institución, la interpretación lógica y sistemática de la propia convocatoria y de los reglamentos de ingreso al servicio de la Administración del Estado y de personal al servicio del organismo autónomo Correos y Telégrafos, debieran llevar a la conclusión de que la fecha de finalización del plazo para solicitar la participación en los procesos selectivos fuera, ante el silencio de la convocatoria, el referente único para la acreditación de los méritos baremables. Asimismo, el principio constitucional de eficacia debe llevar a aplicar los requisitos de acceso y de baremación de méritos de la forma más beneficiosa para obtener el fin último de toda prueba selectiva, que no es otro que permitir la elección de los candidatos que acrediten un mayor mérito y capacidad.

Por estas razones se recomendó a la Dirección General del organismo autónomo Correos y Telégrafos la variación del criterio sostenido en esta convocatoria y su aplicación en las ulteriores que se realicen. La recomendación del Defensor del Pueblo ha sido rechazada.

4.2.17. Recomendación sobre valoración de servicios previos como mérito para acceso a plazas de funcionario en convocatorias de la Universidad Nacional de Educación a Distancia

En una determinada convocatoria de pruebas selectivas para acceso en la escala de auxiliares administrativos de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (resolución de 28 de marzo de 1996), se valoraban como mérito únicamente los servicios previos prestados en la propia universidad, con exclusión expresa de todos aquéllos otros de la misma naturaleza (tareas administrativas) realizados en cualquier otra institución académica o dependencia de las distintas administraciones públicas, pudiendo suponer además la valoración de este único mérito hasta el 37,5 por 100 de la puntuación máxima obtenible en la fase de oposición.

Por parte de la Universidad Nacional de Educación a Distancia se justificaba lo anterior en base a la doctrina del Tribunal Constitucional sobre acceso a la función pública y en especial en la sentencia 67/1989, de 18 de abril. Esta institución entiende que la doctrina contenida en dicha sentencia hace referencia a supuestos en los que deben tomarse en consideración «... las especiales circunstancias creadas en la puesta en marcha de la Administración autonómica...» circunstancias que dieron lugar a «la existencia de un número importante de funcionarios en situación precaria...», lo que a juicio del tribunal justificaría que transitoriamente y sólo en algunas convocatorias se concedieran a estos funcionarios «algunas facilidades o beneficios... para permitirles consolidar su situación».

La excepcionalidad de la propia doctrina puesta de manifiesto por el Tribunal Constitucional y el criterio sostenido por éste en otros pronunciamientos (por ejemplo, sentencia 281/1993) hicieron concluir a esta institución que la valoración de méritos antes expuesta era dudosamente compatible con los principios de igualdad, mérito y capacidad en el acceso a la función pública, por lo cual se recomendó al rectorado de la Universidad Nacional de Educación a Distancia la adopción de las medidas pertinentes para que en procesos selectivos posteriores se evitasen situaciones como la descrita.

El rectorado de la Universidad Nacional de Educación a Distancia, manteniendo un criterio contrario al expresado por esta institución, ha rechazado la recomendación al entender que la convocatoria no vulneraba los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad.

4.2.18. Recomendación sobre ponderación de los elementos patrimoniales que posea la unidad familiar para la concesión de ayuda compensatoria

La Administración educativa viene exigiendo para la concesión de ayuda compensatoria que la unidad familiar en la que se integre el solicitante no disponga de elementos patrimoniales distintos de la vivienda familiar que se use como residencia habitual y procede, en caso contrario, a la denegación de este componente de beca.

Considerando esta institución que tal criterio es en exceso rígido e inflexible y que resulta necesario ponderar el origen y naturaleza de los bienes patrimoniales de los que pueda disponer la unidad familiar, por ejemplo, indemnizaciones por despido o por jubilaciones anticipadas, se recomendó a la Dirección General de Formación Profesional Reglada y Promoción Educativa del

Ministerio de Educación y Cultura que en las órdenes anuales por las que se convocan becas y otras ayudas al estudio se incluyan criterios objetivos para ponderar y valorar los bienes patrimoniales que posea la unidad familiar a efectos de conceder o denegar la ayuda compensatoria.

La recomendación ha sido rechazada y en la orden reguladora de la convocatoria de becas para el curso 1997/98 se establece que la ayuda compensatoria se denegará a todos aquellos solicitantes cuya familia disponga de alguno de los elementos patrimoniales que determina la orden, excepción hecha de la vivienda propia en la que resida habitualmente la familia y con independencia del valor o naturaleza del elemento patrimonial de que se trate.

4.2.19. Recomendaciones sobre acceso a la función pública de personas con minusvalía

Esta institución viene ocupándose desde sus inicios de las dificultades existentes en relación con el acceso de las personas con discapacidad al empleo público, orientando su intervención hacia el objetivo de que para estas personas tenga plena efectividad el principio de igualdad en el acceso a cargos y funciones públicas.

Son variadas las dificultades a las que las personas con discapacidad deben enfrentarse para lograr el acceso al empleo público, y la tramitación sucesiva de las numerosas quejas que cada año se reciben han permitido a esta institución detectar algunos problemas concretos sobre los que se han formulado las recomendaciones que a continuación se exponen al Ministerio de Administraciones Públicas.

1.^a Que tras los estudios pertinentes se generalice la aplicación de un porcentaje de reserva superior al tres por ciento de las ofertas de empleo público, de forma que en un plazo razonable se consiga que al menos el dos por ciento del empleo público esté desempeñado por personas con discapacidad. Dicho porcentaje podría acumularse en aquellos sectores y áreas funcionales que se determinen como más adecuadas conforme a las previsiones contenidas al efecto en el Acuerdo Administración-Sindicatos para el período 1995-1997 (capítulo 14, punto 4.º), y deberá alcanzar incluso a aquellas convocatorias que se deriven de la aprobación de un plan de empleo, y, por tanto, se trate de plazas no incluidas en la Oferta de Empleo Público.

2.^a Como complemento de lo anterior, y al objeto de asegurar el objetivo último de la reserva, en el tiempo más breve posible, debería estudiarse la supresión de la previsión de que las plazas reservadas que no se ocupan por minusválidos se acumulen al turno libre, y su sustitución por otra de signo contrario según la cual dichas plazas permanecerían reservadas para este colectivo, debiendo ser acumuladas a los cupos aplicables en sucesivos procesos selectivos.

3.^a Que se estudie la adopción de nuevas fórmulas de perfeccionamiento de las pruebas de acceso, eliminando aquellas cuya superación no sirve para acreditar la aptitud para el desempeño de las funciones del puesto al que se opta, aprovechando para contemplar las especificidades derivadas de los distintos tipos de discapacidades —físicas, sensoriales y psíquicas— adaptando las pruebas a las concretas limitaciones derivadas de cada una de ellas, todo ello lógicamente sin perjuicio del respeto a los principios de mérito y capacidad.

4.^a En paralelo, se deberán reglamentar las adaptaciones de medios para la celebración de las pruebas selectivas, al menos las más frecuentes, de forma que se unifique y generalice el tratamiento dado por cada tribunal seleccionador, y haciendo previsión expresa del derecho a tales adaptaciones de todos los aspirantes con discapacidad aún cuando no participen por el turno de reserva, bien porque no exista este turno en la convocatoria concreta de que se trate, bien porque la discapacidad no sea constitutiva de una situación legal de minusvalía.

5.^a Y todas estas medidas deberían complementarse con la obligada referencia en cada convocatoria al umbral del aprobado de las distintas pruebas, y ello con independencia del nivel que marque en cada una de ellas el resto de los opositores.

Ninguna de estas recomendaciones ha sido expresamente aceptada por el Ministerio de Administraciones Públicas, que no parece considerar que el actual sistema de acceso al empleo público para las personas discapacitadas precise reformas, aún a pesar de que los propios datos de los que dispone el ministerio evidencian el escaso éxito de los mecanismos actuales, que hasta el momento sólo han propiciado un muy limitado acceso de personas con minusvalía al empleo público, muy desigualmente repartido, con preponderancia de los empleos menos cualificados y peor retribuidos.

4.2.20. Recomendación sobre el mantenimiento de los criterios de protección ambiental en el entorno de Doñana, términos de Sanlúcar de Barrameda y Trebujena

La aparición en diversos medios de noticias relativas a la existencia de un proyecto de complejo turístico-residencial en el entorno de Doñana, motivó que el Defensor del Pueblo solicitara información al respecto a la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía. De resultas de los informes evacuados, de las alegaciones efectuadas por una asociación ecologista que compareció en el expediente y de los encuentros celebrados con las diversas administraciones concernidas, esta institución resolvió formular una recomendación al Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía dirigida al mantenimiento en los términos de Trebujena y Sanlúcar de Barrameda de las disposiciones establecidas en el Plan Director Territorial de Coordinación de Doñana, suspendidas por un acuerdo del citado consejo de 20 de febrero de 1996, mientras no sea aprobado conforme a la legislación de Andalucía un nuevo plan de ordenación del territorio que comprenda ambos términos municipales.

La Consejería de Presidencia de la Junta de Andalucía ha dado traslado a esta institución del acuerdo de 18 de noviembre de 1997, del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, en el que mantiene sus criterios en cuanto a la suspensión del Plan Director Territorial de Coordinación de Doñana, en Sanlúcar de Barrameda y Trebujena, por lo que se considera que la recomendación no ha sido aceptada.

4.2.21. Recomendación sobre residencia previa en la Comunidad Autónoma Canaria como mérito para acceso a listas de interinos de cuerpos docentes

Esta institución tuvo conocimiento de la Resolución de la Dirección General de Personal de la Consejería de Educación, Cultura y Deportes del Gobierno de Canarias, de 23 de enero de

1997, en la que se contemplaba como mérito valorable el hecho de que los candidatos hubieran residido en Canarias durante los cinco últimos años anteriores a la convocatoria.

En líneas generales, se justificaba la valoración de este mérito aludiendo a la peculiaridad de la función pública docente y a la conveniencia de que quienes la impartan tengan relación con el entorno social, económico y cultural, que sería en definitiva el mérito a valorar, aunque su acreditación se llevase a cabo a través de la justificación de la residencia en la comunidad autónoma los cinco años anteriores a la convocatoria.

Esta institución consideró que la valoración del hecho de la residencia previa en la comunidad autónoma era incompatible con los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, y, asimismo, con las libertades de circulación y establecimiento que propugna el artículo 139.2 y que prohíbe a cualquier autoridad la adopción de cualquier medida que directa o indirectamente las obstaculicen.

En consonancia con lo expuesto se recomendó a la Consejería de Educación, Cultura y Deportes del Gobierno de Canarias la adopción de las medidas precisas para la supresión del mérito de referencia y la reordenación de las listas de aspirantes a plazas interinas docentes sin su toma en consideración. Esta recomendación ha sido expresamente rechazada.

4.2.22. Recomendación sobre especificación en resoluciones sobre calificación de minusvalía, de los recursos procedentes, el órgano ante el que deben presentarse y el plazo de interposición

La indeterminación sobre el orden jurisdiccional competente para entender de las pretensiones que se deduzcan por los interesados sobre valoración de minusvalías, sigue generando una cierta confusión, en relación con la vía adecuada para que los ciudadanos hagan valer su derecho a la tutela judicial efectiva contra las resoluciones dictadas en esta materia.

En consecuencia, se recomendó a la Consejería de Bienestar Social de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, que se modifique el criterio seguido sobre dichas impugnaciones, cuando exista constancia de que la valoración de minusvalía se solicita a efectos de acreditar el requisito necesario para acceder a una prestación de la seguridad social, como es la asignación por hijo a cargo o la pensión no contributiva de invalidez, admitiendo y tramitando las impugnaciones como reclamación previa a la vía judicial laboral y consiguiente acción ante dicha jurisdicción. La recomendación ha sido rechazada.

4.2.23. Recomendación sobre aplicación del principio de igualdad en las normas sobre utilización de instalaciones deportivas municipales y acceso a subvenciones para clubes deportivos por parte del Ayuntamiento de Móstoles (Madrid)

En el curso de la tramitación de una queja suscrita por los integrantes de un club deportivo de la localidad de Móstoles (Madrid), esta institución consideró que los criterios empleados por el ayuntamiento para el acceso a subvenciones municipales a clubes deportivos y para la utilización gratuita de instalaciones deportivas municipales a dichos clubes se empleaban

critérios dudosamente compatibles con el principio de igualdad, de modo tal que alguno de estos clubes se veían favorecidos en detrimento de los otros.

Por este motivo se formuló la pertinente recomendación al Ayuntamiento de Móstoles para que ajustase sus normas sobre utilización de instalaciones deportivas municipales y para acceso a subvenciones para clubes deportivos a estrictos criterios de igualdad.

Disconforme con el parecer de esta institución el Ayuntamiento de Móstoles no ha aceptado esta recomendación al considerar que la misma carecía de fundamento.

4.3. Recomendaciones pendientes

4.3.1. *Recomendación sobre el respeto del principio acusatorio en los procedimientos sancionadores por faltas leves*

El análisis de distintas resoluciones sancionadoras impuestas a militares de remplazo durante la realización del servicio militar pone de manifiesto que no contienen un relato de los hechos imputados, ni se determina la fecha en que supuestamente ocurrieron. No se dice cuándo ni quién, o se dice de forma imprecisa y oscura; no se dice qué orden se ha desobedecido y no se dice qué supuestas obligaciones se han incumplido, y en alguna no sólo se omite un relato de los hechos imputados, sino que, además, se confunden con su calificación. Por tanto, el imputado no puede saber de qué se le acusa y por tal razón se imposibilita radicalmente su defensa, suscitándose, en principio, la indefensión y, por tanto, la conculcación del derecho fundamental a ser informado de la acusación formulada, que se recoge en el artículo 24.2. de la Constitución.

La exigencia de que el acusado sepa cuáles son los hechos de los que le acusan o que se le imputan es la más elemental del principio acusatorio, de manera que ni siquiera en un procedimiento sancionador tan simple como el previsto en el artículo 37.1 de la Ley Orgánica 12/1985, de 27 de noviembre, de régimen disciplinario de las Fuerzas Armadas, puede dejar de ser observado. La ausencia de un relato fáctico congruente con la calificación jurídica decidida constituye un serio obstáculo tanto para la impugnación de los hechos, por no suficientemente conocidos, como para eventualmente cuestionar que tales hechos pudieran ser correctamente subsumidos en algún tipo de falta leve previsto en el artículo 8 de la citada ley.

En consecuencia, se recomendó al Ministerio de Defensa que valorase la oportunidad de dictar las instrucciones oportunas para que en el procedimiento sancionador por faltas leves, sin perjuicio de la prontitud y rapidez de la reacción frente a la infracción de la disciplina militar, se respeten las exigencias más elementales del principio acusatorio, de forma que conste, en todo caso, la existencia de un relato fáctico suficientemente preciso que haga posible la defensa del imputado.

Asimismo, se recomendó que se recogiesen las alegaciones de los imputados con exactitud y con la extensión que requiera la cuestión planteada, lo que, en principio, exigiría modificar los modelos impresos de las hojas de castigo, dadas las limitadas dimensiones de los espacios que se reservan a tal fin.

4.3.2. *Recomendación sobre la fecha a partir de la que surte efectos económicos la solicitud de compensación económica por carencia de viviendas militares de apoyo logístico*

El Anexo II de la Instrucción 30/1992, de 30 de abril, de la Secretaría de Estado de Administración Militar establece que la compensación económica por carencia de viviendas militares de apoyo logístico, prevista en el Real Decreto 1751/1990, de 20 de diciembre, surtirá efectos a partir del mes siguiente al de petición.

El Instituto para la Vivienda de las Fuerzas Armadas entiende que la expresión «a partir del mes siguiente al de petición» no se refiere a la fecha de la presentación de la solicitud, sino a la de la recepción de dicha petición en el registro del instituto y no en cualquiera de los enumerados en el artículo 38 de la citada Ley 30/1992, lo que constituye, a juicio de esta institución, una interpretación errónea de lo dispuesto en la Instrucción 30/1992, de 30 de abril, que perjudica injustificadamente los derechos de los administrados.

El citado organismo pone en relación dicha instrucción con lo dispuesto en la Instrucción 25/1993, de 18 de marzo, de la Secretaría de Estado de Administración Militar, y en el artículo 38.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, para acabar concluyendo que nada impide que se considere a efectos económicos únicamente la fecha de entrada de las solicitudes en el registro del Instituto para la Vivienda de las Fuerzas Armadas.

Por otra parte, el artículo 48.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, señala que los plazos para iniciar un procedimiento se contarán a partir del día de la fecha en que la solicitud haya tenido entrada en cualquiera de los registros del órgano administrativo competente.

La fecha a partir de la cual deba entenderse iniciado el procedimiento tiene importancia porque determina el día inicial para el cómputo del plazo máximo de duración del procedimiento y, en consecuencia, para la aplicación de la garantía del silencio administrativo y para la exigencia de responsabilidades de los titulares de los órganos administrativos competentes.

La antigua Ley de Procedimiento Administrativo, de 17 de julio de 1958, no establecía la fecha de iniciación de los procedimientos, por lo que se entendía que los procedimientos iniciados a instancia de los interesados se iniciaban el día de la presentación de la solicitud en los registros, oficinas o dependencias previstos en los artículos 65 y 66 de dicha norma. La no correspondencia de la fecha de presentación y la de recepción en el órgano competente para resolver una solicitud, en el caso de la presentación indirecta, bien sea en correos, otra Administración pública o un registro distinto al del órgano administrativo competente, podía resultar insatisfactoria desde el punto de vista del cómputo de los plazos para dictar la correspondiente resolución, lo que explica lo previsto en artículo 48.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Sin embargo, lo previsto en el citado artículo 48.4 no debe interpretarse, en perjuicio de los administrados, de forma que la fecha en que la solicitud haya tenido entrada en cualquiera de los registros del órgano administrativo competente sustituya a la fecha de presentación de una

solicitud, especialmente cuando la Instrucción 30/1992 atribuye a ese momento un efecto determinado, como es la determinación de la fecha a partir de la cual se devenga la compensación económica prevista en el Real Decreto 1751/1990, de 20 de diciembre.

En consecuencia, se recomendó al Instituto para la Vivienda de las Fuerzas Armadas que adoptara las medidas oportunas para que la compensación económica por carencia de viviendas militares de apoyo logístico, prevista en el Real Decreto 1751/1990, de 20 de diciembre, surta efectos al partir del mes siguiente a la presentación de la solicitud en cualquiera de los registros relacionados en el artículo 38.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

4.3.3. *Recomendación sobre modificación normativa de la tributación de las subvenciones percibidas para compra o rehabilitación de vivienda*

Numerosos ciudadanos han planteado problemas relacionados con la regulación tributaria de las subvenciones abonadas para la adquisición de viviendas, ya que en la actualidad dichas subvenciones tienen la consideración de rentas susceptibles de ser gravadas por el impuesto sobre la renta de las personas físicas como un incremento de patrimonio.

Sin embargo, supone una contradicción el hecho de que cantidades que se destinan a subvenir necesidades básicas del ciudadano sean parcialmente detraídas para su reintegro a la Hacienda pública, cuando, precisamente, para acceder a las mismas es preciso demostrar la escasez de recursos económicos.

Por ello y teniendo en cuenta la naturaleza que preside las exenciones contempladas en la Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas se consideró oportuno recomendar a la Dirección General de Tributos que estudiara la posibilidad de promover una modificación normativa de la tributación de las subvenciones percibidas para compra o rehabilitación de una vivienda.

La citada dirección general ha expresado la intención de someter a revisión la fiscalidad de la vivienda, entre otros aspectos, en lo que concierne al impuesto sobre la renta de las personas físicas, por lo que se espera que informe a esta institución del estudio que se realice así como de las conclusiones que se extraigan del mismo.

4.3.4. *Recomendación sobre modificación de la Ley del Impuesto sobre el Valor Añadido*

Constituye un problema generalizado, en relación con la gestión del impuesto sobre el valor añadido, el que los arrendadores estén obligados a abonar las cuotas trimestrales del impuesto sobre el valor añadido correspondiente a los importes de los contratos, no habiendo percibido las cuotas de sus inquilinos e, incluso, encontrándose en tramitación las pertinentes demandas de desahucio y de resolución de contrato.

Por ello, se ha recomendado a la Dirección General de Tributos que estudie la posibilidad de realizar una modificación legislativa de la Ley del Impuesto sobre el Valor Añadido, de forma

que en supuestos como el descrito, no se obligue a los arrendadores a ingresar en el tesoro público estas cuotas repercutidas y no pagadas por el inquilino y, muy especialmente, para que no deba el arrendador quedar obligado a acudir a un procedimiento civil para reclamar al deudor cuotas anteriores a la resolución judicial.

4.3.5. *Recomendación sobre modificación del artículo 87 de la Ley 18/1991, de 6 de junio, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas*

El artículo 87 de la Ley 18/1991, de 6 de junio, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas establece que constituyen modalidad de unidad familiar:

1. La integrada por los cónyuges no separados legalmente y, si los hubiere a) los hijos menores, con excepción de los que, con el consentimiento de los padres, vivan independientes de éstos y b) los hijos mayores de edad, incapacitados judicialmente, sujetos a patria potestad prorrogada.

2. La formada por el padre o la madre y los hijos que reúnan los requisitos a que se refiere la regla anterior.

La Administración tributaria viene interpretando que la primera modalidad se refiere a los cónyuges casados y a los hijos menores, si los hubiere, que vivan con sus padres, y se basa en la existencia de un vínculo matrimonial, y que la segunda modalidad acoge a aquellas otras familias en las que existe un sólo cabeza de familia (madre o padre) con hijos menores confiados a su cuidado, bien porque se ha producido la ruptura de la convivencia o del vínculo matrimonial a causa de separación, o bien porque se trate de familias monoparentales.

Esta institución ha considerado que no existe base legal para mantener el criterio de que los matrimonios no separados legalmente no puedan acogerse a la segunda modalidad indicada, puesto que el único hecho diferencial, entre unos núcleos familiares y otros, radica en la existencia de un vínculo matrimonial que no modifica ninguno de los presupuestos que deben regir la regulación de los tributos.

En conclusión y puesto que la citada interpretación realizada por la Administración puede derivarse de la ambigüedad del actual redactado del citado artículo 87 de la Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, se ha recomendado a la Dirección General de Tributos que se modifique el mismo, de forma que se evite una desigualdad de trato entre los cónyuges no separados legalmente con hijos menores, que cumplan los requisitos exigidos en dicho artículo y los contribuyentes integrados en una unión de hecho que, igualmente, cumplan los citados requisitos.

4.3.6. *Recomendación sobre la adopción de medidas de coordinación para el efectivo cumplimiento de las normas que anualmente se dictan, para limitar el daño económico que ocasionan las situaciones catastróficas*

En determinadas situaciones catastróficas está previsto que se pueda declarar la exención del impuesto sobre bienes inmuebles para compensar los daños económicos producidos por las mismas. Sin embargo, la excesiva complejidad de los trámites necesarios para la declaración de dicha exención hace que este reconocimiento se produzca con tal retraso que, en ocasiones, se invalida el objetivo establecido en las normas reguladoras, al tener que efectuar el contribuyente el pago de dicho tributo y sólo años más tarde percibe la compensación económica a través del mecanismo legal previsto para la devolución de ingresos indebidos.

Por cuanto antecede, se ha recomendado a la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales, del Ministerio de Economía y Hacienda, que se adopten las medidas de coordinación que se consideren oportunas para hacer factible que se pueda cumplir, de modo efectivo, el objetivo establecido en las normas que anualmente se dictan para limitar el daño económico que ocasionan las situaciones catastróficas en el patrimonio de los afectados.

4.3.7. *Recomendación sobre eliminación de barreras para los invidentes en la renovación de sus documentos personales*

En la comisaría de Leganés (Madrid) venía siendo utilizado un documento en Braille para la solicitud de pasaporte, facilitando con ello el acceso a la tramitación de este documento a las personas invidentes.

Por ello, se ha recomendado a la Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior que se estudie la posibilidad de establecer el oportuno concierto con la Organización Nacional de Ciegos, para extender este medio a todos los lugares públicos en los que pueda solicitarse el pasaporte y el documento nacional de identidad, como una mejora en la supresión de barreras para las personas invidentes.

4.3.8. *Recomendación sobre traslados de internos sometidos a tratamiento médico*

Una interna de un centro penitenciario era tratada desde hacía varios años por los servicios de neurocirugía de un hospital extrapenitenciario. Este tratamiento fue interrumpido como consecuencia de una orden de traslado dada por la Dirección General de Instituciones Penitenciarias, a propuesta del centro penitenciario en que se encontraba.

Esta institución, trascendiendo de este caso concreto, entiende que, aunque el equipo de tratamiento del centro penitenciario en que se encuentre un interno proponga su traslado de la prisión en que esté destinado, corresponde a la Dirección General de Instituciones Penitenciarias, como órgano competente para ordenar dichos traslados, el comprobar previamente todas las circunstancias de cada caso y la situación médica de los internos, al efecto de determinar la conveniencia del traslado interesado.

Por todo lo anterior, se valoró la necesidad de dirigir a la Dirección General de Instituciones Penitenciarias una recomendación a fin de que una vez recibidas en esa dirección general las propuestas de clasificación y destino o de traslado que conforme a las normas en vigor efectúan los órganos colegiados competentes desde los distintos centros penitenciarios, se valorara conjuntamente el proceso terapéutico de los internos, en evitación de la interrupción de su posible tratamiento médico.

4.3.9. *Recomendación sobre fijación de tasas para la expedición de permisos de conducir internacionales*

La constatación de que el régimen jurídico de tasas a abonar para la expedición de permisos de conducir internacionales era fijado unilateralmente por el Real Automóvil Club de España, sin que, por otro lado, existiese el oportuno régimen jurídico de recursos en vía administrativa al respecto, motivó la recomendación a la Dirección General de Tráfico de que adoptase las medidas oportunas, en el ejercicio de sus competencias, para la fijación por esa dirección general de las tasas y la regulación del régimen de recursos procedentes contra las resoluciones adoptadas en el ejercicio de dicha actividad.

4.3.10. *Recomendación sobre cumplimiento de los plazos de tramitación de los expedientes para la determinación y pago de justiprecio*

La existencia de importantes irregularidades en los procedimientos expropiatorios dio lugar en el año 1987 a que se realizara una recomendación a los ministerios de Obras Públicas y Urbanismo y para las Administraciones públicas y a incluir en su informe de 1988 la necesidad de modificar determinados preceptos de la Ley de Expropiación Forzosa, a fin de agilizar los trámites procedimentales y las garantías reales de los expropiados. Dicha recomendación no se tradujo en la iniciativa legislativa pertinente, por lo que tales problemas siguen produciéndose, agravados en aquellos casos en que el procedimiento adoptado es el de urgencia, toda vez que la mayor celeridad en la ocupación de los bienes expropiados no se refleja en los tiempos de tramitación para la determinación y pago del justiprecio por el órgano expropiante, situación que concierne también a los jurados provinciales de expropiación forzosa.

Por ello se recordó al Jurado Provincial de Castellón, que había tardado más de dos años en dictar resolución en un expediente de justiprecio, el deber de dar preferencia a este tipo de expedientes para su rápida resolución, de acuerdo con el artículo 52.7 de la Ley de Expropiación Forzosa y al objeto de garantizar, en cualquier caso, los derechos de los propietarios cuyos bienes se hallan sujetos a expropiación, interesándose información sobre los plazos ordinarios de tramitación de los expedientes de justiprecio y pago.

En su informe, dicho jurado exponía que la mayoría de los expedientes remitidos a dicho órgano se tramitaban por el procedimiento de urgencia, por lo que, de dar a éstos preferencia absoluta, los tramitados por el procedimiento normal no se resolverían nunca. En cuanto al tiempo medio de tramitación, señalaba que desde el año 1989 hasta el 31 de diciembre de 1995 fue de 12,576 meses, alegándose que los expedientes suelen llegar incompletos o con copias sin cotejar, siendo devueltos al órgano expropiante y resaltaba la imposibilidad material de poder

cumplir el plazo de ocho días que establece la ley de 1954, habida cuenta de que el jurado es único para toda la provincia y sus componentes no tienen dedicación exclusiva.

Dados los perjuicios derivados para los interesados, esta institución recomendó al Ministerio de Fomento que arbitrara las medidas tendientes a adecuar los procedimientos expropiatorios lo más posible a la letra y espíritu de la Ley de Expropiación Forzosa y a los principios de celeridad, eficacia y sometimiento pleno a la ley y al derecho a que ha de someter su actuación la Administración pública conforme establece el artículo 103.1 de la Constitución española y con el objeto de garantizar el derecho a los particulares a ser indemnizados justamente por la privación de los bienes y derechos de su propiedad, según consagra su artículo 33.

4.3.11. Recomendación sobre títulos propios de la Universidad Nacional de Educación a Distancia

El artículo 28 de la ley de reforma universitaria autoriza a las universidades públicas a impartir, en uso de su autonomía, enseñanzas conducentes a la obtención de diplomas y títulos propios en los que no concurren los efectos específicos de los títulos oficiales.

A raíz de una queja relativa a un curso sobre educación vial organizado por la Universidad Nacional de Educación a Distancia en colaboración con la Dirección General de Tráfico y la Fundación Universidad-Empresa, se comprobó que en el formato del título no se incluía la mención expresa exigida por el artículo 7.2 del Real Decreto 1496/1987 de que dicho título no tenía el carácter oficial establecido en el artículo 28.1 de la ley de reforma universitaria.

En consecuencia, se recomendó al rectorado de la Universidad Nacional de Educación a Distancia que en el texto y formato de los diplomas y títulos propios que expidiera esa universidad se incluyese en lo sucesivo mención expresa a que tales títulos o diplomas y los estudios que amparan no tienen carácter oficial.

4.3.12. Recomendación sobre aprobación de normas que regulen los límites máximos de permanencia de los alumnos en la Universidad Nacional de Educación a Distancia

La Ley Orgánica 11/1983, de Reforma Universitaria, dispone que el Consejo Social de cada universidad, previo informe del Consejo de Universidades, apruebe las normas que regule la permanencia de aquellos alumnos que no superen las pruebas correspondientes en los plazos que se determinen de acuerdo con las características de los respectivos estudios.

Comprobado que en la Universidad Nacional de Educación a Distancia aún no se ha procedido a la aprobación de estas normas, se ha recomendado al rectorado de dicha universidad que a la mayor brevedad, y en cumplimiento de la previsión mencionada del artículo 27.2 de la ley antes citada y previo informe del Consejo de Universidades, se aprueben las normas reguladoras de permanencia de alumnos en la Universidad Nacional de Educación a Distancia.

4.3.13. *Recomendación sobre modificación del Reglamento de Pruebas Presenciales de la Universidad Nacional de Educación a Distancia*

Se ha constatado que el citado reglamento contiene algunas previsiones excesivamente rígidas e inflexibles o carece de otras que serían necesarias para solventar situaciones que se plantean con alguna frecuencia en la celebración de pruebas presenciales de la Universidad Nacional de Educación a Distancia.

En concreto, su artículo 44 prohíbe taxativamente que los alumnos puedan abandonar el aula en la que estén realizando su examen hasta transcurridas al menos media hora del comienzo de éste. La aplicación estricta de este precepto, que no prevé excepción alguna, ha motivado situaciones impropias e indeseables para determinados alumnos que por causas justificadas precisaban abandonar el aula antes del transcurso de ese lapso de tiempo.

Por otro lado, el mencionado reglamento de pruebas presenciales no prevé, ni siquiera de forma excepcional, la posibilidad de efectuar las pruebas presenciales en el curso académico posterior a aquél en el que el alumno formalizó la matrícula ni aún en el caso de que éste justifique debidamente no haber podido concurrir a las pruebas presenciales por causas de fuerza mayor.

En atención a todo ello se ha recomendado al rectorado de la Universidad Nacional de Educación a Distancia la revisión del actual reglamento de pruebas presenciales que fue aprobado por la Junta de Gobierno de la Universidad el 20 de diciembre de 1993.

4.3.14. *Recomendación sobre requisitos exigibles a la experiencia docente que se alega, como equivalente al título profesional de especialización didáctica necesario, para el acceso a la función pública docente*

Sin base normativa suficiente, a juicio de esta institución, el Ministerio de Educación y Cultura viene exigiendo a quienes alegan experiencia docente previa para sustituir la exigencia de título profesional de especialización didáctica para el ingreso en la función pública docente, que tal experiencia docente se haya adquirido a través de la prestación de servicios en el mismo nivel educativo y especialidad a la que se pretenda acceder.

La exigencia es razonable desde el punto de vista de la calidad del servicio educativo, pero no cuenta con apoyo normativo suficiente, ya que en la actualidad la norma reguladora, el Real Decreto 1692/1995, exige únicamente para considerar equivalente al título profesional de especialización didáctica que la experiencia docente cumpla ciertos requisitos de carácter temporal y no los relativos a nivel y especialidad. Por ello, se ha recomendado al Ministerio de Educación y Cultura que si se estima preciso esta exigencia de nivel y especialidad se modifique la norma reguladora para que el requisito tenga apoyo normativo suficiente.

4.3.15. Recomendación sobre adecuación de las notificaciones en los procedimientos de asignación de vacantes docentes en régimen de interinidad a las prescripciones de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común

El artículo 59.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, al señalar los medios a que puede acudir la Administración para realizar notificaciones a los interesados, establece que, cualquiera que éstos sean debe permitir que la Administración tenga constancia de su recepción por el interesado así como de la fecha, identidad y contenido del acto notificado, exigiéndose asimismo que se incorpore al expediente la acreditación de la notificación efectuada.

Esta institución comprobó con ocasión de algunas quejas que en la Dirección Provincial del Ministerio de Educación y Cultura de Soria, por la urgencia con la que se debía atender a la cobertura de sustituciones de personal docente, se incumplían estas garantías procedimentales establecidas en la Ley 30/1992, limitándose la notificación a una llamada telefónica que en caso de ausencia del interesado en el momento de la llamada lo hacía decaer en sus derechos, procediéndose al nombramiento interino del siguiente candidato que figurase en la lista de aspirantes a interinidades de la citada dirección provincial.

En consecuencia se recomendó a la Dirección Provincial del Ministerio de Educación y Cultura en Soria que en lo sucesivo las notificaciones que se practicasen en los meritados procedimientos de asignación de vacantes docentes en régimen de interinidad se ajustasen de forma estricta a las prescripciones legales vigentes en materia de notificaciones contenidas en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

4.3.16. Recomendación sobre la práctica de las notificaciones en materia de sanciones de suspensión o extinción de la prestación por desempleo y de la pérdida de la antigüedad en la demanda de empleo

La práctica seguida por el Instituto Nacional de Empleo para efectuar las notificaciones de las comunicaciones de la imposición de la sanción de suspensión o extinción de la prestación por desempleo y de la pérdida de antigüedad en la demanda de empleo ha consistido, en los casos en que no se encuentra el destinatario en su domicilio, en dejar aviso en el buzón de correos, para que el interesado la recoja en lista de correos, permaneciendo un mes en depósito la comunicación y devolviéndose al Instituto Nacional de Empleo, cuando no es recepcionada.

Al entenderse que tal práctica no se acomodaba a lo dispuesto en el artículo 59 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, se recomendó al Instituto Nacional de Empleo que se modificase el procedimiento seguido para lograr la referida acomodación al precepto citado, con la consiguiente revisión de los expedientes en los casos en que no se hubiera efectuado la notificación de acuerdo con lo establecido en dicho artículo.

4.3.17. *Recomendación sobre medidas preventivas relativas a la enfermedad meningocócica*

A la vista de las circunstancias que se dieron en el brote de enfermedad meningocócica sufrido en 1996, se remitió al Ministerio de Sanidad y Consumo una recomendación a fin de garantizar, en caso de necesidad, la puesta a disposición de la población que la precise de las unidades necesarias de vacuna antimeningocócica, en el siguiente año epidemiológico, pudiendo a tal fin adoptarse medidas tales como: autorizar, con la necesaria prontitud, la provisión de las dosis de vacunas precisas en el mercado español por el laboratorio correspondiente; obtener de éste, si no las hubiera producido, la disponibilidad de las dosis de vacunas precisas en las oficinas de farmacia; y establecer los mecanismos necesarios para abastecer de las suficientes vacunas a las comunidades autónomas, coordinando los dispositivos de la Red Nacional de Vigilancia Epidemiológica y, en general, de los recursos del Real Decreto 2210/1995, de 28 de diciembre. Esta recomendación aún no ha sido contestada.

4.3.18. *Recomendación sobre ampliación de la dispensación de sillas de ruedas de tracción eléctrica como prestación ortoprotésica*

La Orden de 18 de enero de 1996 incluye, dentro de las prestaciones ortoprotésicas, las sillas de ruedas de tracción eléctrica, pero limitando su dispensación a los supuestos de lesiones medulares cervicales y de enfermedades neuromusculares degenerativas evolucionadas. Considerando que la limitación a estos casos puede ser contraria al derecho de igualdad, consagrado por el artículo 14 de la Constitución española, y teniendo además en cuenta que el artículo 3.2 de la Ley General de Sanidad establece que las prestaciones sanitarias se realizarán en condiciones de igualdad efectiva, así como el artículo 5 del Real Decreto 63/1995, de 20 de enero, en el que se reitera que la utilización de las prestaciones se realizará respetando el principio de igualdad, se recomendó al Ministerio de Sanidad y Consumo que se modificase la citada Orden de 18 de enero de 1996, para reconocer como prestación ortoprotésica la dispensación de sillas de ruedas de tracción eléctrica, en todos aquellos supuestos en que la situación del beneficiario así lo aconseje, abstracción hecha del diagnóstico y etiología de cada caso.

4.3.19. *Recomendación sobre la adopción de medidas para evitar trámites innecesarios a los usuarios para la práctica de pruebas diagnósticas en centros dependientes de la Comunidad de Madrid*

Al haberse observado que la doble dependencia —del Instituto Nacional de la Salud y de la Comunidad de Madrid— de los centros que habían intervenido en la práctica de unas pruebas diagnósticas, había ocasionado una serie de perjuicios a una usuaria del sistema nacional de salud, que se había traducido en la dilación de la práctica de las pruebas, se remitió a la Dirección Provincial del Instituto Nacional de la Salud una recomendación dirigida al establecimiento de las medidas que fueran precisas para evitar, en estos casos, trámites innecesarios cuando las pruebas deban ser hechas en centros dependientes de la citada comunidad autónoma.

4.3.20. Recomendaciones sobre modificación de las notificaciones de los expedientes de comprobación de valores, a fin de que las mismas cumplan determinados requisitos

La Consejería de Economía, Industria y Hacienda de la Junta de Extremadura no incluía en las notificaciones de las liquidaciones practicadas en los expedientes de comprobación de valores los elementos esenciales de las mismas, por lo que se resolvió recomendar al citado departamento que revisase los modelos utilizados en las notificaciones de estas liquidaciones, de forma que se incluyeran en las mismas los elementos esenciales del acto administrativo y, en concreto, en el caso de que la comprobación de valores supusiera un aumento de la base imponible respecto de la declarada por el interesado, se expresasen de forma concreta los hechos y los elementos que habían motivado este aumento, de acuerdo con lo previsto en el artículo 124.1 a) de la Ley General Tributaria.

4.3.21. Recomendación sobre las notificaciones de los expedientes de comprobación de valores a fin de que las mismas cumplan determinados requisitos

Se ha observado que las notificaciones remitidas por la Consejería de Hacienda de la Comunidad de Madrid en los expedientes de comprobación de valores no cumplen el requisito de motivación suficiente que la jurisprudencia ha venido entendiendo como imprescindible para la validez de las notificaciones remitidas a los ciudadanos.

Igualmente, se ha comprobado que la información contenida en las notificaciones examinadas sobre los medios de impugnación de las comprobaciones de valores es confusa y puede inducir a error en los ciudadanos y que las notificaciones examinadas no contienen una exposición detallada y justificada de los criterios de valoración utilizados en los informes técnicos.

De las manifestaciones de los ciudadanos se desprende que, en muchos expedientes, no se han producido las visitas de los arquitectos y de los servicios técnicos, a fin de conocer las circunstancias intrínsecas de los inmuebles que, de otro modo, resulta imposible valorar.

Por todo ello, se han formulado a la citada consejería de Hacienda de la Comunidad de Madrid las siguientes recomendaciones:

1. Que se modifiquen las notificaciones de los expedientes de comprobación de valores, a fin de que las mismas recojan de forma concreta y razonada los hechos y circunstancias que motivan el aumento de la base imponible respecto a la declarada por el interesado.

2. Que las notificaciones de los expedientes de comprobación de valores contengan una referencia clara de en qué supuestos procede la impugnación de la valoración a través de la solicitud de la tasación pericial contradictoria, y en qué otros el recurso de reposición, o la reclamación económico-administrativa, así como en qué casos la presentación de la citada tasación pericial contradictoria suspende el ingreso de las liquidaciones practicadas y de los plazos de reclamación contra las mismas.

3. Que las notificaciones de los expedientes de comprobación de valores expresen, de forma clara e inteligible para el ciudadano, el criterio técnico empleado para efectuar la valoración, así como una explicación de los coeficientes correctores aplicables a cada caso concreto. Esta recomendación no ha sido contestada, por lo que se ha vuelto a reiterar.

4.3.22. *Recomendación sobre el desvío de la línea de alta tensión a 132 kv. Vergel-Teulada-Benidorm a su paso por una urbanización*

Con motivo de la tramitación de una serie de quejas formuladas ante esta institución desde 1994, se acordó la iniciación de un estudio sobre la problemática que generan las líneas de alta tensión en entornos residenciales, llegándose a la conclusión de que si bien no están acreditados, concluyentemente, los efectos nocivos de los campos electromagnéticos generados por líneas de alta tensión sobre la salud de las personas, la adopción de un principio de prevención y prudencia, al que ya se había referido el Parlamento Europeo en su resolución A3-0238/94, de 5 de mayo, aconsejaba introducir modificaciones sobre el régimen de distancias de las líneas de alta tensión a las viviendas.

En tal sentido el Defensor del Pueblo formuló una recomendación sobre la necesidad de adoptar las medidas reglamentarias necesarias en ejecución de la Ley 40/1994, de 30 de diciembre, de Ordenación del Sistema Eléctrico Nacional, en lo referido a la regulación de las líneas de alta tensión, de modo que se estableciera un nuevo régimen de distancias que evitara, de una parte, los eventuales riesgos sobre la salud y, de otra, se adecuara a los parámetros constitucionales de una digna calidad de vida.

Por aplicación de los criterios mantenidos en la recomendación general del Defensor del Pueblo, se ha solicitado de la Consejería de Empleo, Industria y Comercio de la Generalidad Valenciana, el desvío de la línea eléctrica de 132 kv. Vergel-Teulada-Benidorm, a su paso por una urbanización en el término municipal de La Nucua, dentro de los programas de calidad del servicio eléctrico elaborados por el referido departamento. La contestación de la Administración especifica que si bien la configuración técnica de la línea no permite su inclusión en ninguno de los programas aprobados, podría ser considerada dentro de los futuros programas de calidad que se aprueben, por lo que habrá que estar a la espera de la decisión que se adopte en su momento.

4.3.23. *Recomendación sobre seguridad y prevención de accidentes en áreas de juegos infantiles*

Como consecuencia del estudio sobre seguridad y prevención de accidentes en áreas de juegos infantiles, al que se hace referencia en otros apartados de este informe, se formuló una recomendación sobre diversos aspectos, relativos a las reglas técnicas para la normalización de los equipamientos de las zonas de juegos para niños, que acrediten su calidad y seguridad; a la regulación de las condiciones que deberían reunir los elementos móviles de uso deportivo; a la defensa de las áreas de juegos frente al tráfico rodado; a la accesibilidad de estas áreas a los menores con dificultades de movilidad; a la sustitución de los pavimentos inadecuados y al mantenimiento de las superficies; a la conservación e higiene de las áreas; a la instalación de elementos útiles, como son indicaciones sobre el centro sanitario más próximo, y al

procedimiento y lugar para comunicar los posibles desperfectos en las instalaciones; y a la diferenciación de los equipos de juegos, con indicaciones sobre la edad aconsejable de uso de los diversos elementos. Asimismo se recomendó a diez ayuntamientos que se subsanen, a la mayor urgencia, las deficiencias más graves que se desprendían del estudio.

Como resultado de la recomendación efectuada, cabe destacar, entre otros extremos, que por Decreto 306/1997, de 23 de octubre, la Junta de Galicia ha aprobado normas de seguridad en parques infantiles. Los restantes ayuntamientos a los que se formularon recomendaciones aún no se han pronunciado sobre su contenido.

4.3.24. Recomendación sobre anulación de una ordenanza reguladora del cementerio municipal

Se ha tenido conocimiento de que el Ayuntamiento de Bercimuelle (Salamanca) viene exigiendo, en la correspondiente ordenanza fiscal, tasas por prestación del cementerio municipal que no son acordes a la normativa contenida en la ley reguladora de las haciendas locales, ya que se ha establecido una diferenciación en la cuantía de la tasa en función, únicamente, de si la persona beneficiaria del servicio es vecina o no del término municipal, existiendo, por consiguiente, una desconexión entre la tasa y el servicio público prestado, en contradicción con las previsiones de la citada normativa.

En consecuencia, se ha recomendado al Ayuntamiento de Bercimuelle que proceda a la modificación de la ordenanza de cementerio municipal eliminando la citada diferenciación y determinando unas nuevas cuotas que atiendan a los principios legalmente establecidos de equivalencia entre el coste del servicio público y la cuantía de las tasas, así como al principio de capacidad contributiva.

4.3.25. Recomendaciones sobre el generalizado incumplimiento por el Ayuntamiento de Madrid, de la obligación de notificar en el acto a los conductores las denuncias que se formulen contra ellos por exceso de velocidad y sobre el no envío a sus domicilios de los documentos o pruebas solicitados

Ante esta institución se han formulado diversas quejas porque los interesados, en su calidad de conductores, habían sido sancionados por el Ayuntamiento de Madrid por haber circulado a velocidades que excedían de los límites establecidos sin que se les hubieran notificado por los agentes de la policía municipal las correspondientes denuncias tal y como está previsto, con carácter general, en el artículo 77 del Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba el texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial.

De la tramitación de dichas quejas, así como de otras informaciones obtenidas sobre esta cuestión, se ha podido comprobar que dicho ayuntamiento no tiene en cuenta esa norma, toda vez que sólo se para al conductor y se le entrega en mano la correspondiente denuncia en un 6,5 por 100 de las actuaciones medidas con el cinemómetro, lo que no tiene justificación en lugares que carecen de tráfico intenso.

Por ello, se indicó al ayuntamiento la conveniencia de seleccionar los lugares donde instalar los equipos de medición de la velocidad y las patrullas posteriores que parasen a los que hubieran cometido una infracción, al igual que se efectúa para llevar a cabo pruebas de alcoholemia.

De otra parte, se han presentado diversas quejas porque en la tramitación de los expedientes sancionadores por infracciones de tráfico no se les ha enviado a los interesados la documentación que habían solicitado para formular sus alegaciones o pliegos de descargos.

Ante el criterio sostenido por el ayuntamiento de que no existía un precepto legal que le obligara a remitir por correo las copias de documentos concretos que hubieran sido solicitados por los interesados, esta institución manifestó que si bien ello era cierto, sin embargo había que tener presente el espíritu que animó al legislador cuando redactó la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, recordando a la citada Administración la obligación que tenía de ajustar sus actuaciones a los principios de economía, celeridad y eficacia y que en el comportamiento de sus funcionarios debía primar el espíritu de servicio a los ciudadanos.

Por otra parte, se apuntó que si se enviaban las copias solicitadas por los interesados, en numerosas ocasiones se podrían evitar sus pliegos de descargos, así como la prescripción de la infracción o la caducidad del expediente.

Por todo lo anterior, se recomendó que se impartieran las órdenes oportunas con el fin de que la policía municipal detuviera a los conductores que hubieran cometido una infracción por circular a una velocidad excesiva y que se entregara en mano las denuncias que se derivaran de las mediciones efectuadas de los cinemómetros.

Igualmente se recomendó que se enviaban a los domicilios de los interesados las fotocopias de los documentos concretos que solicitaran, posibilitando así la utilización de los medios de defensa que les están reconocidos, por el ordenamiento jurídico vigente.

4.3.26. Recomendación sobre mendicidad, al Ayuntamiento de Mazarrón (Murcia)

En la línea mantenida por esta institución durante 1996 se ha continuado recomendando a aquellos ayuntamientos como en este caso el de Mazarrón, la modificación de sus ordenanzas municipales en todo aquello que tenga relación directa con la actuación municipal, en el ámbito de la mendicidad, en el sentido de adecuar dichas ordenanzas a los principios de legalidad y tipicidad de los derechos fundamentales de la personal.

4.3.27. Recomendación sobre mendicidad, al Ayuntamiento de Vigo (Pontevedra)

Dentro del conjunto de quejas tramitadas por esta institución, desde el pasado año, con relación a la actuación de determinados ayuntamientos para con las personas que practican la mendicidad en su término municipal, se ha concluido la queja tramitada ante el Ayuntamiento de Vigo, recomendando que proceda a adecuar la actuación de su policía local a los principios de legalidad y tipicidad y respeto a los derechos fundamentales de la persona, en todas aquellas

medidas que pueda adoptar ese ayuntamiento respecto a las situaciones de mendicidad que en su término municipal puedan darse.

A este respecto se ha concluido en la investigación que entre los años 1995 y 1996 la policía local del ayuntamiento procedió a identificar en la vía pública a un elevado número de personas, sin que en la mayoría de los casos se haya podido concretar que el uso de la medida de identificación se hizo en los términos en que se encuentra regulada en el artículo 20 de la Ley Orgánica 1/1 992, de 21 de febrero, de protección de la seguridad ciudadana. Puede concluirse que la actuación de la policía tenía como único objetivo erradicar la mendicidad.

4.3.28. *Recomendación sobre actuaciones deontológicas del Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid y del Consejo Superior de Colegios de Arquitectos de España*

El Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid y el Consejo Superior de Colegios de Arquitectos de España en los procedimientos disciplinarios incoados contra sus colegiados no consideraba parte al denunciante de la infracción, aun cuando éste invocase un interés legítimo al encontrarse afectado por la actuación profesional presumiblemente infractora.

En concreto, la actuación de los órganos de deontología profesional del Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid —Comisión de Deontología Profesional y Tribunal Profesional— y del Consejo Superior de Colegios de Arquitectos de España en relación con las actuaciones de los arquitectos colegiados, en sendas fincas de Madrid, ha dado lugar a la formulación de una recomendación dirigida a ambas corporaciones de derecho público, en el sentido de que los estatutos para el régimen y gobierno de los colegios de arquitectos y el reglamento del Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid, respectivamente, se apliquen de conformidad con lo establecido en la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de Colegios Profesionales, de modo que en los procedimientos incoados por los órganos disciplinarios se tenga por parte a aquellos denunciantes que, además de poner en conocimiento del colegio la comisión de una infracción, invoquen y acrediten la titularidad de un derecho subjetivo o interés legítimo afectado por la actuación objeto de procedimiento disciplinario, lo que, en ninguno de los casos referidos, se produjo.

Tras diversos requerimientos, el Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid ha acordado someter la recomendación al Consejo Superior de Colegios de Arquitectos de España, no habiéndose pronunciado al respecto este último organismo.

5. RELACIONES INSTITUCIONALES

5.1. Actividades parlamentarias

Como en años anteriores, las relaciones del Defensor del Pueblo con el Parlamento han sido prioritarias.

El 2 de junio de 1997, el Defensor presentó el informe anual correspondiente a 1996 para su debate en la Comisión Mixta de Relaciones con el Defensor del Pueblo, compareciendo posteriormente ante los Plenos del Congreso y del Senado.

En las tres intervenciones el Defensor, aparte de exponer las líneas generales del informe anual de 1996, abordó algunas cuestiones que continuaron siendo de actualidad durante 1997. Como novedades cabría citar su mención de la elaboración de un estudio genérico sobre la situación de los menores en España, el anuncio sobre la necesidad de crear una estructura estable dentro de la Administración que se ocupara de los temas de emigración, la propuesta de establecer una autoridad independiente del Ejecutivo para controlar la programación de las cadenas de televisión y la conveniencia de proceder a la revisión de la Ley 3/1981, de 6 de abril, reguladora de la institución.

Hubo otras comparecencias ante la Comisión Mixta de Relaciones con el Defensor del Pueblo y ante Comisiones específicas.

Ante la Comisión Mixta intervino en cuatro ocasiones para dar cuenta, respectivamente, del estudio elaborado por la institución sobre la situación penitenciaria y los depósitos municipales de detenidos, del estudio sobre la seguridad y prevención de accidentes en áreas de juego infantiles, del desarrollo del II Congreso Anual de la Federación Iberoamericana de Ombudsmen celebrado en el mes de abril en la ciudad de Toledo y, finalmente, de la necesidad de dotar al sistema público educativo de todos los recursos necesarios para que cumpla adecuadamente su finalidad fundamental, de acuerdo con el informe anual.

Compareció, asimismo, ante la Subcomisión creada en el seno de la Comisión de Política Social y Empleo para informar de la opinión del Defensor sobre la exclusión social en España, así como en sendas sesiones, dentro de las ponencias preparadas por una Comisión Mixta no permanente y por la Comisión de Sanidad y Asuntos Sociales, con objeto de informar, en el primer caso, sobre la fórmula y plazos para alcanzar la plena profesionalización de las Fuerzas Armadas y, en el segundo supuesto, sobre la problemática del envejecimiento de la población española.

Las Comisiones Mixtas y Subcomisiones específicas antes citadas se constituyeron alternativamente en el Palacio del Congreso y en el Senado.

El Defensor mantuvo durante 1997 contactos fluidos con los Presidentes del Congreso de los Diputados y del Senado, así como con la Mesa y Portavoces de la Comisión Mixta de Relaciones con el Defensor del Pueblo. Es de mencionar, en este sentido, el apoyo institucional ofrecido por los Presidentes de ambas Cámaras y de la Comisión Mixta para la celebración en España del II Congreso Anual de la Federación Iberoamericana de Defensores del Pueblo, cuyo acto de inauguración fue presidido por el Presidente del Congreso de los Diputados, Federico Trillo.

También fue numeroso el intercambio de documentación escrita entre las dos Cámaras y el Defensor del Pueblo, siendo de destacar la remisión a la institución para su debido tratamiento de varias quejas de ciudadanos presentadas ante la Comisión de Peticiones, tanto del Congreso como del Senado.

En el ámbito informativo del Parlamento, el Defensor se presentó en varias ocasiones ante los periodistas parlamentarios para exponer las actividades de la institución, mantuvo entrevistas radiofónicas en las instalaciones que los medios de comunicación tienen en los hemiciclos del

Congreso y del Senado y participó activamente en las jornadas de puertas abiertas organizadas en el Congreso con motivo de los actos conmemorativos de la Constitución española.

5.2. Visitas, entrevistas y desplazamientos institucionales

En 1997 el Defensor efectuó varios desplazamientos selectivos en territorio nacional en un contexto de seguimiento de quejas relevantes planteadas ante la institución y para dictar conferencias e intervenir en las jornadas y seminarios que se relacionan en el epígrafe correspondiente.

Fue recibido en audiencia por Su Majestad la Reina en compañía del resto de los miembros del Comité Español para el Año Europeo contra el Racismo, celebró una entrevista con el Ministro del Interior y giró visitas institucionales al Centro de Formación de la Dirección General de la Policía, al Centro Superior de Información de la Defensa y a la Dirección General de Instituciones Penitenciarias.

Entre otros compromisos institucionales, el Defensor acudió a la presentación del Libro Blanco del Ministerio Fiscal, a la inauguración de la Tercera Conferencia de Presidentes de las Cortes Supremas de Justicia de Iberoamérica, Portugal y España —presidida por Sus Majestades los Reyes— y a la apertura en Sevilla de la nueva sede de la Federación Andalucía Acoge. A fines de año, participó en la firma de los profesionales europeos de justicia de una declaración contra el racismo.

Como señal de repulsa de la institución frente a los actos de terrorismo, el Defensor estuvo presente en el entierro y en la manifestación que tuvieron lugar en Vizcaya con motivo del asesinato el 10 de julio de Miguel Angel Blanco Garrido, así como en el funeral de José Luis Caso, asesinado el 11 de diciembre.

El Defensor, acompañado de sus Adjuntos, mantuvo en la sede de la institución múltiples entrevistas a lo largo de 1997.

Recibió a delegaciones de ámbito nacional e internacional. Entre las primeras, figuran la Comunidad Musulmana de Melilla, la Coordinadora de organizaciones no gubernamentales para las Drogodependencias, la Plataforma por el Derecho de Asilo y la Asociación del Secretariado General Gitano. Entre las internacionales, se entrevistó con delegaciones de la Oficina Cultural y Económica de Taipei (Taiwan), de la Comisión Jurídica y de Derechos de los Ciudadanos del Parlamento Europeo, de la Sociedad China de Estudios de Derechos Humanos, de la Comisión Constitucional y Jurídica del Senado de la República Checa, de la Comisión de Peticiones del Parlamento Bávaro, de la Comisión de Derechos Humanos de la Federación Rusa y del Programa Presidencial para la Defensa de la Libertad Personal en Colombia. A estos últimos, hay que añadir los distintos ombudsmen iberoamericanos miembros de la Federación Iberoamericana de Ombudsmen (FIO), que visitaron al Defensor en su calidad de presidente de la citada federación.

Por su parte, el Adjunto Primero asistió a diversos actos en representación de la institución, como el Día Internacional de la Erradicación de la Pobreza y la Exclusión Social, organizado por

la Asociación Madrid Puertas Abiertas, asistió a la entrega de «Premios Imsero 1997» y recibió a miembros de la Fundación Ayuda a Niños y Adolescentes (ANAR) y el Comité Ejecutivo de la organización del III Congreso Nacional de Organización de Mayores. Continuó, como cada año, las visitas periódicas a centros penitenciarios y de internamiento de menores, destacándose entre estas últimas las realizadas en los centros de Madrid Renasco y El Madroño y los de Cataluña Els Til.Lers y L'Alzina, entrevistándose además con diversas fundaciones y organizaciones especializadas en la protección del menor, todo ello dentro de la investigación que sobre estos centros ha venido realizando esta institución.

El Adjunto Segundo visitó Ceuta y Melilla para inspeccionar sobre el terreno la situación de los emigrantes subsaharianos concentrados en los campamentos de Calamocarro y la Granja, respectivamente, así como para mantener entrevistas con las asociaciones pro derechos humanos que trabajan en la zona. Se desplazó a Plasencia (Cáceres) y a Mérida (Badajoz) para visitar las condiciones del Hospital Psiquiátrico en ambas ciudades. Viajó al Parque Natural de Doñana. Estuvo presente en la «Segunda Gala de Antorchas» organizada en Madrid por la Asociación de Deportistas contra la Droga y en la «Primera Semana contra el Racismo» convocada por la UGT, también en Madrid. Finalmente visitó Valverde de Leganés (Badajoz) y asistió al funeral celebrado en dicha localidad con motivo de las víctimas producidas por las inundaciones.

También son importantes los desplazamientos que asesores de la institución debidamente acreditados realizaron a lo largo de 1997 a distintos puntos de la geografía nacional. Una relación no exhaustiva de las mismas comprendería centros penitenciarios, centros de internamiento de extranjeros, comisarías de policía, comandancias generales de la Guardia Civil, centros disciplinarios militares y de reforma de menores, además de otros desplazamientos con motivo de quejas concretas, cuyo detalle figura en el epígrafe correspondiente.

5.3. Relaciones con los comisionados autonómicos

A lo largo de 1997 se desarrolló una excelente colaboración con los comisionados autonómicos con los cuales se celebraron las XII Jornadas de Coordinación en el mes de octubre en Sevilla. A las mismas acudieron, además del Defensor, ambos Adjuntos y el Secretario General. Hubo cuatro sesiones de trabajo, de las que se extrajeron las correspondientes conclusiones en las siguientes materias: medioambiente, residuos y vertederos; la exclusión en un marco de un Estado social; el fenómeno migratorio; y la intervención de los Defensores del Pueblo en la solución convencional de conflictos. La institución presentó varias comunicaciones sobre las materias arriba citadas.

Como impulso a la mejora de la colaboración con los comisionados autonómicos deben citarse los convenios de cooperación y coordinación suscritos con el Valedor do Pobo (firmado el 26 de febrero, en la sede de la institución en Santiago de Compostela); con el Defensor del Pueblo Andaluz (19 de junio, en Sevilla), y con el Diputado del Común de Canarias (7 de julio, en su sede de Santa Cruz de Tenerife). En esta última ocasión, el Defensor pronunció en la isla de la Palma una conferencia sobre el Defensor del Pueblo y sus relaciones con los comisionados autonómicos.

El principal objetivo de estos convenios, así como el de los firmados en años anteriores, es el propósito de evitar duplicidades y asegurar la colaboración en la investigación de las quejas a través del habitual intercambio de información.

A título individual, visitaron la institución del Defensor en Madrid el Sindic de Catalunya, Anton Cañellas, el Justicia de Aragón, Juan Bautista Montserrat y el Sindic de Greuges de la Comunidad Valenciana, Arturo Lizón.

El Defensor del Pueblo y el Adjunto Primero fueron invitados en el mes de junio a asistir en Barcelona a la imposición por parte del Gobierno francés de la Legión de Honor al Sindic, Sr. Cañellas.

En el ámbito de la Federación Iberoamericana de Ombudsman y con vistas a coordinar posiciones cara al II Congreso Anual de la FIO a celebrarse en abril, el Defensor del Pueblo, acompañado de los Adjuntos, convocó en Madrid a todos los comisionados autonómicos a finales del mes de enero. Esta colaboración prosiguió hasta el Congreso mediante contactos esporádicos con las respectivas instituciones. Una vez celebrado el Congreso de Toledo, el Justicia de Aragón ofreció su sede en Zaragoza para la celebración de la I reunión del Organo Rector del Comité Directivo de la FIO, reunión que tuvo lugar el 22 de septiembre y en la que se abordó, fundamentalmente, la cuestión de la reforma de los Estatutos de la Federación. En esa ocasión, se convocó a una II reunión de la misma naturaleza en el mes de enero de 1998 en Alicante.

Estos encuentros con los comisionados autonómicos han vuelto a arrojar un saldo muy estimulante habida cuenta de que han contribuido a favorecer el conocimiento cada vez más directo de los problemas cotidianos que afectan a todos los ciudadanos del Estado español.

5.4. Divulgación universitaria, seminarios y conferencias

El ámbito universitario ha continuado siendo objetivo prioritario de atención por parte de la institución.

Destacamos en primer lugar aquellas jornadas de estudio en las que tanto el Defensor del Pueblo como ambos Adjuntos tuvieron una participación muy activa por colaborar la institución en su organización.

En primer lugar, bajo la dirección del Adjunto Primero y del Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid se organizaron las jornadas sobre «Los derechos del extranjero en el ordenamiento español». Por otro lado, en colaboración con la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid se celebraron unas jornadas sobre el actual marco jurídico regulador del Defensor del Pueblo.

El Defensor del Pueblo intervino en la Escuela de Formación Socio-Política Luis Vives de Valencia con el tema «Humanismo en la política europea actual»; en la Facultad de Derecho de la Universidad de Alicante dictó una ponencia sobre «El Defensor del Pueblo en la sociedad actual»; en la Universidad de Alcalá de Henares habló sobre «El impulso democrático en la construcción europea, el desarrollo de la ciudadanía europea»; en la Facultad de Derecho de la

Universidad de Zaragoza abordó «Las relaciones del Parlamento con el Defensor del Pueblo»; en los cursos de verano de la Fundación General de la Universidad Complutense impartidos en El Escorial intervino con dos ponencias: «Los orígenes de la democracia en España: Cuadernos para el Diálogo» y «El problema de la objeción de conciencia y la insumisión»; finalmente, también en la Universidad de Alcalá de Henares, participó como moderador en una de las mesas del II Encuentro Interreligioso dedicada a debatir las «Exigencias de la paz».

El Adjunto Primero, Antonio Rovira, disertó sobre la figura del Defensor del Pueblo en la Facultad de Derecho de la Universidad de Girona y sobre el marco jurídico regulador del Defensor del Pueblo en la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid. Por otro lado, y en aplicación del convenio de colaboración suscrito con la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid, el Adjunto Primero dirigió las prácticas de abogacía que llevaron a cabo en esta institución alumnos de Derecho de esa Facultad.

El Adjunto Segundo, Antonio Uríbarri, compareció en los cursos internacionales de verano de la Universidad de Valladolid, celebrados en Palencia, para hablar sobre «Las fuerzas de seguridad y los derechos humanos» dentro de la ponencia «Cuerpos policiales iberoamericanos de naturaleza militar».

En lo que se refiere a la participación de la institución en seminarios y jornadas fuera del ámbito universitario, hay que citar el papel de moderador asumido por el Defensor en una de las sesiones del seminario «Europa frente a los recientes procesos de paz en América Central: Guatemala y el Salvador» organizado por las Fundaciones Friedrich Ebert y Ortega y Gasset. Invitado por la ONCE y la Federación Española de Municipios y Provincias acudió en Sevilla a las jornadas «Ciudad abierta, ciudad de todos» con una ponencia titulada «La accesibilidad, una cuestión de todos». «El proceso de transición española» fue la ponencia elegida por el Defensor para comparecer en el seminario sobre «Defensa nacional en época de paz» organizado en Madrid por los Ministerios de Asuntos Exteriores de Guatemala y España y dirigido a los embajadores de Guatemala en Europa y América. La Federación de Usuarios-Consumidores Independientes invitaron al Defensor a intervenir en las jornadas relativas a los «Consumidores, usuarios y la Administración de Justicia» celebradas en Madrid en el mes de noviembre. «La cultura de la violencia: una agresión a los derechos sociales» fue el título de la ponencia con la que el Defensor intervino en Valencia en las jornadas de Drogodependencia, violencia y drogas organizadas por la Fundación de ayuda contra la Drogadicción y el ayuntamiento de la citada ciudad. La institución estuvo también presente en las jornadas dedicadas a «La paz y los derechos humanos en Colombia» que se desarrollaron en Alcorcón (Madrid) con el concurso del gobierno colombiano, varias organizaciones no gubernamentales y el Ministerio de Asuntos Exteriores de España.

La institución del Defensor del Pueblo fue en el mes de junio sede de las II jornadas de encuentro entre el Defensor del Pueblo y las organizaciones no gubernamentales sobre «La inmigración en España». El Adjunto Segundo intervino como moderador en la mesa primera titulada «Ceuta y Melilla: puertas de Europa».

A lo largo de 1997 el Adjunto Primero participó con la conferencia «Los derechos de los menores que se encuentran en territorio español» y con la intervención en una mesa redonda en las Jornadas sobre «Protección internacional del menor», en Girona, y en el acto de clausura del

Seminario «La Cooperación de la Unión Europea en la Promoción de la Democracia y los Derechos Humanos en América Latina», organizado por la Asociación de Investigación y Especialización sobre Temas Iberoamericanos, en Madrid. Asimismo participó en un Seminario organizado por la Escuela Diplomática y la Asociación Española de Profesores de Derecho Constitucional con el tema «Extranjería e inmigración en España y la Unión Europea».

La Asociación Pro Unión Europea Agustín Argüelles organizó en Madrid en enero un Seminario sobre «La reforma institucional de la Unión Europea, el Euro y la Conferencia Intergubernamental» al que acudió el Adjunto Segundo disertando sobre «La ejecución de sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos». «Anotaciones sobre incapacidad jurídica y reforma psiquiátrica» fue el tema elegido por el Adjunto Segundo para intervenir en la mesa redonda «Marco jurídico y médico-legal de asistencia psiquiátrica» organizada en la ciudad de Palencia por la Sociedad Castellano-Leonesa de Psiquiatría. Con motivo del Año Europeo contra el Racismo, intervino en Cádiz y en Madrid dentro de las jornadas «La fortaleza europea: racismo y xenofobia ante un nuevo milenio» en el primer caso e «Inmigración y sociedad», en el segundo.

En el capítulo de conferencias, fuera ya también del ámbito universitario, el Defensor del Pueblo intervino para hablar de la figura del ombudsman en la sociedad de nuestros días en diversos foros, tales como el Centro de Formación de la Dirección General de la Policía en Avila, la Escuela Diplomática de Madrid, en la clausura de la conferencia «Los derechos cívicos y sociales de la nueva Europa» organizada en Madrid por el Centro Español de Ayuda al Refugiado (CEAR), Cáritas Española, Asociación pro-Derechos Humanos y Comisión Europea, así como con ocasión de un desplazamiento efectuado en el mes de octubre a Menorca. Con motivo del aniversario, el 10 de diciembre, de la firma de la Declaración de los Derechos Humanos, el Defensor dictó una conferencia en la Casa de América de Madrid sobre el tema «El derecho/deber de injerencia humanitaria».

Entre las conferencias pronunciadas por los dos Adjuntos en áreas distintas a la universitaria cabe mencionar la conferencia del Adjunto Primero «Defensor del Pueblo y Abogacía», dentro del curso de Introducción al Ejercicio de la Abogacía, organizado por la Universidad Carlos III y el Colegio de Abogados de Madrid, así como la conferencia de clausura del curso para el cuerpo técnico de instituciones penitenciarias, organizado por el Centro Europeo de Formación de Directivos, en la que disertó sobre la figura del Defensor del Pueblo. El Adjunto Segundo participó en el XX Congreso de la Asociación Española de Neuropsiquiatría, celebrado en Badajoz, que clausuró con una conferencia titulada «La asistencia psiquiátrica en España desde la óptica del ciudadano».

5.5. Relaciones internacionales

En las numerosas intervenciones públicas ante foros nacionales e internacionales realizadas a lo largo de 1997, el Defensor reiteró, al igual que lo había hecho el año anterior, su convicción sobre el carácter universal de los derechos humanos, que no admiten fronteras ni límites o barreras de ningún tipo. Defendió la posición de que los derechos humanos han dejado hace ya tiempo de pertenecer a la categoría de asuntos que son de la jurisdicción interna de los Estados y que, en consecuencia, la sociedad de nuestros días tiende cada vez más a encaminarse a una

situación en la que el derecho-deber de injerencia humanitaria tiene que estar presente si queremos dar paso a un nuevo orden mundial.

La celebración en España del segundo congreso anual de la Federación Iberoamericana de Defensores del Pueblo (FIO) consolidó la prioridad que la institución concede a las relaciones con la otra orilla del Atlántico. Dicho congreso se desarrolló en la ciudad de Toledo entre el 14 y el 16 de abril. El solemne acto de clausura estuvo presidido por Sus Majestades los Reyes y la inauguración por el Presidente del Congreso de los Diputados. El nivel de asistencia superó el centenar de participantes, la mayoría procedentes de Iberoamérica, ya sea por su carácter de ombudsman estatales o provinciales, ya sea por pertenecer a alguno de los capítulos de derechos humanos que existen en los países de la zona que no tienen Defensor, ya sea, por último, por dirigir organismos internacionales que también trabajan en Iberoamérica en materia de derechos humanos —tales como la UNESCO, el PNUD, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) o el Instituto Internacional del Ombudsman (IOI)—. A ellos habría que añadir las invitaciones cursadas a los gobiernos de aquellos países iberoamericanos que aún no cuentan con la figura del ombudsman, de los cuales sólo tres —Cuba, República Dominicana y Uruguay— no enviaron representante.

En el congreso se abordaron muchos temas relativos a los derechos humanos en la comunidad iberoamericana. En las correspondientes sesiones de trabajo se expusieron y debatieron múltiples ponencias y comunicaciones, en cuya preparación tuvieron una participación activa el Defensor y los Adjuntos de la institución. El resultado de las deliberaciones fue posteriormente recogido en el documento de conclusiones y en la denominada Declaración de Toledo. De modo muy sucinto, el acta final recoge la preocupación de los participantes por temas como la escasa atención prestada a la deuda social interna debido al interés existente por el pago de la deuda externa; la defensa de los derechos de la mujer; el fortalecimiento de los derechos de los pueblos indígenas; el respeto y adopción de los derechos humanos internacionales por los poderes públicos; la supervisión de los errores y disfunciones del servicio público judicial; la condena de todo tipo de actitudes discriminatorias y la violación de los derechos fundamentales; y el compromiso para la protección y el cuidado de los niños y personas de la tercera edad.

Toledo constituyó una plataforma decisiva en la coordinación de esfuerzos para la defensa de los derechos humanos en los países de Iberoamérica, en la que la presencia de España quedó asegurada por la participación activa de los comisionados parlamentarios, la elección del Defensor del Pueblo de España como Presidente de la FIO para los próximos dos años y, sobre todo, por el importante respaldo que supuso la asistencia de Sus Majestades los Reyes.

El 17 de abril, el Defensor firmó en Madrid una carta de entendimiento con el Defensor del Pueblo de la provincia de Córdoba (Argentina), Nelson Filippi, que acababa de ser nombrado en Toledo tercer Vicepresidente de la FIO. El cargo de segunda Vicepresidenta recayó en la Presidenta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos de México, Mireille Rocatti. El Comisionado Nacional de Honduras, Leo Valladares, fue nombrado primer Vicepresidente.

En el mes de julio, el Defensor fue invitado a Caracas (Venezuela) para participar en el Foro Iberoamericano «Gobernabilidad democrática y derechos humanos» preparatorio de la VII Cumbre Iberoamericana. Intervino con la ponencia «La ética democrática y su relación con los

derechos humanos», con la que quiso, entre otros objetivos, llevar al ánimo de sectores específicos de la sociedad iberoamericana el mensaje de que, como diría uno de los impulsores de la declaración sobre terrorismo aprobada en Caracas, el prestigioso profesor Karel Vasak, « los autores de actos terroristas son, como los piratas, enemigos del género humano y deberán ser tratados como tales».

Dentro siempre de las relaciones con Iberoamérica, hay que citar los desplazamientos del Adjunto Primero a México, en el mes de marzo, y a El Salvador, en noviembre. En México intervino con la conferencia «Viejos problemas y nuevos desafíos en los Derechos Humanos», en el seminario internacional Europa-México sobre derechos humanos, invitado por la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados de México y por la Comisión Europea, y en Tijuana con la conferencia «Derechos Humanos de los Migrantes», siendo invitado a participar en la VIII Asamblea General de la Federación Mexicana de Organismos Públicos de Protección y Defensa de los Derechos Humanos. En San Salvador participó en el seminario internacional «Justicia penal juvenil: privación de libertad y alternativas», organizado por el Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito (ILANUD) con una conferencia titulada «La violencia de y a los jóvenes», aprovechando la estancia en ese país para visitar a presos españoles.

Las relaciones con Europa, en especial con los países miembros de la Unión Europea, se intensificaron, asimismo, a lo largo de 1997. El Defensor celebró varias reuniones de coordinación con sus homólogos europeos y con el Defensor del Pueblo Europeo, Jacob Söderman. Uno de estos encuentros de ombudsmen nacionales europeos tuvo lugar en Jerusalén por invitación de la Comisionada del Control del Estado para las Quejas Públicas, Miriam Ben-Porat. Fue un encuentro informal de Defensores nacionales europeos —el sexto que se celebra desde la primera reunión convocada en Madrid en 1992— sirviendo de oportunidad para intercambiar puntos de vista y experiencias sobre temas que son vitales para servir bien a los ciudadanos europeos.

Aprovechando el desplazamiento al Próximo Oriente, el Defensor no quiso mostrarse ajeno a lo que está sucediendo en esta región tan unida históricamente a España y tan próxima políticamente desde la celebración en Madrid, hace siete años, de la Conferencia de Paz, y mantuvo —junto con sus homólogos de Francia y Bélgica— una entrevista en el «Orient House» con miembros de la Ejecutiva de la Autoridad nacional palestina. El objetivo fue conocer sus puntos de vista y ofrecerles ayuda técnica y asesoramiento en la eventualidad de que proyectaran la creación de la figura del ombudsmen en territorio palestino.

Ya en el ámbito de la Unión Europea, el Defensor se desplazó en el mes de mayo a Estrasburgo para participar en un seminario sobre la propuesta finlandesa de creación de un puesto de Comisario del Consejo de Europa para los Derechos del Hombre. En otro seminario, convocado poco después en Bruselas por el Defensor del Pueblo Europeo, al que asistieron los oficiales de coordinación de los Defensores del Pueblo nacionales y organismos similares, se elaboró una serie de propuestas para el desarrollo de una red de coordinación entre las defensorías europeas que facilite, entre otros objetivos, la aplicación adecuada del derecho comunitario a nivel nacional.

En el marco del estrechamiento de relaciones con las figuras similares existentes en Europa, el Adjunto Segundo de la institución se desplazó en el mes de abril a Padua (Italia) para participar en un encuentro organizado por el Defensor Cívico de la Región del Veneto dedicado al tema «Constitución —derechos humanos y garantías— formas no jurisdiccionales de protección». El Adjunto disertó sobre el tema «El Defensor del Pueblo y su relación con los Defensores regionales». Igualmente, el Secretario General de la institución, Tomás Zamora, efectuó una visita a Venecia en el mes de febrero para recabar información del Defensor Cívico de la Región del Veneto sobre el proyecto de creación del Defensor del Pueblo de la República italiana, una vez realizado el necesario cambio de la Constitución. Previamente, a invitación del Justicia de Aragón, había visitado, en nombre de la institución, al contingente de soldados españoles destinados en la Base militar de la OTAN en Aviano (Italia).

Cara al futuro, en el último trimestre de 1997, comenzaron los preparativos para llevar a cabo un proyecto de asistencia técnica y asesoría a la institución del Defensor del Pueblo en la antigua república yugoslava de Bosnia-Herzegovina, dentro de un espíritu de colaboración con los objetivos de consolidación de las instituciones democráticas contempladas en las cláusulas del Acuerdo de Paz de Dayton de diciembre de 1995.

SEGUNDA PARTE

CAPITULO I

Tal y como se anticipaba en la Presentación de este informe, se abre aquí un capítulo nuevo destinado al examen de las reclamaciones formuladas por ciudadanos que se han dirigido a nuestra institución al considerar vulnerado alguno de sus derechos fundamentales. Se ha procurado, pues, que en las siguientes páginas queden reflejadas las quejas y actuaciones de oficio más relevantes, practicadas por el Defensor del Pueblo en relación con actos o resoluciones de las administraciones públicas que afectan a alguno de esos derechos y libertades fundamentales que la Constitución española reconoce, cataloga y consagra en la sección primera del título I. Con ello no pretende aplicarse un criterio restrictivo sobre lo que ha de entenderse como derechos fundamentales, sino sencillamente acotar un grupo de preceptos constitucionales que por su entidad y caracteres son objeto de una protección específica a través del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional.

Pero antes de entrar en el análisis de tales supuestos conviene definitivamente elucidar que un derecho fundamental se considera afectado cuando la actuación denunciada o el resultado de la investigación evidencien que el derecho o libertad de que se trate ha resultado impedido o violentado en sí mismo, es decir, en su núcleo esencial y no en su periferia.

De no haber sido éste el criterio empleado, muchas quejas tramitadas y que se citan en el capítulo II de este informe podrían, sin más, incorporarse a este apartado. Pero ello supondría una utilización expansiva del concepto que vendría a distorsionar la visión que cabe dar del estado real de estos derechos y libertades públicas en el momento presente.

Un ejemplo ilustrativo de lo que venimos exponiendo lo encontramos en la queja formulada por los miembros de una determinada confesión religiosa en la que denunciaban la vulneración del derecho a la libertad ideológica, religiosa y de culto consagrados en el artículo 16 de la Constitución al haberles sido denegado el reintegro de los gastos ocasionados como consecuencia de la atención prestada en una clínica privada a la que los interesados habían acudido, al no garantizarles, el Servicio Nacional de la Salud, un tratamiento que excluyera en todo caso la transfusión de hemoderivados. En este supuesto no puede considerarse que en rigor se haya producido una vulneración del derecho a la libertad de culto, ya que, tal y como tiene afirmado el Tribunal Supremo, la libertad religiosa ampara la decisión de no aceptar el tratamiento médico

ofrecido, pero no conlleva el deber de prestar la concreta asistencia reclamada en los términos que impone un precepto de una determinada confesión. Es decir, que el Estado debe respetar las creencias religiosas, pero no tiene el deber de financiar los aspectos de las mismas que no sean acreedoras de protección o fomento desde la perspectiva del interés general.

De ello se desprende que no puede confundirse la legítima y respetable aspiración de unos ciudadanos de recibir un determinado tipo de atención sanitaria con el deber de la Administración de proporcionársela (9625861).

Una cuestión que ha suscitado el interés de esta institución, en relación con el derecho de igualdad reconocido en el artículo 14 de nuestro texto constitucional, es la referida al contenido de la sentencia número 126/1997, de 3 de julio, dictada por el Pleno del Tribunal Constitucional, en la que, sobre la base de una legislación histórica —en concreto de la Partida 2.15.2— nuestro más alto tribunal justifica la preferencia del varón sobre la mujer, en igualdad de línea y grado, a la hora de decidir en los casos de sucesión de los títulos nobiliarios.

No obstante el profundo respeto que el Defensor del Pueblo constantemente ha mantenido en relación con las resoluciones del Tribunal Constitucional, nuestra institución no puede permanecer impasible ante las numerosas quejas recibidas en relación con esta cuestión, quejas en las que se hace constar que no existe razón alguna que pueda hacer justificable la discriminación que establecen las leyes 8 y 9 del título XVII, libro X de la Novísima Recopilación, y la ley 2 del título XV, partida II. Por todo ello se ha estimado la conveniencia de hacer una mención expresa de este problema en el presente capítulo del informe anual para conocimiento de los parlamentarios.

Una clara vulneración del derecho a la intimidad consagrado en el artículo 18 de la Constitución española, se produjo en el caso que motivó la investigación llevada a cabo de oficio como consecuencia de la noticia, difundida en los medios de comunicación, relativa a un cuestionario que debían rellenar los soldados de reemplazo de un batallón de instrucción paracaidista de Murcia, en el que se les preguntaba si tenían conocimiento de algún caso de homosexualidad dentro del cuartel, con la indicación de dar nombres si la respuesta era afirmativa.

A raíz de la intervención del Defensor del Pueblo, el Cuartel General del Ejército de Tierra ordenó suprimir la pregunta en cuestión al tiempo que informaba a esta institución de que el citado cuestionario no tenía ninguna repercusión personal, ya que la encuesta tenía carácter anónimo.

La Administración militar justificaba además la referida pregunta como medida de prevención y corrección de un posible trato vejatorio que pudiera afectar negativamente a los reclutas vulnerando su libertad sexual. Asimismo el citado organismo señalaba que el artículo 9.20 de la Ley Orgánica 12/1985, de 27 de noviembre, considera como falta grave el mantenimiento de relaciones sexuales en acuartelamientos, buques, bases y demás establecimientos militares cuando atenten contra la dignidad militar, por lo que, en definitiva, la utilización de este cuestionario tenía como única finalidad la de cumplir lo preceptuado legalmente.

La investigación finalizó al ser suprimida la pregunta pero se hizo saber a la Administración militar que esta institución no comparte el criterio referido, por entender que para dar cumplimiento tanto a las Reales Ordenanzas como a los demás imperativos legales, el Ejército debe emplear métodos que, en ningún caso, vulneren la intimidad de las personas (F9600 118).

Igualmente, en lo que se refiere al derecho a la intimidad consagrado en artículo 18 de la Constitución se han recibido quejas denunciando la actuación de una empresa encargada de la seguridad en una cadena de grandes almacenes que elaboraba fichas de personas sorprendidas por los vigilantes en posesión de artículos presuntamente sustraídos, al no haber sido abonados. En estas fichas constaban referencias a los padres y cónyuges de los intervenidos y se incluían datos sobre la posible condición de drogadicto o alcohólico, pertenencia a la raza gitana, e incluso en ocasiones se incorporaba la fotografía a la ficha.

Como consecuencia de estos hechos que se refieren más detalladamente en el capítulo correspondiente de este informe, se procedió a la apertura de una queja de oficio al tiempo que se daba cuenta a la Secretaría de Estado de Seguridad de los datos recabados, dado que la empresa dedicada a la seguridad de estas grandes superficies estaba confeccionando esta suerte de fichero que excedía de la mera intervención (9700018).

El derecho a la tutela judicial efectiva que garantiza el artículo 24 de la Constitución, se ha visto también denunciado en algunas quejas que reclamaban el derecho de los particulares a un proceso sin dilaciones indebidas. Conviene, pues, reiterar nuevamente el núcleo básico y las características específicas de ese derecho fundamental con la finalidad de incluir aquí solamente aquellos supuestos que pueden quedar bajo su ámbito.

Si bien desde un punto de vista práctico puede afirmarse que una justicia tardía supone la denegación de la tutela efectiva que deben prestar los tribunales de justicia, preciso es recordar que se trata de dos derechos distintos, como reiteradamente ha señalado el Tribunal Constitucional.

Una vez sentado este principio puede también afirmarse que el concepto de proceso sin dilaciones indebidas es un concepto abierto al que hay que dotar de contenido en cada caso concreto, atendiendo a criterios objetivos. Los criterios que permiten determinar cuándo se ha producido la vulneración de este derecho se basan en el contenido y complejidad del litigio, los márgenes ordinarios de duración de procedimientos del mismo tipo, las consecuencias que de la paralización se hayan seguido para las partes, etc. Y son precisamente estos criterios los que permiten establecer la línea divisoria pretendida, evitando que cualquier retraso o dilación pueda llevarse al terreno del artículo 24.2 de la Constitución, al que solamente deben llegar los supuestos extremos.

Pues bien, en relación con los casos investigados por el Defensor del Pueblo cabe considerar que en varios de ellos las dilaciones procesales excedieron de lo que puede considerarse como mero funcionamiento anormal del servicio público judicial. De entre esos casos mencionaremos solamente los datos más relevantes, sin perjuicio de que se expongan con mayor detalle en el epígrafe correspondiente a la Administración de Justicia. Así, por ejemplo, cabe destacar el que se refiere a las actuaciones seguidas en un juicio verbal civil incoado en el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 2 de Collado Villalba (Madrid), como consecuencia de un

accidente de circulación ocurrido en agosto de 1993, cuyas diligencias no habían aparecido, al parecer, por haberse extraviado.

Solicitada la colaboración de la Fiscalía General del Estado, pudo concluirse que el motivo por el que los autos no aparecían fue porque el juzgado no había dispuesto su remisión al juzgado decano de Madrid hasta el mes de mayo de 1997.

A la vista de que el procedimiento continúa, varios años después de su iniciación, en fase inicial de tramitación, debe entenderse que en este caso nos hallamos ante una vulneración efectiva del artículo 24 de nuestra Constitución (9702976).

Igualmente cabe citar el caso del proceso penal incoado en el Juzgado de Instrucción número 3 de Santa Cruz de Tenerife cuya tramitación se encontraba paralizada desde el mes de octubre de 1994. La investigación realizada permitió descubrir que el procedimiento que afectaba al reclamante se había extraviado al haber sido archivado indebidamente, por lo que se procedió a la reapertura de la causa y a la práctica de las correspondientes diligencias, sin que hasta la fecha haya finalizado su tramitación (9618807).

Por lo que se refiere al ámbito de los derechos y libertades de los extranjeros en España que pueden comparecer ante esta institución al amparo de la amplia legitimación reconocida en el artículo 10 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, cabe señalar que las quejas que se refieren a retrasos habidos en la resolución de los expedientes de asilo y refugio han experimentado un importante incremento.

Preocupado por el problema que subyace en estas quejas, el Defensor del Pueblo se ha dirigido en sucesivas ocasiones al Ministerio del Interior recordándole la necesidad de habilitar mecanismos para agilizar los trámites burocráticos en la resoluciones de tales expedientes.

Por otra parte, cada vez es menor el número de solicitudes de asilo que se formulan, y menor aún el de las resoluciones favorables que reconocen este derecho.

Tal y como se señala en el apartado correspondiente del capítulo II de este informe, resulta alarmante la extraordinaria disminución en el número de estas solicitudes de asilo que han descendido desde las 11.992 que se presentaron en el año 1994 hasta las 4.930 en 1996, disminución que podría estar influida por los filtros que vienen llevándose a cabo en el aeropuerto de Madrid-Barajas mediante los que los ciudadanos son identificados en función del vuelo del que proceden, lo que permite efectuar una devolución lo más rápida posible a sus lugares de origen, evitando así la permanencia en la sala de rechazados del aeropuerto de aquellos ciudadanos a los que no se les permite el acceso a nuestro país.

Hasta aquí han quedado expuestos los casos que hacen referencia a alguno de los derechos y libertades consagrados en el título I de la Constitución. Como puede apreciarse, su número ha sido mínimo si se considera el total de las quejas tramitadas por el Defensor del Pueblo durante el año 1997. Con ello no se excluye en absoluto la posibilidad de que hayan podido producirse vulneraciones o infracciones puntuales de las que esta institución no ha tenido constancia explícita. Lo que sí parece posible es sostener que, aun a pesar de las infracciones puntuales que continúan produciéndose, progresivamente existe en nuestro país una cada vez mayor conciencia

colectiva de la importancia que tiene el respeto hacia los derechos y libertades fundamentales consagrados en nuestra Constitución.

CAPITULO II

1. ADMINISTRACION DE JUSTICIA

1.1. Disfunciones en órganos jurisdiccionales

1.1.1. Retrasos en la resolución de procedimientos

La actuación del Defensor del Pueblo resultó decisiva en ciertos casos en los que estaban produciéndose demoras en la resolución de procedimientos jurisdiccionales. Así, por citar tan sólo algunos ejemplos ilustrativos, cabe destacar la celebración de un juicio oral en un procedimiento penal del que conocía el Juzgado de Instrucción número 5 de Jerez de la Frontera, habiendo transcurrido desde entonces casi dos años sin que se hubiese dictado sentencia. La investigación iniciada ante la Fiscalía General del Estado determinó la formulación de diversos requerimientos al órgano jurisdiccional que, finalmente, dictó sentencia en el mes de mayo de 1997, dando por concluida la investigación (9703149).

Como consecuencia de un accidente de circulación se tramitó un juicio de faltas en el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 1 de Mataró, en el que se dictó sentencia el 5 de diciembre de 1994. Dicha resolución fue recurrida por la parte condenada en concepto de responsable civil, presentando el exponente escrito de impugnación de dicha apelación en el mes de octubre de 1995, sin que desde esa fecha hubiera tenido conocimiento del curso seguido en la tramitación del proceso mencionado.

Iniciada la correspondiente investigación ante la Fiscalía General del Estado, se pudo comprobar la realidad de lo manifestado por el reclamante, dictándose sentencia en el mes de diciembre de 1996 y remitiendo las actuaciones al juzgado instructor para la ejecución de la sentencia en abril de 1977, motivo por el cual se dio por concluida la investigación (9700793).

A causa de un accidente de circulación ocurrido en agosto de 1993 se había incoado un juicio verbal civil en el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 2 de Collado-Villaba, en el que se dictó resolución en noviembre de 1996, acordando la inhibición y la remisión de las actuaciones al Juzgado de Primera Instancia Decano de los de Madrid. No obstante, según

manifestaba el reclamante, las actuaciones no habían aparecido en éste último juzgado, al parecer, por haberse extraviado.

Solicitada la colaboración de la Fiscalía General del Estado, se pudo determinar que el motivo por el que los autos no aparecían en el Juzgado Decano de Madrid era que el Juzgado de Collado-Villalba no había dispuesto su remisión hasta el mes de mayo de 1997, fecha esta en que, efectivamente, los autos tuvieron entrada en el Decanato de Madrid.

A la vista del precitado informe, del que se desprende que el procedimiento que afecta al reclamante continúa, varios años después de su iniciación, en fase inicial de tramitación, prosigue la investigación iniciada al efecto (9702976).

En el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía se había tramitado un recurso contencioso-administrativo, en el que se había dictado sentencia en marzo de 1993. Contra esta resolución se había interpuesto recurso de casación por la Administración condenada y en su tramitación se estaban produciendo, a juicio del compareciente, constantes demoras.

Iniciada la oportuna investigación, la Fiscalía General informó de la resolución del recurso mediante sentencia dictada en el mes de enero de 1997. No obstante lo anterior, el interesado ha dirigido un nuevo escrito al Defensor del Pueblo manifestando que la sentencia que le afecta no puede ser ejecutada, ya que las actuaciones continúan en las dependencias del Tribunal Supremo, pendientes de ser remitidas a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, por lo que se ha procedido a continuar la investigación (9621090).

Se planteó una queja en la que se señalaba que en el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 2 de Illescas se tramitaba un procedimiento de menor cuantía que, según manifestaba el interesado, venía sufriendo constantes demoras, encontrándose pendiente únicamente de que se dictara sentencia.

Solicitada la colaboración del Fiscal General del Estado, se recibió el oportuno informe en el que se manifestaba que en el anteriormente citado procedimiento se propusieron las pruebas en el año 1994 y, concretamente, una relativa a tasación por parte de un perito, el cual fue recusado, sin haberse procedido a nombrar otro, con lo cual dicho procedimiento estuvo en suspenso hasta el año 1997, fecha en que tomó posesión el nuevo titular del juzgado.

En el mes de marzo de dicho año se propusieron nuevas pruebas, habiéndose practicado las mismas, dictándose sentencia, que ha sido apelada, estando pendientes las actuaciones de resolución en la Sección Segunda de la Audiencia Provincial de Toledo, por lo que prosigue la investigación hasta la definitiva conclusión del procedimiento (9700241).

1.1.2. Extravíos de procedimientos

Los reclamantes exponían que habían interpuesto recurso de casación contra la sentencia dictada en mayo de 1993 en un recurso contencioso-administrativo. En el mes de enero de 1997 recibieron comunicación de la Sala Tercera del Tribunal Supremo concediéndoles un plazo de

veinte días a fin de que aportasen copia de todos los documentos para poder proceder a la reconstrucción del recurso, por haberse extraviado el mismo.

Solicitada información al respecto de la Fiscalía General del Estado se ha recibido la correspondiente comunicación en la que se indica que el recurso se halla en trámite de reproducción del expediente administrativo y de las actuaciones practicadas en la primera instancia. Dado el contenido de la comunicación recibida, y teniendo en cuenta la fecha del recurso, se ha solicitado de la Fiscalía General del Estado que se extremen las medidas para la reconstrucción del recurso, y proceder definitivamente a su resolución (9702808).

Se denunció el extravío de un procedimiento penal por un ciudadano que manifestaba que en el Juzgado de Instrucción número 3 de Santa Cruz de Tenerife se había incoado un procedimiento penal en el año 1989 y que su tramitación se encontraba paralizada desde el mes de octubre de 1994.

Con motivo de la investigación iniciada ante la Fiscalía General del Estado se pudo descubrir que el procedimiento que afectaba al reclamante se había extraviado al haber sido archivado indebidamente y en un legajo distinto al que, en su caso, le hubiera correspondido, por lo que se procedió a la reapertura de la causa y a la práctica de las diligencias procedentes, sin que hasta la fecha haya finalizado su tramitación, por lo que se mantiene abierta la investigación hasta la definitiva conclusión de la causa (9618807).

Un ciudadano manifestaba que, como consecuencia del fallecimiento de su hermano en el mes de julio de 1989, se tramitó un sumario en el Juzgado de Instrucción de Mahón, en el que se había solicitado en diversas ocasiones, a través de su letrado, un informe sobre las posibles causas del fallecimiento, sin que se le facilitara el mismo, al parecer, por haberse extraviado el sumario.

Iniciada la correspondiente investigación ante la Fiscalía General de! Estado se recibió la preceptiva comunicación en la que se informaba de la realidad de las manifestaciones del reclamante, ya que el procedimiento incoado con motivo del fallecimiento de su hermano se encontraba extraviado, por lo que por el Ministerio Fiscal se había presentado escrito ante el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 1 de Mahón, promoviendo expediente de reconstrucción de la causa.

Asimismo, se indicaba en dicho informe que en los archivos del Registro Civil de Mahón constaba la carta-orden original firmada por la juez que instruía el sumario, en la que constaba la causa de la muerte, y certificación literal del acta de inscripción de defunción que se levantó con motivo de tal carta-orden, que se remitieron al compareciente, que pudo así tener conocimiento de las causas determinantes del fallecimiento de su hermano.

Posteriormente se recibió una nueva comunicación de la Fiscalía General en la que se indicaba que cuando se estaba reconstruyendo el sumario en el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 1 de Mahón apareció el expediente, que se había trasapelado como consecuencia del cambio de edificio judicial, por lo que se ha concluido la investigación (9507855).

1.2. Causas estructurales determinantes de dilaciones indebidas en tribunales

1.2.1. Organos colegiados

La situación de la Sala Primera del Tribunal Supremo ha sido objeto de especial seguimiento por parte de esta institución durante los años anteriores, tanto ante el Consejo General del Poder Judicial como ante el Ministerio de Justicia, ya que, como se reflejaba en el informe correspondiente al pasado año, transcurría un mínimo de tres años desde la interposición de un recurso hasta su resolución.

A la vista de los informe recibidos en el curso del año 1996 se elaboró una recomendación dirigida al Ministerio de Justicia a fin de que se adoptasen las medidas oportunas para normalizar el funcionamiento de esta sala, recomendación que fue aceptada en términos generales.

De la citada recomendación se dio traslado al Consejo General del Poder Judicial para que, en la medida en que sus competencias lo permitieran, se adoptaran cuantas decisiones se estimasen convenientes para mejorar el funcionamiento de la Sala Primera del Tribunal Supremo.

En el año 1997 se recibió la oportuna comunicación del citado órgano de gobierno del Poder Judicial, en la que se indicaba que la recomendación remitida por el Defensor del Pueblo sería analizada y evaluada en el libro blanco de la justicia, el cual ha sido efectivamente aprobado en 1997. Según se refleja en el mencionado documento, en la actualidad, el tiempo medio de resolución de un recurso en esta sala se sitúa en más de treinta meses, aumentando la demora un trimestre cada año. Las soluciones, a juicio del máximo órgano de gobierno de los jueces, pasan por modificar el recurso de casación, ya que por la naturaleza y funciones de este tribunal no es conveniente aumentar de forma considerable el número de magistrados que componen esta sala.

No obstante, y dado que durante el año 1997 se han recibido nuevas quejas relativas al funcionamiento de este órgano jurisdiccional, prosigue la investigación con objeto de ir conociendo las iniciativas que se van adoptando para su definitiva normalización (9500076).

Las investigaciones llevadas a cabo permitieron conocer la preocupante situación de las diferentes salas de lo contencioso-administrativo, lo que determinó que el Defensor del Pueblo formulara una recomendación dirigida al Ministerio de Justicia, de la que también se dio traslado al Consejo General del Poder Judicial, a fin de que se adoptaran las medidas precisas para superar las graves deficiencias que presentaba la jurisdicción contencioso-administrativa consistentes, esencialmente, en la aprobación de una nueva ley reguladora de la jurisdicción y la puesta en funcionamiento de los juzgados de lo contencioso-administrativo.

El Ministerio de Justicia ha aceptado, en lo fundamental, el contenido de la recomendación y el Consejo General del Poder Judicial informó de que las medidas propuestas en la recomendación serían, también, analizadas y evaluadas en el libro blanco de la justicia.

Aprobado este libro por el Pleno del Consejo, en el mismo se realiza un completo estudio sobre el orden jurisdiccional contencioso-administrativo y, así, se indica que es el que presenta una mayor dilación en la tramitación de los procedimientos, añadiendo a continuación que la causa de esta demora puede encontrarse, básicamente, en la falta de una primera instancia en la

jurisdicción, en la insuficiente dotación de magistrados y en el abuso de la Administración en la utilización de la jurisdicción.

En el mencionado libro blanco se recoge el contenido de la recomendación formulada por el Defensor del Pueblo, en lo relativo a la necesidad de proceder a la creación de los juzgados de lo contencioso-administrativo con la finalidad de instaurar una primera instancia en este orden jurisdiccional y se resalta la importancia de la elaboración de una nueva ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa.

Sin embargo, dado que todavía ninguna de estas propuestas ha sido llevada a la práctica y teniendo en cuenta igualmente que continúan recibándose numerosas quejas en relación con el funcionamiento de las salas de lo contencioso-administrativo de los diversos tribunales, continúa abierta la investigación iniciada al efecto (9500129).

Como consecuencia de la queja planteada por un ciudadano que denunciaba demoras en la resolución de un recurso de suplicación que había sido remitido a la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Sevilla, en el mes de marzo de 1994, se inició una investigación ante la Fiscalía General del Estado.

Dado que de la información recibida se desprendía que el recurso continuaba, dos años después de su recepción en la sala, pendiente de resolución, se estimó la conveniencia de solicitar la colaboración del Consejo General del Poder Judicial en orden a obtener una mayor información sobre la situación de retraso generalizado en que, aparentemente, se encontraba dicho órgano jurisdiccional.

En el informe elaborado por el Consejo General del Poder Judicial se indica que el tiempo medio empleado para la resolución de un recurso en la citada sala es de dos años y medio si bien, por primera vez en el año 1996, se resolvieron mayor número de recursos que los que entraron.

Para poner fin a esta situación se han arbitrado una serie de medidas, entre ellas, el nombramiento, por períodos de seis meses, de tres magistrados en comisión de servicios y la concesión de otras comisiones de servicios, también por períodos de seis meses, a favor de tres auxiliares de la Administración de justicia y un agente judicial. Según el informe, serán necesarios los próximos dos años y medio para que esta sala normalice el retraso que viene sufriendo (9504023).

La investigación sobre la situación de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco trae causa en un concreto recurso, iniciado en el año 1994 y cuya tramitación no había concluido.

Realizadas las actuaciones oportunas ante la Fiscalía General del Estado, se pudo comprobar la realidad de la demora denunciada por el compareciente, situación que afectaba a la totalidad de los procedimientos de los que conoce dicha sala, debido a la excesiva carga competencial.

A la vista de la situación expuesta, se ha requerido informe del Consejo General del Poder Judicial, que ha remitido copia del informe elaborado por el servicio de inspección del citado órgano constitucional sobre la situación general de la sala.

En dicho informe se hace referencia a las medidas adoptadas, con carácter temporal, para normalizar el funcionamiento de esta sala, consistentes, fundamentalmente, en reforzarla con cuatro magistrados más durante un período de seis meses, para que colaboren con los magistrados titulares, en régimen de igualdad, en la actualización del órgano judicial. Igualmente se comunicó a esta institución que en el procedimiento que dio origen al inicio de esta investigación se acordaría próximamente la apertura de la fase probatoria. Este hecho fue comunicado al interesado al tiempo que se le informaba de la recomendación efectuada desde el Defensor del Pueblo en el mes de julio de 1996 al Consejo General del Poder Judicial y al Ministerio de Justicia, dando por concluida nuestra actuación (9414416).

La investigación sobre la situación de la Audiencia Provincial de Castellón se inició ante la Fiscalía General del Estado al exponer un ciudadano que se estaban produciendo graves demoras en la resolución de un recurso en el que era parte interesada.

El Ministerio Fiscal indicó que el retraso obedecía al considerable número de asuntos pendientes en las dos secciones que integran este órgano jurisdiccional, que tal acumulación de asuntos se veía incrementada año tras año y que, en la actualidad, se estaban resolviendo los recursos de finales del año 1995.

De todo ello se ha dado traslado al Consejo General del Poder Judicial, con el fin de conocer si desde dicho órgano se han dispuesto algún tipo de medidas para aliviar ese retraso y para que a la vista de la situación que se le hace llegar acuerde las decisiones que estime más adecuadas (9709353).

Compareció un ciudadano exponiendo que era parte en un procedimiento civil iniciado a comienzos de 1995, que estaba siendo tramitado en un juzgado de primera instancia de Málaga en el que, al parecer, se venían produciendo constantes demoras. En el curso de la investigación se ha podido comprobar que la sentencia dictada en el procedimiento que afecta al reclamante ha sido recurrida en apelación, por lo que las actuaciones se remitieron a la Audiencia Provincial de Málaga, Sección Quinta, acordándose, por resolución de 30 de enero de 1997, unir a los autos el escrito presentado por el Ministerio Fiscal, encontrándose, desde entonces, paralizada la tramitación del procedimiento, y sin resolverse por tanto el recurso de apelación.

A la vista del informe remitido por el Fiscal General, se ha solicitado la colaboración del Consejo General del Poder Judicial, en orden a conocer la situación real en la que se encuentra este órgano jurisdiccional así como las medidas que, en su caso, deban adoptarse para normalizar su funcionamiento (9504916).

La investigación sobre la Sección Cuarta de la Audiencia Provincial de Alicante se inició directamente ante el Consejo General del Poder Judicial con motivo de la queja formulada por un ciudadano que exponía que se tramitaba un recurso de apelación en el que se había dictado resolución en julio de 1996, señalando para la celebración del acto de vista el 14 de septiembre de 1999.

En el informe remitido se expone la situación de la sección, que tenía más de dos mil asuntos pendientes de resolver, lo que originaba graves demoras en orden a la resolución de los asuntos en un tiempo razonable. Según se indica en el mencionado informe, el origen de estos

retrasos viene motivado por un cálculo erróneo de la carga competencia! que hubo de asumir la sección tras su creación. Para paliar esta situación se ha acordado, en primer término, la creación de la Sección Sexta de la Audiencia Provincial, y se ha dispuesto la adscripción temporal y continuada de un magistrado suplente a la Sección Cuarta. Por otra parte, se ha propuesto que se dote a la sección de soporte informático, con instrucción del personal sobre su manejo y funcionamiento. A la vista de la información recibida se ha acordado realizar un seguimiento para conocer si las medidas que se han adoptado son las adecuadas para normalizar el atraso existente (9702310).

1.2.2. *Organos unipersonales*

Ante esta institución comparecieron los abogados y procuradores de Monzón (Huesca) exponiendo que el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción de Monzón era el que presentaba el mayor volumen de asuntos de toda la Comunidad Autónoma de Aragón, lo que determinaba que se estuvieran produciendo retrasos y dilaciones innecesarias en la tramitación de los procedimientos.

Solicitada la colaboración del Consejo General del Poder Judicial y del Ministerio de Justicia, se han recibido los oportunos informes en los que se indica que está prevista la creación, a medio plazo, de un nuevo juzgado, o un nuevo partido judicial, en Barbastro, si bien esta última actuación exigiría la modificación de la Ley de Demarcación y Planta Judicial (9710155).

Como consecuencia de la queja formulada por un ciudadano denunciando demoras en la tramitación de un procedimiento civil en el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 2 de Arganda del Rey, esta institución tuvo conocimiento, por mediación de la Fiscalía General del Estado, de que dicho procedimiento había estado paralizado durante más de un año, debido al gran retraso que sufría la tramitación de los asuntos, sobre todo civiles, en dicho juzgado.

Así pues, una vez más, se solicitó la colaboración del Consejo General del Poder Judicial con la finalidad de conocer la situación real de este juzgado. Recibido el correspondiente informe, en el mismo se hacía referencia a la necesidad de adoptar diversas medidas para normalizar su funcionamiento, entre las que se destacaba la conveniencia de crear un cuarto juzgado de primera instancia e instrucción en el término judicial de Arganda del Rey y garantizar la cobertura de las plazas de funcionarios por personal titular.

Dado que la adopción de tales medidas resultaba de la competencia del Ministerio de Justicia, se requirió la colaboración de dicho departamento, que recientemente ha informado a esta institución de que está cubierta la totalidad de la plantilla de los tres juzgados de la localidad así como de que está previsto la creación del cuarto juzgado de Arganda del Rey, previsiblemente en el año 1988 (9502265).

La Fiscalía General del Estado, como consecuencia del retraso que afectaba a un concreto procedimiento civil en el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 1 de Sanlúcar la Mayor, remitió un informe por el que pudo conocerse que la efectiva demora en la tramitación del procedimiento objeto de queja era también extensible al resto de las actuaciones de las que conocía el juzgado, siendo la posible causa determinante de la demora la insuficiente plantilla

que tenía asignado dicho juzgado, haciéndose constar en la información remitida que ese juzgado es, desde hace años, «un auténtico punto negro de la organización judicial española».

Para normalizar su funcionamiento el Consejo General del Poder Judicial considera que es necesaria la creación de un segundo juzgado y el mantenimiento de las medidas de refuerzo de personal auxiliar, por lo que prosigue la investigación ante la Junta de Andalucía, al ser ésta competente para el nombramiento del personal auxiliar que debe de integrar el equipo de refuerzo (9615571).

La Junta de Gobierno del Colegio de Abogados de Lucena (Córdoba) expuso la grave situación que atravesaban los juzgados de primera instancia e instrucción de dicho partido judicial, ya que se producían constantes demoras en la tramitación de los procedimientos, con los graves perjuicios que ello suponía para los ciudadanos.

En el informe remitido por el órgano de gobierno del Poder Judicial se manifiesta que la carga competencial que soportan dichos juzgados y el personal que compone su plantilla es la adecuada al volumen de trabajo existente, por lo que la posible demora obedecería a la falta de control en los asuntos y a una falta de adecuación en la distribución del trabajo en la oficina judicial. Por ello, se ha efectuado un seguimiento puntual de la situación, sin que haya resultado necesaria la instauración de un plan de apoyo, ya que los juzgados están normalizando su funcionamiento con los medios con que cuentan en la actualidad.

Al desprenderse del informe recibido que los dos juzgados existentes en Lucena están normalizando su situación, se ha procedido al cierre de la investigación abierta, toda vez que desde el Consejo General del Poder Judicial se ha informado que, con una correcta organización de la oficina judicial, esta situación de demora generalizada no debe volver a producirse, si se tiene en cuenta el volumen de trabajo de estos juzgados. De todo lo actuado se ha dado traslado al Colegio de Abogados de Lucena (9701667).

Al desprenderse de las puntuales investigaciones seguidas ante la Fiscalía General del Estado la existencia de un retraso generalizado en la tramitación de los procedimientos ante el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción de Güímar, se solicitó la colaboración del Consejo General del Poder Judicial.

En informe que ha remitido se manifiesta, en primer lugar, que el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción de Güímar recibe una carga de trabajo superior a la aprobada en el libro blanco de la justicia, por lo que se considera prioritario la creación de un segundo juzgado en dicha localidad.

Por otra parte, se indica que, ante la situación de este juzgado, que se halla incluido en el plan de urgencia, se ha aprobado por la Comisión Permanente del Consejo la prolongación de jornada a favor de un oficial, dos auxiliares y un agente judicial. Además, el servicio de inspección del Consejo General del Poder Judicial ha propuesto la modificación de la Ley de Planta y Demarcación Judicial, con objeto de crear un juzgado más en el partido judicial de Güímar para normalizar la situación en la que se encuentra el único juzgado existente hasta el momento. A la vista de esa propuesta se ha solicitado al Ministerio de Justicia que informe sobre

la posibilidad de crear el segundo juzgado en la citada localidad, estando a la espera de recibir la información pedida (9600589).

Como consecuencia de una queja en la que se exponía el grave retraso en la tramitación de un procedimiento civil iniciado en el año 1994 en el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 3 de Figueras, el Fiscal General manifestaba que en el indicado órgano jurisdiccional existía una grave acumulación de asuntos pendientes y en el año 1997 se estaban tramitando los procedimientos turnados en los años 1990 a 1992.

Habida cuenta de la situación descrita se solicitó la colaboración del Consejo General del Poder Judicial, que ha remitido a esta institución la correspondiente comunicación, a la que se acompaña copia del informe elaborado por el servicio de inspección de dicho órgano constitucional, en el que se califica de «total colapso» el estado del juzgado.

Por ello, la Comisión Permanente del Consejo acordó conceder una comisión de refuerzo, constituida por un juez, un secretario judicial, dos oficiales, dos auxiliares y un agente que han asumido la tramitación de los procedimientos correspondientes en el orden penal a los años 1988 y 1989 y en el orden civil a los años 1992 y 1993. No obstante, se hace constar en el informe que las medidas adoptadas han resultado ineficaces, motivo por el cual se ha solicitado del Consejo General del Poder Judicial que continúe informando hasta la total normalización de este juzgado (9624890).

Se inició una investigación ante la Fiscalía General del Estado como consecuencia del retraso en la ejecución de una sentencia dictada en un procedimiento penal en el año 1987, por el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción de Santa Fe.

En el informe remitido se indicaba que el juzgado funcionaba de modo lento y colapsado, siendo éste el origen de la demora existente en la ejecutoria que afectaba al reclamante.

Por ello, esta institución se dirigió al Consejo General del Poder Judicial, que ha remitido el correspondiente informe, en el que se indica que este juzgado, efectivamente, atraviesa una situación de grave retraso en la tramitación de sus procedimientos. Para normalizar su funcionamiento se creó el segundo juzgado de la localidad, que inició su actividad en el año 1997. Con la misma finalidad, la Comisión Permanente del Consejo acordó la creación de un equipo de apoyo formado por un juez, un secretario, un oficial, un auxiliar y un agente judicial. A la vista de esas medidas y teniendo en cuenta la puesta en funcionamiento de un nuevo juzgado, se dio por finalizada esta investigación (9319128).

1.2.3. Otros órganos jurisdiccionales que han sido objeto de alguna investigación concreta

Además de las actuaciones que han quedado expuestas, deben también mencionarse otros órganos jurisdiccionales sobre los que en su día se inició investigación por dilaciones en algún procedimiento concreto, los cuales, a lo largo de 1997, han normalizado la tramitación de esas causas, habiéndose procedido en consecuencia a la conclusión de la investigación.

Juzgado de lo Social de Algeciras (9320525), Juzgado de Instrucción número 14 de Madrid (8919104), Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 1 de Fuenlabrada (8708341), Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 1 de Carlet (9219142), Juzgado de Primera Instancia e Instrucción de Barbastro (9218436), Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 3 de Santiago de Compostela (9213077), Juzgado de Primera Instancia e Instrucción de Santa Fe (9319128), Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 1 de Berja (8903100), Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 1 de El Puerto de Santa María (9313301), Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 2 de Coslada (9414077), Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 1 de Carlet (9405975), Juzgado de Instrucción número 20 de Madrid (9409686), Juzgado de Instrucción número 1 de Mahón (9507855), Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 3 de Alcoy (9502243), Juzgado de lo Penal de Ferrol (9505158), Sección Tercera de la Audiencia Provincial de Las Palmas de Gran Canaria (9019518), Sección Novena de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (9204610), Audiencia Provincial de Madrid (9217935), Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional (9411652), Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana (9509423), Juzgado de lo Social número 18 de Madrid (9506871), Juzgado de lo Social número 2 de Alicante (9507371), Juzgado de lo Social número 8 de Valencia (9506732), Juzgado de Instrucción número 28 de Madrid (9503361), Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 7 de Almería (9510687), Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 8 de Santa Cruz de Tenerife (9501912), Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 1 de Sueca (9511910), Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 6 de Orihuela (9502849), Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 5 de Móstoles (9511796), Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 1 de Collado-Villalba (9508808), Juzgado de Primera Instancia e Instrucción de Molina de Segura (9509901), Juzgado de Primera Instancia número 6 de Salamanca (9600152), Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 3 de Guadalajara (9616797), Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 3 de Tarrasa (9601082), Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 3 de Arcos de la Frontera (9621979), Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 3 de Valencia (9624399), Juzgado de Primera Instancia número 9 de Madrid (9618798), Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 4 de Alorcón (9602368), Juzgado de Primera Instancia número 3 de La Coruña (9612367), Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 2 de Granadilla de Abona (9600234), Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 1 de Vinaroz (9602257), Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 2 de Collado-Villalba (9616480), Juzgado de Primera Instancia e Instrucción de Daimiel (9618986), Juzgado de lo Social número 6 de Alicante (9620091), Sección Cuarta de la Sala Tercera del Tribunal Supremo (9601877), Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo (9621704), Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional (9601652), Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional (9600368), Sección Sexta de la Sala Tercera del Tribunal Supremo (9600551), Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria (9624219).

Por el contrario, ha existido también otra serie de quejas cuya investigación no se ha podido finalizar al no estar totalmente terminado el procedimiento judicial que originó la apertura de las mismas. A continuación se relacionan los órganos jurisdiccionales sobre los que a lo largo de 1997 se ha efectuado seguimiento de alguna causa concreta, sin que su mención suponga que los mismos presenten situaciones de retraso generalizado:

Juzgado de Instrucción número 8 de Santa Cruz de Tenerife (9214523), Juzgado de Primera Instancia número 18 de Madrid (9022658), Juzgado de Primera Instancia número 25 de Barcelona (9321728), Juzgado de Primera Instancia número 4 de Madrid (9313314), Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 1 de Ocaña (9028709), Juzgado de Primera Instancia e Instrucción de Torrelaguna (9202201), Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 6 de Lugo (9322296), Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 3 de Gijón (9319244), Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 1 de Granadilla de Abona (9415874), Juzgado de Instrucción número 3 de Madrid (8705130), Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 1 de Aranda de Duero (8906346), Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 1 de Benidorm (9002500), Juzgado de Instrucción número 10 de Madrid (9202490), Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 2 de Villafranca del Panedés (9120863), Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 1 de Mollet del Vallés (9400173), Juzgado de Instrucción número 7 de Madrid (9512076), Juzgado de Instrucción Central número 3 de la Audiencia Nacional (9509825), Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 3 de Elche (9510656), Juzgado de lo Penal número 2 de Ciudad Real (9007426), Sección Segunda de la Audiencia Provincial de Ciudad Real (9027398), Juzgado de Instrucción número 4 de Madrid (9502304), Juzgado de Primera Instancia e Instrucción de Manacor (9505685), Juzgado de Primera Instancia e Instrucción de Villarcayo (9621393), Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 4 de Torrejón de Ardoz (9618679), Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 1 de Santa María de Guía (9624482), Juzgado de Primera Instancia número 8 de Santander (9600842), Juzgado de lo Social número 2 de Las Palmas de Gran Canaria (9618210), Sección Novena de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (9612228).

Por último, a lo largo de 1997, se han iniciado nuevas investigaciones en relación con determinados procedimientos en los que los ciudadanos consideraban que existían situaciones de retraso injustificado. En muchas de esas investigaciones se está a la espera de conocer el informe solicitado a la Fiscalía General del Estado para poder conocer si efectivamente existe algún tipo de dilación.

Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 3 de Sagunto (9700207), Juzgado de Instrucción número 41 de Madrid (9712138), Juzgado de Instrucción número 34 de Madrid (9708503), Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 2 de Ciudad Real (9711873), Juzgado de Instrucción número 39 de Madrid (9708195), Juzgado de Instrucción número 1 de Tarragona (9703121), Juzgado de Instrucción número 27 de Madrid (9703248), Juzgado de Instrucción número 30 de Madrid (9712297), Juzgado de Instrucción número 26 de Madrid (9713489), Juzgado de Primera Instancia e Instrucción 2 de Nules (9705549), Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 4 de Fuenlabrada (9712137), Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 2 de Majadahonda (9708474), Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 1 de Ronda (9704046), Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 2 de Mieres (9712667), Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 2 de Arganda (9712700), Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 1 de Hellín (9710059), Juzgado de Primera Instancia número 7 de Valladolid (9712757), Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 1 de San Javier (9700012), Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 2 de Totana (9704790), Juzgado de Primera Instancia número 9 de Valencia (9712116), Juzgado de Primera Instancia número 3 de Valladolid (9712468), Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 1 de Sanlúcar de Barrameda (9712741), Juzgado de Primera Instancia e

Instrucción número 1 de Betanzos (9706897), Juzgado de Primera Instancia número 1 de Santander (9709434), Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 1 de Mahón (9710945), Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 4 de Castellón (9705711), Juzgado de Primera Instancia número 4 de Valencia (9712823), Juzgado de Primera Instancia número 48 de Madrid (9713179), Juzgado de Primera Instancia e Instrucción de Arenas de San Pedro (9712097), Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 6 de Getafe (9712112), Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Valencia (9706980), Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (9711124), Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Valencia (9700608), Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón (9711176), Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (9700025), Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia (9704870), Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Granada (9705054), Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura (9709091), Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (9708462), Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (9708065), Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia (9704558), Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo (9702566), Sección Novena de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (9702903), Sala Tercera del Tribunal Supremo (9703302), Juzgado de lo Social número 1 de Madrid (9708262), Juzgado de lo Social de Soria (9704812), Juzgado de lo Social de Cáceres (9710965), Juzgado de lo Social número 5 de Murcia (9711877), Juzgado de lo Social número 5 de Valencia (9711477), Juzgado de lo Social número 1 de Madrid (9711229), Juzgado de lo Social número 1 de Elche (9704526), Juzgado de lo Social número 1 de Baleares (9710647), Juzgado de lo Social número 3 de Valencia (9711587).

1.3. Servicio público judicial

1.3.1. Devolución de piezas de convicción

El Defensor del Pueblo ha debido intervenir ante el Fiscal General del Estado a raíz de las denuncias formuladas por particulares que, por distintos motivos, no habían conseguido la devolución de diversos objetos de su propiedad afectos a procedimientos judiciales y depositados en distintos juzgados.

En este sentido una persona puso en conocimiento de la institución que el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 2 de Alcalá de Henares (Madrid) conocía de unas diligencias previas, seguidas por un presunto delito de robo de unas joyas, que el reclamante consideraba de su propiedad. Al parecer, había comparecido como perjudicado ante dicho órgano judicial, interesando la devolución de sus pertenencias, aportando al efecto copia de la declaración formulada ante la policía identificando los objetos sustraídos, siendo informado, como contestación a sus escritos, de la imposibilidad de acceder a sus pretensiones, habida cuenta de que la causa había sido remitida a la Sección Cuarta de la Audiencia Provincial de Madrid. Continuadas sus gestiones ante dicho órgano judicial, a la fecha de comparecer ante esta

institución no había obtenido respuesta expresa a sus pretensiones. Admitida la queja a trámite, se está a la espera de recibir el informe preceptivo (9707311).

Esta institución inició una investigación ante la Fiscalía General de Estado tras la comparecencia de un ciudadano que exponía que la Sección Tercera de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional, que conocía de un determinado procedimiento instado contra un socio del compareciente, al parecer, acordó el precinto y la intervención de unos objetos, situados en el local en el que ambos desarrollaban su actividad comercial. A pesar de haber instado la devolución de los objetos de su propiedad, no se había procedido en dicho sentido. A la fecha de realizar este informe se está a la espera de recibir contestación del ministerio público (9704323).

En el Juzgado de Instrucción número 3 de Cádiz fueron depositados una serie de objetos y cartas personales propiedad del compareciente, como consecuencia de unas diligencias previas tramitadas ante dicho órgano judicial, diligencias que finalmente fueron archivadas. Solicitada la devolución de sus pertenencias, el juzgado comunicó la imposibilidad de remitírselas a su domicilio, por carecer de medios para ello, por lo que el ciudadano solicitó la remisión a su cargo de los objetos, sin haber obtenido respuesta. Iniciada la oportuna investigación, la Fiscalía General del Estado contestó que el juzgado se había dirigido en distintas ocasiones al interesado para que procediese a retirar sus pertenencias, que efectivamente no le podían enviar por carecer de medios materiales, ofreciéndole la posibilidad de apoderar a un tercero para que efectuase la retirada en su nombre (9621163).

1.3.2. *Funcionamiento de algunos juzgados de guardia*

En el año 1997 el Defensor del Pueblo ha continuado con sendas investigaciones iniciadas el año anterior a raíz de las quejas formuladas por ciudadanos que estimaban que no habían recibido de los órganos judiciales en funciones de guardia, una respuesta adecuada y eficaz a sus pretensiones.

Una de ellas hacía referencia al funcionamiento del juzgado de guardia de la localidad de Getafe (Madrid), que inadmitió una demanda civil al haberse presentado fuera de plazo, manifestando el interesado que personado en el juzgado decano el día en que terminaba el plazo, se le indicó que si no podía presentar antes de las quince horas su demanda, podría hacerlo al día siguiente antes de las diez horas, pues el juzgado cerraba sus dependencias por la tarde. La persona que formulaba la queja hacía constar que su letrado, de acuerdo con la información que le habían facilitado, presentó el escrito al día siguiente de su vencimiento, antes de las diez horas, habida cuenta de que el día en que vencía el plazo de presentación, estaba cerrado por la tarde el juzgado de guardia de Getafe, a pesar de lo cual el juzgado competente por reparto para resolver su procedimiento inadmitió su demanda por extemporánea.

Esta institución solicitó al Consejo General del Poder Judicial información respecto al horario del juzgado de guardia de la citada localidad, así como al procedimiento previsto para la presentación de escritos fuera de las horas normales de trabajo. Como consecuencia de la comunicación que se envió desde el Defensor del Pueblo, el Consejo General del Poder Judicial abrió una investigación, acordándose por la comisión disciplinaria de dicho órgano el archivo de la diligencias informativas abiertas en relación con las actuaciones de los juzgados afectados. El

servicio de inspección del citado Consejo estimó que en ningún momento se había instado la intervención del juzgado de guardia para presentar el escrito de demanda, sino que las gestiones, en relación con la presentación de dicho escrito, se habían llevado a cabo ante el juzgado decano de dicha localidad, sin capacidad para recepcionar escritos fuera del horario de registro normal (9619611).

Continúa abierta la investigación sobre la actuación del Juzgado de Guardia de Castellón, tras la comparecencia de un ciudadano que exponía que, a raíz del fallecimiento de su padre en dicha localidad, habían transcurrido más de cuarenta horas hasta que finalizaron los trámites judiciales y se procedió al traslado del cadáver al domicilio familiar. Además, hacía saber que una vez personado en el juzgado, tuvo que esperar más de una hora y media en las dependencias judiciales hasta que fue atendido.

La Secretaría de Estado de Justicia remitió un detallado informe en el que, en primer lugar, se hacía constar que el 8 de octubre de 1995, a las 17,20 horas, se recibió en la oficina judicial un fax, procedente del hospital de Castellón, en el que comunicaba al juzgado en funciones de guardia el fallecimiento del padre del promovente. Sin embargo, los domingos permanecen cerradas las dependencias del juzgado de guardia, circunstancia ésta que motivó que la comunicación no fuese atendida hasta el siguiente día, 9 de octubre, fecha en que se incoaron diligencias previas ordenando el traslado del cadáver al depósito municipal para que se efectuara la autopsia por el médico forense, que remitió comunicación al juzgado el día 10 del mismo mes, indicando la realización de la misma, expidiéndose el mismo día los oportunos despachos para el enterramiento. Con respecto a la hora y media de espera en las dependencias judiciales, se hacía constar que la demora pudo deberse a que el citado juzgado se encontraba de guardia, teniendo otros cometidos, entre ellos atender a los detenidos.

Con el mencionado informe se adjuntaba el emitido por el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 4 de Castellón, en relación a los hechos objeto de queja. En dicho informe, tras explicar el funcionamiento de los juzgados de guardia de Castellón y las diligencias que en el caso concreto se llevaron a cabo, se estimaba que los hechos puestos en conocimiento de la institución no se ajustaban a la realidad de lo ocurrido, por lo que se había considerado oportuno dar traslado del contenido de la queja a los juzgados de guardia de la localidad de residencia del ciudadano, a los efectos de iniciar, en su caso, las actuaciones penales oportunas.

A la vista de la decisión adoptada por el titular del indicado juzgado, se estimó necesario remitir íntegramente el contenido de la referida información al Consejo General del Poder Judicial, por si del contenido del informe emitido por el titular del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 4 de Castellón se pudiera derivar algún tipo de responsabilidad, informando asimismo al Fiscal General del Estado a quien expresamente se le ha interesado que comunique a esta institución la decisión final que se adopte por el juzgado de instrucción de Madrid, que este conociendo de la denuncia (9511676).

1.3.3. Pago de indemnizaciones a peritos y testigos

Se ha producido durante el presente año un aumento considerable en el número de ciudadanos que pone de relieve las dificultades que padecen cuando solicitan que les sean

compensados íntegramente los gastos ocasionados como consecuencia de su comparecencia ante órganos judiciales, en los que obligatoriamente han debido acudir como peritos o testigos.

Así, un ciudadano manifestó que se personó, tras ser citado como testigo, en un juicio celebrado en la Audiencia Provincial de Madrid, solicitando el día de su comparecencia que le fueran abonados los gastos que se le habían ocasionado con motivo de su traslado a Madrid para asistir al juicio, sin haber recibido ninguna contestación a su petición.

La Secretaría de Estado de Justicia ha indicado que se procedía a efectuar la transferencia de los gastos de desplazamiento originados al compareciente. Asimismo informaba que, solamente en casos excepcionales y, previa autorización de la Gerencia Territorial de Justicia de Madrid, se abonan los gastos de alojamiento, circunstancia esta que no se daba en el caso de la presente queja. Ello ha motivado el cierre de la investigación iniciada en su día al tener constancia de que el promovente de la queja había recibido los gastos derivados de su desplazamiento (9607048).

Una persona residente en Barcelona exponía su disconformidad porque, tras ser citado al objeto de prestar declaración en calidad de testigo en un juicio oral tramitado ante el Juzgado de lo Penal de Las Palmas de Gran Canaria, y pese a haber solicitado el reembolso de los gastos ocasionados con motivo de su desplazamiento, los mismos no le habían sido satisfechos.

Abierta la oportuna investigación, la Secretaría de Estado de Justicia ha puesto de manifiesto que no se había atendido al requerimiento formulado por el ciudadano, toda vez que el mismo no había asistido al citado juicio en calidad de testigo propuesto por el Ministerio Fiscal, sino que lo había hecho a propuesta de una de las partes, por lo que, al amparo del Real Decreto de 15 de octubre de 1900, actualmente en vigor, el Estado sólo está obligado a abonar los gastos a peritos o testigos que el Ministerio Fiscal considere necesarios, sin que haya razón que justifique, ni precepto alguno que autorice, el pago con cargo a los presupuestos de las indemnizaciones correspondientes a los testigos que hayan comparecido sin darse esos requisitos, circunstancia que ocurría en el caso expuesto por el ciudadano, no estimándose como preceptivo el pago de indemnización alguna. El problema de las indemnizaciones a peritos y testigos que intervienen en actuaciones judiciales, será tratado adecuadamente, según el Ministerio de Justicia, en la nueva Ley de Enjuiciamiento Civil (9702788).

Una ciudadana planteó una queja en la que manifestaba que su padre había fallecido en un centro del Insalud de Villajoyosa (Alicante). Al no poder certificar la causa de la muerte el médico de la sanidad pública, se hizo necesaria la intervención de un médico forense, así como también del juzgado de Villajoyosa. Transcurrido cierto tiempo recibió una factura de unos servicios funerarios en la que, dentro de los gastos ocasionados como consecuencia del fallecimiento de su progenitor, se incluía una cantidad en concepto de honorarios devengados por la actuación del médico forense.

En el informe remitido por la Secretaría de Estado de Justicia se participaba que la cantidad abonada por el mencionado concepto pertenecía a las prácticas tanatológicas de conservación del cadáver para su traslado. Esta práctica tanatológica, según la legislación vigente, se lleva a cabo cuando se quiere trasladar un cadáver, debiendo ser realizada por un médico en ejercicio profesional, constituyendo un acto perteneciente al ejercicio privado de la profesión, que genera el abono de honorarios.

En el supuesto de que practicar la autopsia sea por orden judicial, es el médico forense el más indicado para su realización, a la vista de las especiales circunstancias concurrentes en estas operaciones tanatológicas. Por ello, es práctica habitual que los médicos forenses efectúen este tipo de actuaciones, al margen de su condición de funcionarios públicos. Esa práctica es compatible con las funciones que tienen asignadas los médicos forenses según su reglamento actual, ya que la Sala Tercera del Tribunal Supremo acordó mediante un auto suspender la ejecución de lo dispuesto en el artículo 50.1 .c) del Reglamento Orgánico del Cuerpo de Médicos Forenses, aprobado por Real Decreto 296/1996, de 23 de febrero, en el que se establecía la incompatibilidad de la función del médico forense con la realización de actividades privadas relacionadas con las prácticas tanatológicas (9612879).

En otro caso un ciudadano señalaba que habitualmente actúa como perito judicial ante los juzgados de instrucción de la ciudad de Murcia, valorando fundamentalmente los daños que surgen en los procedimientos tramitados en dichos órganos judiciales. Hacía constar que se le habían notificado desde la gerencia territorial en Murcia dos resoluciones en virtud de las cuales se le reconocían unos derechos económicos por su trabajo, sin que, al parecer, hubiese percibido el pago de las cantidades que se le adeudaban. Igualmente exponía que no se le reconocía el derecho a la repercusión del impuesto sobre el valor añadido, al haber transcurrido más de un año desde la práctica de la prueba pericial.

Según manifestaba, para poder cobrar sus honorarios es preceptivo que el procedimiento haya finalizado con sentencia firme, hecho este que provoca en la práctica que no sea posible percibir las cantidades devengadas hasta transcurridos, en algunos casos, más de cinco años, viéndose obligado en ocasiones a computar unos impuestos ante la Administración tributaria por unos trabajos que no ha cobrado.

En el informe remitido se indica, en primer lugar, que el rechazo del abono del impuesto del valor añadido se debe a la aplicación del informe emitido por los servicios jurídicos del Estado, sin que el interesado recurriese en tiempo y forma las resoluciones adoptadas en su momento; en cuanto a las cantidades reconocidas al promovente, parte de las mismas habían sido consignadas ante un determinado órgano judicial debiéndose el retraso en el pago a que el propio compareciente había presentado sus minutas mucho tiempo después, estándose pendiente de las disponibilidades presupuestarias para hacer frente a las mismas.

A la vista de esta información y de la nueva documentación facilitada por el interesado, acreditativa de la existencia de resoluciones favorables a sus pretensiones, sin que se hubiesen hecho efectivas las cantidades reconocidas en las mismas, se ha estimado procedente continuar con la investigación, en orden a conocer si existe alguna previsión presupuestaria para hacer frente al pago de las nuevas cantidades que ha ido devengando (9703209).

1.4. Actuaciones efectuadas en relación con la violencia doméstica contra la mujer

En el curso del año 1997 se han recibido en esta institución numerosos escritos remitidos por distintas asociaciones de mujeres en los que, de forma detallada, se hacía referencia a las diferentes formas de violencia que desde el entorno familiar se ejerce contra las mujeres, que se

concretan en formas específicas de agresiones, como amenazas, malos tratos físicos y psíquicos o agresiones sexuales.

Conforme exponían dichas asociaciones, el problema de la violencia doméstica contra las mujeres se ve en ocasiones agravado al producirse fallecimientos de mujeres que, pese a haber formulado sucesivas denuncias contra su agresor, no encuentran una protección policial ni jurídica adecuada para preservar su vida.

En los escritos enviados se hacía concreta referencia a diferentes recomendaciones elaboradas tanto por el Parlamento Europeo como por la Comisión de Relaciones con el Defensor del Pueblo y de los Derechos Humanos del Senado encargada del estudio de la mujer maltratada, cuyo contenido no había sido todavía recogido o aplicado de modo expreso en la legislación española, según exponían las asociaciones comparecientes.

Así, en el dictamen emitido en el año 1986 por el Parlamento Europeo en relación con las agresiones a mujeres, entre otras recomendaciones se señalaba que a fin de proteger la sensibilidad de la víctima, las autoridades nacionales debían adoptar cuantas medidas fueran necesarias para asegurar la protección de la persona agredida, haciéndose concreta alusión al interrogatorio en privado de la misma, indicándose asimismo que por parte del Ministerio Fiscal se informase a la víctima sobre las posibilidades de iniciar los correspondientes procesos civiles.

De igual modo, por parte del Parlamento Europeo se subrayaba la necesidad de la aplicación de medidas, especialmente en el derecho civil, tendentes a asegurar que cualquier perjuicio material corriese a cargo del agresor, señalando asimismo la conveniencia de un procedimiento simplificado y rápido por el que, una vez determinadas las agresiones y registrada la denuncia, se obligara al marido a pagar una pensión alimentaria provisional de forma inmediata a su esposa e hijos, en espera del posterior fallo en el proceso de divorcio.

En este mismo sentido, el Parlamento Europeo solicitaba a los gobiernos nacionales la asignación de fondos o el aumento de apoyo financiero a las estructuras de acogida de las víctimas de agresiones familiares, asegurando el aumento de la disponibilidad de los refugios a corto plazo, así como la creación de unos capítulos presupuestarios nacionales destinados a financiar el trabajo de los grupos de autodefensa y autoayuda de mujeres en los que la mujer pudiera llegar a adquirir mayor autonomía, recibiendo un trato específico en los programas de formación ocupacional.

Respecto a la disponibilidad de los refugios, se solicitaba a las autoridades que reconociesen la necesidad de proporcionar una adecuada cantidad de refugios en la proporción de un alojamiento familiar por cada 10.000 habitantes, al igual que la necesidad de proporcionar cuidado y asistencia a todas las mujeres maltratadas e información acerca de sus derechos con respecto a la vivienda y la disponibilidad de refugios en su zona.

El Parlamento Europeo advertía, de igual modo, que las mujeres pertenecientes a minorías (mujeres emigrantes, esposas de trabajadores emigrantes, etc.) resultan particularmente vulnerables cuando son objeto de tales agresiones, por lo que se solicitaba la creación de estructuras de acogida separadas donde se pudiera aconsejar a tales mujeres en su propia lengua.

Por otra parte, las asociaciones que se dirigieron a esta institución, hacían también referencia al informe presentado al Senado en el año 1989 por la Comisión de Relaciones con el Defensor del Pueblo y de los Derechos Humanos encargada del estudio de la mujer maltratada, en el que se proponía la adopción de diversas medidas al objeto de intentar poner término a esta compleja realidad, y que deberían adoptarse en cuatro campos diferenciados, que a continuación se detallan.

En primer término, y en lo que respecta a las competencias de la Fiscalía General del Estado, el citado informe consideraba de gran importancia que por parte de esa Fiscalía se realizaran actividades de información y formación dirigidas a las personas que intervienen en el proceso judicial, con el fin de conocer los problemas específicos de las mujeres víctimas de malos tratos y las formas de actuación más adecuadas en relación con estos casos.

Entre las recomendaciones formuladas en dicho informe, se apuntaba igualmente la conveniencia de que la Fiscalía General del Estado recogiese en sus memorias anuales, en un punto específico, los datos sobre el cumplimiento de las circulares referentes a malos tratos — Circular de 1 de junio de 1988 y demás que pudieran dictarse— haciéndose una valoración sobre este extremo.

En segundo lugar, y en relación con las funciones atribuidas al Ministerio de Justicia, el informe de la Comisión de Relaciones con el Defensor del Pueblo y de los Derechos Humanos consideraba de gran importancia que por ese departamento ministerial se realizaran también actividades informativas y de formación a los intervinientes en el proceso judicial, instando igualmente a esa Administración a la adopción de las medidas precisas para mejorar el procedimiento penal o civil seguido como consecuencia de malos tratos a mujeres.

Teniendo en cuenta, igualmente, la incidencia y la relación que los procesos civiles de nulidad, separación o divorcio tienen con los casos de malos tratos a mujeres, se recomendaba que los órganos judiciales encargados de tramitar esos procesos civiles extremasen el cuidado de remitir testimonio de particulares al juzgado de instrucción de guardia cuando se conociesen, en los citados procedimientos, hechos que pudieran ser constitutivos de delito.

Respecto a la posible adopción de medidas legislativas, el referido informe expresaba también la conveniencia de reformar algunos preceptos de la Ley de Enjuiciamiento Civil, Código Civil y Ley de Enjuiciamiento Criminal, en concreto el artículo 104 de este último texto legal, en cuya redacción se recomendaba la posible supresión de la referencia a los malos tratos inferidos por los maridos a sus mujeres y a la desobediencia o malos tratos de éstas para con aquéllos, como supuestos en los que las faltas correspondientes sólo puedan ser perseguidas a instancias de los ofendidos o de sus legítimos representantes.

Asimismo, y dada la importancia que para el correcto tratamiento judicial de estos casos tiene el concurso del examen de la víctima por parte del médico forense, se recomendaba en el aludido informe de la Comisión de Relaciones con el Defensor del Pueblo y de los Derechos Humanos, que por el Ministerio de Justicia se arbitrasen los medios necesarios para que dicho examen se realizase con la máxima celeridad posible.

Por su parte, y en lo que atañe al ámbito de los servicios sociales, se subrayaba en el informe citado la necesidad de un aumento por parte de las administraciones locales y las comunidades autónomas de sus presupuestos dedicados a la investigación y atención de este problema, así como la realización de una política integral en favor de la igualdad de oportunidades de la mujer, con extensión a todo el territorio nacional, dependiendo de las administraciones competentes, del servicio social de ayuda de veinticuatro horas.

Se señalaba igualmente la necesidad de aumentar el número de casas refugio existentes en nuestro país y el número de plazas disponibles en ellas, adaptándose progresivamente a las recomendaciones del Parlamento Europeo, y el incremento por parte de las administraciones públicas competentes de las subvenciones a las casas de acogida a mujeres maltratadas, dotándolas de los mínimos servicios multidisciplinarios.

En el informe de la Comisión de Relaciones con el Defensor del Pueblo y de los Derechos Humanos se apuntaba igualmente la posibilidad de incluir a las mujeres maltratadas entre los grupos de personas con prioridad para acceder al alquiler o a la propiedad de las viviendas sociales, recomendándose a los poderes públicos la creación de recursos sociales que procurasen la reinserción de estas mujeres en la vida social de una forma digna y autónoma, con inclusión de las mismas en cursos de educación permanente de adultos y formación profesional.

Por último, respecto a las competencias del Ministerio del Interior, en dicho informe se recomendaba la extensión progresiva a todo el territorio nacional de los servicios de atención a la mujer en la policía nacional y la creación de un servicio similar dentro de la Guardia Civil, así como el mantenimiento y ampliación de los cursos y actividades de formación sobre este problema, incluyéndolos en los programas de las Fuerzas de Seguridad del Estado.

Se indicaba asimismo, la conveniencia de informar a las mujeres víctimas de malos tratos sobre sus derechos y los recursos sociales disponibles en su localidad y comunidad autónoma, desde los propios servicios policiales.

En consecuencia, a la vista de la trascendencia de las recomendaciones más arriba transcritas así como de la importancia de su adopción y aplicación en nuestro sistema legal, y tras la petición formulada al Defensor del Pueblo por la Comisión Mixta para la elaboración de un informe monográfico sobre el tema, se procedió a iniciar una investigación de carácter general ante las diferentes administraciones públicas implicadas, solicitándose igualmente la colaboración de la Fiscalía General del Estado, con objeto de conocer primero la dimensión real del problema y poder proponer después las medidas pertinentes para prevenir y sancionar las lesiones y malos tratos a mujeres en el ámbito familiar, de pareja o de cualquier otro tipo de convivencia.

De este modo, se remitieron diferentes comunicaciones a la Fiscalía General del Estado, Ministerio de Justicia, Ministerio del Interior y Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, a los que se dio oportuno traslado del contenido de las citadas recomendaciones, al objeto de conocer en qué medida se habían tenido éstas en consideración por cada uno de los organismos afectados, dentro del ámbito de sus respectivas competencias.

En el escrito enviado a la Fiscalía General del Estado se interesaba igualmente información acerca de las actuaciones realizadas por el Ministerio Fiscal en procesos seguidos como

consecuencia de malos tratos a mujeres, así como de las medidas que hubieran podido adoptarse o en el futuro estuviera prevista su adopción en relación con este tipo de hechos delictivos.

De igual modo, y en relación con la Instrucción elaborada por dicha Fiscalía General en fecha 1 de junio de 1988, por la que se instaba al Ministerio Fiscal a reprimir con ejemplaridad los supuestos de lesiones y malos tratos a mujeres, supliendo con su investigación las deficiencias de pruebas que pudieran originarse en estos procesos, se ha interesado información acerca del seguimiento realizado respecto del cumplimiento de dicha instrucción.

Por otra parte, se ha solicitado información al Ministerio de Justicia acerca del contenido de los estudios que pudieran haberse llevado a cabo desde ese departamento para la prevención y represión de los malos tratos a mujeres, requiriéndose igualmente a ese departamento a fin de que informe acerca de los posibles proyectos legislativos con los que se pretenda perfeccionar la actual normativa en relación con estos delitos.

Por lo que se refiere al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, se ha interesado que comunique a esta institución qué tipo de ayudas se ofrecen a aquellas mujeres que sufren algún tipo de lesiones y malos tratos dentro del ámbito familiar, e informe de la labor realizada en los últimos años en relación con el problema expuesto, así como del número de casas refugio existentes y plazas disponibles en las mismas, dotaciones y problemática que desde ese ministerio se hubiera podido detectar en relación con su funcionamiento, y posibles medidas previstas para su mejora.

Respecto al Ministerio del Interior, se ha solicitado de igual modo que remita información sobre las actuaciones efectuadas en relación con la cuestión objeto de estudio, así como el envío de datos estadísticos respecto del número de denuncias formuladas a nivel nacional por malos tratos y agresiones infligidos a mujeres en el transcurso de los últimos años.

Al finalizar este informe, tan sólo se ha recibido contestación del Ministerio del Interior, que ha enviado los datos estadísticos interesados, comunicado asimismo a esta institución que dicho departamento dedica actuaciones prioritarias a todos y cada uno de los aspectos relacionados con la violencia contra las mujeres, fundamentalmente desde dos áreas complementarias, la de formación a los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, y la de atención, investigación y represión de este tipo de delitos.

En lo que se refiere a la formación, indica el Ministerio del Interior en su informe que ésta se orienta tanto a los miembros de nuevo ingreso como a los ya pertenecientes a dichos cuerpos, mediante la celebración de cursos de formación, actualización y perfeccionamiento, con los que se mantiene un nivel constante de preocupación y sensibilización hacia estos problemas.

El área de atención, investigación y represión de este tipo de delitos se desarrolla, fundamentalmente, a través de los servicios de atención a la mujer existentes en la Dirección General de la Policía. Según dicho ministerio, en los citados servicios se abordan los aspectos psicológicos, asistenciales y legales que presentan las mujeres que han sido objeto de agresión o maltrato, viéndose esta labor complementada con la de investigación policial encaminada al esclarecimiento de los delitos y a la detención de los culpables.

En la comunicación enviada por ese departamento ministerial se indica igualmente que se encuentran actualmente en funcionamiento servicios de atención a la mujer en dieciséis localidades del territorio nacional, estando prevista la próxima puesta en funcionamiento de otros doce servicios en distintas ciudades.

El Ministerio del Interior concluye participando a esta institución que en el curso de los últimos años se han dictado sucesivas circulares cuyo contenido está directamente relacionado con la violencia y el maltrato a las mujeres en el ámbito familiar.

En concreto, según informa ese ministerio, se han dictado las pertinentes instrucciones sobre normas de actuación ante denuncias de mujeres maltratadas en dicho ámbito y salvaguarda de su intimidad, habiéndose establecido normas sobre la centralización de la estadística de dichas denuncias y ayuda policial necesaria para la formulación de las mismas e información sobre los derechos que asisten a las mujeres víctimas de la violencia doméstica, dándose la máxima prioridad a las denuncias formuladas por mujeres en relación con delitos de violación y agresiones sexuales.

A la vista del estado que presenta la investigación abierta, esta institución prosigue su actuación ante las distintas administraciones implicadas y la Fiscalía General del Estado, con objeto de conocer en toda su extensión el problema y poder efectuar las recomendaciones que fuesen oportunas (9711965, 9709597, 9710797, 9710042, 9709920).

1.5. Actuaciones realizadas en relación con las adopciones internacionales

La regulación de las normas aplicables para la adopción de menores en el ordenamiento jurídico ha sido objeto de profundas transformaciones a lo largo de los últimos años, todas ellas guiadas por la fundamental preocupación de dotar al menor de un adecuado marco legal de protección. Tales transformaciones han tenido también su justificación en el importante incremento que en los años precedentes han experimentado las demandas de adopciones formuladas por ciudadanos españoles en países extranjeros, lo que ha puesto de manifiesto la necesidad de articular diversos mecanismos de control en el procedimiento seguido en la constitución y efectos de dichas adopciones, para el debido respeto y salvaguarda de los derechos del menor.

Ello ha dado lugar a la ratificación de diversos tratados internacionales en relación con esta materia, en especial la Convención de Derechos del Niño de Naciones Unidas, de 20 de noviembre de 1989, ratificada por España el 30 de noviembre de 1990, así como a la ratificación en el año 1995 del Convenio de la Haya de 29 de mayo de 1993, relativo a la protección del niño y a la cooperación en materia de adopción internacional.

No obstante lo anterior, se ha favorecido con esto una dispersión en las disposiciones legales de aplicación en los supuestos de adopciones internacionales que ha originado, en ocasiones, importantes problemas en la práctica de la constitución de dichas adopciones, y que han sido detectados por esta institución a través de los diferentes escritos de queja que han sido objeto de estudio en el año 1997.

En este sentido, se debe hacer constar que los principales problemas observados en relación con las adopciones constituidas en el extranjero por ciudadanos españoles han consistido, básicamente, en la necesaria adecuación de tales adopciones a la normativa que regula los requisitos exigibles para su oportuna inscripción en el registro civil competente.

En concreto, en el curso del año 1997, se ha procedido a la apertura de tres investigaciones de carácter general, tras recibirse en la institución un elevado número de quejas enviadas tanto por particulares como por asociaciones defensoras de los derechos del niño, en las que se ponían de manifiesto diversas dificultades surgidas en relación con la inscripción registral de adopciones llevadas a cabo por ciudadanos españoles en China, Nepal y Rumania.

En la primera de las investigaciones realizadas, la asociación compareciente exponía que la Embajada de España en Pekín había dejado de inscribir en el Registro Civil Consular a los menores de aquel país adoptados por ciudadanos españoles, pese a haber sido respetados los requisitos previstos en el ordenamiento jurídico chino y español para la constitución de dichas adopciones, obedeciendo al parecer ese cambio de criterio a unas instrucciones que, según dicha asociación, habían sido emitidas por el Registro Civil Central.

Ello determinó que se solicitara la pertinente información al respecto, recibándose de la Secretaría de Estado de Justicia la contestación enviada a dicho departamento por la Dirección General de los Registros y del Notariado, en la que se hacía constar que hasta aquel momento ese centro directivo no había tenido ocasión de manifestarse acerca de las cuestiones que planteaba la adopción china, ya que solamente podría pronunciarse en vía de recurso, cuando en algún registro civil se hubiera calificado de forma desfavorable por el encargado del registro la inscripción de una adopción constituida en China, sin que ello hubiese tenido lugar a la fecha de remisión de la referida comunicación.

No obstante lo anterior, se informaba a esta institución la tramitación de un recurso ante la Dirección General de los Registros y del Notariado contra una calificación negativa del Registro Civil Central, al considerarse que los requisitos de la adopción en China no guardaban correspondencia con los requisitos previstos por la legislación española, por tener en aquel país carácter revocable, conforme a lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley de Adopción de la República Popular China.

A la vista de lo anterior, y dado el elevado número de familias afectadas, nuevamente se solicitó la colaboración de la Secretaría de Estado de Justicia, a fin de obtener información acerca del pronunciamiento que en su momento pudiera adoptarse sobre el recurso pendiente. De igual modo, se dio traslado a ese departamento de la interpretación que del citado artículo 25 de la citada Ley de Adopción realizaba la asociación compareciente, en el sentido de considerar que la revocación condicional de la adopción de un niño de nacionalidad china, sólo podría llevarse a cabo cuando se dieran circunstancias adversas para el cuidado y crecimiento del menor adoptado, siempre y cuando éstas se produjeran dentro del territorio de la República Popular China.

En contestación a este último requerimiento, la citada Secretaría de Estado envió a esta institución copia de sendas resoluciones dictadas con fechas 29 de mayo y 9 de junio de 1997 por la Dirección General de los Registros y del Notariado, en las que se resolvía de forma favorable a los recurrentes la cuestión antes expuesta, en el sentido de acordar, en un caso, que se inscribiera

en el Registro Consular de Pekín la adopción que se efectuó en China y, en el otro, que se realizara dicha inscripción en el Registro Civil Central.

Ambas resoluciones, coincidentes con la argumentación expuesta por la asociación formulante de la queja, consideraban que de acuerdo con el principio de que la adopción debe ser beneficiosa para el cuidado y el crecimiento de los menores, el artículo 25 de la mencionada Ley de Adopción de la República Popular China sólo sería de aplicación en aquellos supuestos que tuvieran lugar dentro del territorio de esa República Popular China y en los que persistiera el vínculo entre el adoptante y la persona que hubiera dado al niño en adopción y no, por tanto, cuando, como en los casos planteados ante esta institución, los españoles adoptantes habían vuelto a España con el menor y se encontraban domiciliados en nuestro país, declarándose con ello la correspondencia de efectos entre la adopción china y la española.

Por tanto, y a la vista de las decisiones adoptadas por la Dirección General de los Registros y del Notariado en relación con las adopciones de niños chinos por ciudadanos españoles, esta institución procedió al cierre de la investigación (9701665).

La segunda de las actuaciones que permanece todavía en curso hace referencia a los problemas detectados en relación con las adopciones llevadas a cabo por españoles en el Nepal. En estos casos, las familias que se dirigieron a esta institución manifestaban que por el Registro Civil Central se estaban denegando las inscripciones de las adopciones procedentes del Nepal, pese a que conforme exponían los comparecientes, en los primeros meses del año 1997, en el mencionado Registro Civil Central se habían practicado inscripciones de adopciones de niños de aquel país.

Según afirmaban los exponentes, la inscripción de dichas adopciones estaba siendo denegada, al considerarse que las mismas podían ser revocadas unilateralmente por los padres adoptantes, en base al capítulo 15 del apartado 11 del código legal de adopción del Nepal.

A juicio de los formulantes de la queja, el citado precepto no estaba siendo correctamente interpretado, ya que el mismo hace referencia a una causa de desheredación, que afectaría solamente al hijo varón cuando éste desatendiera gravemente a sus padres adoptivos, dilapidara su patrimonio o les sometiera a abandono. Según los interesados, esta regulación tendría a su vez su justificación en la discriminación legal e incluso social que se produce en la sociedad nepalí entre hombres y mujeres. Según la ley de aquel país, la mujer no hereda de sus ascendientes, por lo que tampoco es sujeto de obligaciones respecto de sus padres, mientras que los hijos varones acceden a la herencia de los padres debiendo cuidarles y mantenerles durante toda la vida.

Por otra parte, las personas que se dirigieron a esta institución ponían de manifiesto que mientras que por el Departamento de Atención a la Infancia de la Generalitat de Cataluña se estaban otorgando los correspondientes certificados de idoneidad a los padres adoptantes residentes en Cataluña, por el Registro Civil Central se denegaba la inscripción de dichas adopciones, lo que según los reclamantes ocasionaba graves problemas a las familias que teniendo un niño nepalí no podían legalizar su situación.

Por último, en el escrito de queja enviado se hacía alusión a un elevado número de recursos que en aquellas fechas se encontraban pendientes ante la Dirección General de los Registros y del

Notariado, a la espera de pronunciamiento sobre la posibilidad de inscripción de adopciones de niños nepalíes.

A la vista de lo expuesto, esta institución se dirigió a la citada Dirección General de los Registros y del Notariado, a fin de obtener información sobre la realidad del problema más arriba indicado, solicitando igualmente información acerca de la posibilidad de que una interpretación integradora de las legislaciones que debían ser aplicadas permitiera resolver este problema de igual manera que quedaron resueltas las adopciones de niños de nacionalidad china. A la hora de cerrar el presente informe, se permanece a la espera de recibir la información más arriba indicada (9713091).

Por último, y en lo que se refiere a las adopciones de menores procedentes de Rumanía, esta institución ha iniciado su actuación al tener conocimiento de la denegación por parte del Registro Civil Central de Madrid, de la inscripción de nacimiento de un menor de nacionalidad rumana, como consecuencia de la adopción del mismo constituida por un tribunal del municipio de Bucarest, en tanto no se aportara al expediente la certificación expedida por la autoridad central rumana acreditativa de que la adopción se había tramitado conforme al Convenio de la Haya.

Esa resolución, según indicaban la personas que solicitaron la intervención de esta institución, había sido recurrida ante la Dirección General de los Registros y del Notariado, exponiendo los interesados que al resultar imposible la cooperación internacional con las autoridades rumanas, deberían de aplicarse a las adopciones realizadas en Rumanía las normas que rigen el derecho internacional privado español, dada la falta de cooperación prestada por aquel país.

Por ello, encontrándose en la misma situación descrita un importante número de familias, y teniendo en cuenta que la decisión final afecta a menores, también en esta ocasión se ha solicitado la colaboración de la Administración competente, sin que se haya recibido todavía la información que al respecto se ha requerido de la Dirección General de los Registros y del Notariado (9713679).

1.6. Ejecución de la sentencia del síndrome tóxico

Desde que en 1981 aparecieron las primeras consecuencias derivadas del consumo de aceite de colza hasta fechas recientes, en el Defensor del Pueblo se ha venido efectuando un seguimiento de ese problema, en sus aspectos médicos en unos casos y, en otros, interesando de la Administración información acerca de las distintas prestaciones sociales que se han ido asignando a los enfermos e, incluso conociendo las diversas fases por las que han ido pasando los diferentes procesos que han existido sobre la comercialización y consumo del aceite de colza.

A finales de 1996, un grupo de unos 7.000 afectados aproximadamente, expusieron al Defensor del Pueblo la situación que podría presentarse una vez que el Tribunal Supremo se pronunciara de forma definitiva y resolviera el recurso de casación que pendía ante dicho tribunal. Al conocer los datos que se facilitaban por ese numeroso grupo de personas, desde la institución se solicitó la colaboración de aquellas administraciones con alguna responsabilidad en esta materia, con el objetivo de evitar que, una vez dictada la sentencia definitiva, se volvieran a

producir más dilaciones en un procedimiento en el que los perjudicados van a tardar más de dieciséis años en percibir sus indemnizaciones.

En concreto, se solicitó información al Consejo General del Poder Judicial y al Ministerio de Justicia, para conocer si estaba previsto algún plan de refuerzo o apoyo, tanto con medios materiales como humanos, a la Audiencia Nacional, en relación con la ejecución de la sentencia que iba a dictar el Tribunal Supremo. Igualmente, se preguntaba a dichos organismos en qué medida podía ser acordado ese plan de refuerzo, para el caso de que no estuviera previsto, habida cuenta de que la resolución que tendría que ejecutarse afectaría a más de 20.000 personas.

También se solicitó la colaboración de la Fiscalía General del Estado con objeto de recibir información acerca de si existía en el procedimiento un censo de personas afectadas y, en caso negativo, si era posible confeccionarlo contemplando las distintas situaciones que afectaban a los diferentes perjudicados por la enfermedad. Según los datos que facilitaban las personas que acudieron al Defensor del Pueblo, las características que presentaban los perjudicados era muy diversa, ya que en el procedimiento aparecen personas fallecidas por causa directa del síndrome tóxico, otras cuyo fallecimiento no está claramente relacionado con dicho síndrome, existen otras con secuelas que van desde la gran invalidez hasta pequeñas lesiones e, incluso, personas que habiendo consumido el aceite tóxico no han sufrido las consecuencias del mismo y, por último, lesionados que precisan todavía de un seguimiento y control de esta enfermedad.

A lo largo de 1997 se han ido recibiendo los informes solicitados. Desde el Ministerio de Justicia se comunicó que los medios con que se había reforzado a la Audiencia Nacional, en el caso concreto al que nos venimos refiriendo, eran suficientes. El apoyo que se prestó al mencionado órgano jurisdiccional consistió en 5 auxiliares interinos, que estuvieron desarrollando sus funciones hasta el año 1995, fecha en la que tuvieron que cesar debido a la falta de disponibilidad presupuestaria para afrontar el gasto de personal.

Desde la Fiscalía General del Estado se informó que no era adecuada la elaboración de un nuevo censo de afectados, ya que en el primer sumario constaba una lista definitiva de afectados, que fue confirmada en la sentencia dictada por la Sala Segunda del Tribunal Supremo el 23 de abril de 1992. Esta circunstancia era la que llevaba a la Fiscalía a considerar que, en la jurisdicción penal, no era necesario elaborar ningún nuevo censo y que, en todo caso, correspondería a otras instancias, posiblemente administrativas, la confección de esos censos.

Por su parte, el Consejo General del Poder Judicial remitió el informe solicitado una vez que ya se había dictado, con fecha 26 de septiembre de 1997, la sentencia que con carácter definitivo pone fin al procedimiento iniciado en 1981. En el mencionado informe se contienen una serie de consideraciones realizadas desde la Audiencia Nacional, una vez que por éste órgano judicial se ha conocido el contenido y alcance de la sentencia antes citada. Para la Audiencia Nacional, es imposible asumir las exploraciones y revisiones documentales que habrán de efectuarse en ejecución de sentencia, tanto por el elevado número de afectados, como por la absoluta carencia de medios. Desde el propio Consejo se ha informado también que, una vez conocida la sentencia antes citada, el Pleno de dicho órgano decidió nombrar a una de sus vocales como coordinadora de cuantas propuestas y medidas se adopten en el denominado asunto de la colza. Igualmente ha participado que al conocer el dictamen emitido por la Audiencia Nacional en los términos que han quedado expuestos, el Consejo acordó llevar a cabo, durante el mes de noviembre de 1997,

una serie de reuniones con la Presidencia del citado tribunal y con la Presidencia de la Sala de lo Penal y sección correspondiente, para evaluar la situación y las posibles medidas a adoptar. Una vez que se decidan las medidas que deben adoptarse, serán trasladadas al Ministerio de Justicia, con el fin de que sean puestas en marcha con la mayor urgencia posible.

Al conocer el contenido de la sentencia dictada el 26 de septiembre de 1997 por la Sala Segunda del Tribunal Supremo, especialmente en lo relativo a las indemnizaciones que debían de recibir los perjudicados, se solicitó el oportuno informe del Ministerio de Economía y Hacienda, con el fin de conocer si existía alguna previsión presupuestaria para hacer frente a esas indemnizaciones y, en su caso, en que plazos podían recibir el dinero las personas que así lo tienen reconocido. Desde el mencionado ministerio se ha comunicado que, en el mes de diciembre de 1997, no se había realizado ninguna previsión presupuestaria en relación con la sentencia mencionada, ya que en esa resolución se reconoce el derecho a recibir indemnización tanto a las personas representadas en el proceso penal como a las que no han sido parte en el mismo y que puedan estar incluidas en otras listas oficiales. Se considera, por tanto, prioritario para dicho ministerio, establecer una lista única de personas perfectamente evaluadas, para poder así conocer la cuantía de los créditos que deban habilitarse en su momento. El hecho de desconocer el número exacto de las personas afectadas impide, según el Ministerio de Economía y Hacienda, el poder hacer una previsión en cuanto a los plazos, dentro de los cuales los afectados podrán recibir sus indemnizaciones. Se añadía además que corresponde a la Audiencia Nacional cuantificar con detalle las cantidades que deben recibir los perjudicados, con arreglo a los baremos indicados por el Tribunal Supremo, no siendo posible poner en marcha los mecanismos disponibles de habilitación de créditos hasta que no se conozcan las resoluciones que al efecto dicte la Audiencia Nacional.

Por último, en cuanto a la posibilidad apuntada desde el Defensor del Pueblo para que existiera una actuación coordinada entre la oficina de prestaciones para el síndrome tóxico o cualquier otro órgano administrativo que pueda crearse y la Audiencia Nacional, con objeto de descargar a este tribunal de aquellas actuaciones que, por su carácter no jurisdiccional, no precisen de la actuación de dicho órgano judicial, desde el Ministerio de Economía y Hacienda se ha informado que su objetivo primordial es trabajar de manera coordinada desde la Oficina Nacional del Síndrome Tóxico y la Audiencia Nacional para facilitar la calificación de todos los afectados, lo que resultará imprescindible para poder conocer las cuantías de las indemnizaciones que hayan de hacerse efectivas.

La información que se ha recibido, se ha transmitido al colectivo de enfermos que se dirigieron a esta institución al tiempo que se ha solicitado del Ministerio Fiscal que informe sobre el estado procesal en el que se encuentra la ejecución de la sentencia tantas veces repetida, estando además a la espera de conocer que medidas de apoyo son solicitadas desde el Consejo General del Poder Judicial al Ministerio de Justicia, para poder de esa forma interesar de este último la pronta ejecución de las mismas (96 19643).

1.7. Actuaciones realizadas en relación con los colegios de abogados y procuradores

Los colegios profesionales de abogados y procuradores, como corporaciones de derecho público, son sujetos también de las investigaciones iniciadas por el Defensor del Pueblo, bien de

oficio, bien como consecuencia de las quejas formuladas por los ciudadanos que durante el presente año han continuado acudiendo a la institución, planteando los problemas surgidos con los profesionales a los que habían encomendado su defensa o representación o con los colegios ante los que habían formulado denuncias o recursos. En numerosos casos, al tratarse de cuestiones estrictamente privadas, derivadas de la relación cliente-abogado o procurador, se les hizo saber la imposibilidad de intervenir, sin perjuicio de informarles de las responsabilidades en que puedan incurrir los profesionales intervinientes, al amparo de su normativa propia, pudiendo iniciar acciones tanto judiciales como disciplinarias ante los respectivos colegios. En los casos en los que los particulares ya habían iniciado acciones ante los colegios profesionales, se han seguido las oportunas investigaciones encaminadas a conocer el estado de tramitación de los expediente incoados o de las resoluciones, en su caso, adoptadas.

Como consecuencia de la comparecencia de varios abogados, denunciando una serie de incidencias detectadas en la prestación del turno de oficio en el partido judicial de Xàtiva (Valencia), respecto a procedimientos penales en los que era necesario designar letrado de oficio, se inició la pertinente investigación ante el Colegio de Abogados de Valencia. Del informe remitido por la citada corporación, se constató que las designaciones de abogados del turno de oficio se realizaban directamente desde los juzgados de la mencionada localidad. A la vista de la situación descrita se consideró conveniente dirigirse a la Fiscalía General del Estado, mostrando la preocupación del Defensor del Pueblo por si estos hechos pudieran afectar al derecho de defensa, dado que en la fase de instrucción la persona denunciada no contaba, aparentemente, con el debido asesoramiento. En su informe, el ministerio público indicó que los hechos objeto de queja se habían producido al no procederse a la designación de los citados profesionales hasta que se decretaba el auto de apertura del juicio oral, estando efectivamente los inculcados desprovistos del asesoramiento legal oportuno por lo que, a la vista de lo expuesto, se había procedido a subsanar de inmediato el problema planteado, procediéndose conforme a la legalidad vigente a la designación de los profesionales desde el primer momento que la persona denunciada lo precisaba. Al conocer ese hecho se procedió al cierre de la investigación iniciada, ya que los propios abogados que hicieron llegar esta queja confirmaron que el problema había sido resuelto gracias a la intervención que se realizó desde esta institución (9622491).

Compareció un ciudadano indicando que había presentado ante el Colegio de Abogados de Almería una reclamación contra un letrado perteneciente a dicha corporación, habiendo reiterado su denuncia en posteriores escritos sin, al parecer, haber obtenido ninguna contestación. En el informe remitido por dicho órgano colegial se hacía constar que, como consecuencia de la reclamación formulada por dicho ciudadano, la comisión deontológica del colegio tramitaba unas diligencias informativas, estando las mismas pendientes de que el abogado informase sobre los hechos. Teniendo en cuenta que el letrado no había contestado a los requerimientos formulados, se habían solicitado desde el colegio al compareciente pruebas de los pagos efectuados a los efectos oportunos. Ello ha motivado que continúe abierta la investigación hasta la definitiva conclusión del expediente informativo incoado (9700649).

Mediante el oportuno escrito, un ciudadano exponía que había denunciado ante el Colegio de Abogados de Guipúzcoa la actuación profesional de unos letrados que asumieron la defensa de sus intereses en un procedimiento en el que había sido parte, no habiendo recibido contestación del órgano colegial. En la respuesta remitida a esta institución por la citada corporación se indicó que, una vez recibida la denuncia formulada, se dirigió por escrito al compareciente

comunicándole, a la vista de los hechos expuestos, la necesidad de que se sometiese al arbitraje que pudiera realizar la junta de gobierno del citado colegio, cometiéndose el error de citar al promovente en el domicilio de la compañía de seguros con la que el colegio tiene concertada una póliza de seguros de responsabilidad civil, siendo devuelta la carta remitida al no ser ese el domicilio del interesado, procediéndose erróneamente al archivo de las diligencias. Ante la intervención de esta institución, el mencionado colegio de abogados acordó trasladar el acuerdo de forma inmediata al ciudadano a los efectos pertinentes. Asimismo el compareciente indicaba que, paralelamente a la denuncia interpuesta ante el Colegio de Abogados de Guipúzcoa, planteó ante el Colegio de Procuradores de Salamanca una denuncia mostrando su disconformidad con la actuación profesional del procurador que le había representado en un procedimiento civil, tramitado por el Juzgado de Primera Instancia número 1 de Ciudad Rodrigo, sin que, al parecer, la citada corporación hubiese contestado a sus peticiones. Recientemente el órgano colegial ha puesto en conocimiento de esta institución que, una vez realizadas las oportunas investigaciones, no se apreciaba responsabilidad alguna en la actuación del profesional interviniente, hecho que fue comunicado al interesado (9625828).

Una ciudadana comunicó a esta institución su disconformidad con la actuación de los colegios de abogados y de procuradores de la ciudad de Valladolid, ante los que sucesivamente había denunciado la actuación de los profesionales que asumieron, respectivamente, su defensa y representación en un procedimiento en el que había sido parte. Admitida la queja a trámite, se han recibido los informes solicitados de las corporaciones implicadas, en los que han manifestado que, como consecuencia de las denuncias formuladas por la interesada, se incoaron las informaciones previas pertinentes, que fueron archivadas una vez realizada la preceptiva investigación, habiéndose notificado a la interesada las resoluciones adoptadas (9624334).

Se llevó a cabo una investigación ante el Colegio de Abogados de Guadalajara, al recibir la queja de un ciudadano que hacía constar su disconformidad con la actuación profesional del letrado que le había asesorado en un procedimiento. Tras recibirse el informe solicitado de la citada corporación, se consideró necesario interesar de la misma copia de las actuaciones llevadas a cabo como consecuencia de las diligencias incoadas. Habida cuenta de que a pesar de los requerimientos efectuados, con fechas 29 de septiembre de 1995, 9 de mayo y 25 de octubre de 1996, el citado colegio no había procedido a contestar en la forma oportuna, se solicitó la colaboración del Consejo General de la Abogacía Española, cuyo informe no se ha recibido (9202693).

Tras la comparecencia de unos abogados de Murcia, se tuvo conocimiento de que, al parecer, el Colegio de Procuradores de Madrid había impartido unas instrucciones a todos sus colegiados en las que se indicaba que cuando el procurador fuese designado de oficio para representar a un ciudadano ante el Tribunal Supremo o ante el Tribunal Constitucional, ambos con sede en Madrid, en aquellos supuestos en los que el letrado tuviera su residencia fuera de esta ciudad, no estaba obligado el procurador a trasladar al abogado todas las notificaciones e incidencias que se fuesen produciendo en el procedimiento, a no ser que éste señalase un domicilio en Madrid. A la vista de la situación descrita, se solicitó la colaboración del Colegio de Procuradores de Madrid para conocer la realidad de los hechos expuestos, sin que hasta el momento de finalizar este informe se haya recibido la información oportuna, a pesar de haberla requerido en una ocasión (9625842).

En el informe del pasado año quedó reflejada la investigación iniciada por esta institución, tras distintas informaciones aparecidas en algún medio de comunicación, en las que se ponía de manifiesto la practica habitual de algunos abogados en ejercicio quienes, al parecer, ofrecían sus servicios a las víctimas de los accidentes de circulación. En la actualidad continúa abierta la investigación, encontrándose la misma pendiente de la remisión de los informes solicitados por el Consejo General de la Abogacía Española a todos los colegios de abogados de España, a fin de que manifiesten si tienen conocimiento de tales prácticas y, en su caso, qué medidas se están adoptando para su erradicación (9600089).

1.8. Actuaciones relativas al Registro Civil

1.8.1. *Demora en la tramitación de expedientes de nacionalidad*

En el curso del año 1993, esta institución inició una investigación de carácter general ante la Dirección General de los Registros y del Notariado al tener conocimiento, a través de las quejas recibidas, de las demoras existentes en la resolución de los expedientes de nacionalidad, como consecuencia del largo período de tiempo que transcurría hasta que en esa dirección general se recibían los preceptivos informes solicitados de la Secretaría de Estado del entonces Ministerio de Justicia e Interior.

Del informe recibido se desprendería la efectiva existencia de retrasos en la emisión de los informes requeridos para su incorporación a los expedientes de nacionalidad por la Dirección General de los Registros y del Notariado, como consecuencia del considerable aumento de trabajo entonces experimentado por la unidad administrativa correspondiente.

En este sentido, el antiguo Ministerio de Justicia e Interior manifestaba a esta institución que, a fin de paliar tales dificultades, había diseñado un plan de actuación informatizado, puesto en funcionamiento en el mes de marzo del citado año 1993, gracias al cual se esperaba reducir sensiblemente el tiempo de emisión de estos informes, con lo que se dio por concluida la investigación iniciada al efecto.

No obstante lo anterior, durante los últimos años se han venido recibiendo numerosas quejas, que debidamente investigadas ante la Dirección General de los Registros y del Notariado, han permitido constatar que continúan existiendo importantes demoras y retrasos en la elaboración por parte de la Secretaría de Estado de Interior de los informes solicitados por esa dirección general para su inclusión en los respectivos expedientes de nacionalidad, originando ello graves trastornos a los interesados.

Así, un ciudadano manifestaba haber iniciado en el mes de febrero de 1996 un expediente para la adquisición de la nacionalidad española de su esposa, ante el Registro Civil de Cieza (Murcia), remitiéndose éste para su resolución definitiva a la Dirección General de los Registros y del Notariado en el mes de marzo de ese mismo año, siendo informado el compareciente de que dicho expediente tardaría un mínimo de dos años en concluirse.

Solicitado el preceptivo informe de la Dirección General de los Registros y del Notariado, se recibió contestación en la que se ponía de manifiesto que el expediente de la esposa del

formulante de la queja se encontraba pendiente de la recepción del correspondiente informe de la Dirección General de la Policía, solicitado el día 8 de abril de 1996, por lo que prosiguió la actuación ante esta última Administración.

La Dirección General de la Policía confirmó la existencia de demoras en la tramitación del expediente de nacionalidad referenciado, indicando que con motivo del escrito de queja de esta institución, se había reiterado la emisión del preceptivo informe a la Comisaría Provincial de Murcia, habiendo sido entrevistada la interesada en fecha 5 de marzo de 1997, con lo que se preveía que concluyera en breve dicho informe para su posterior remisión a la Comisaría General de Extranjería y Documentación.

A la vista de lo anterior, se solicitó nueva información a la Dirección General de la Policía, la cual remitió un nuevo escrito en el que indicaba que tras la entrevista a la interesada, se había elaborado de inmediato el informe correspondiente, que había sido enviado a la citada Comisaría General de Extranjería y Documentación, por lo que el Defensor del Pueblo se ha dirigido nuevamente a la Dirección General de los Registros y del Notariado, al objeto de obtener puntual información acerca de las actuaciones que se lleven a cabo para la definitiva conclusión del expediente de nacionalidad que afecta a la esposa del compareciente (9613844).

En otra queja se denunciaban las demoras que se estaban produciendo en relación con el expediente del Registro Civil Central, promovido por el interesado en el año 1994, sobre inscripción de su nacimiento y recuperación de la nacionalidad española.

En el informe remitido por la Dirección General de los Registros y del Notariado pudo apreciarse que el expediente objeto de investigación se encontraba pendiente de la elaboración del informe solicitado a la antigua Secretaría de Estado de Interior, en el mes de noviembre de 1994.

Tal circunstancia originó la correspondiente investigación ante ese departamento, participándose por el mismo que se emitió el preceptivo informe policial con fecha 26 de octubre de 1995, esto es, casi un año después de su solicitud, y que fue remitido a la Dirección General de los Registros y del Notariado, ante la cual prosiguió la actuación iniciada por esta institución.

Por su parte, la referida dirección general informó al Defensor del Pueblo que el expediente del compareciente había sido remitido al Registro Civil Central el 9 de febrero de 1996, al no ser necesaria la dispensa de residencia solicitada, en virtud de lo dispuesto en la Ley 29/1 995, de 2 de noviembre, por la que se modifica el Código Civil en materia de recuperación de nacionalidad que dispone la no aplicación a los emigrantes ni a los hijos de emigrantes de la exigencia del cumplimiento del requisito de residencia legal en España a efectos de la recuperación de la nacionalidad española.

La actuación del Defensor del Pueblo ha concluido al recibirse un último informe de ese departamento ministerial en el que se manifiesta que, previa citación al efecto, el interesado compareció el día 29 de febrero de 1996, levantándose acta de recuperación de la nacionalidad española al cumplirse los requisitos señalados en el artículo 26 del Código Civil, practicándose el 5 de marzo de 1996 la correspondiente inscripción de nacimiento marginal de recuperación, con

expedición del certificado válido para obtener el documento nacional de identidad, el 14 del mismo mes y año (9415449).

En consecuencia, la situación más arriba expuesta determinó la reapertura de la actuación general concluida en su día ante la citada Secretaría de Estado de Interior, recibándose la oportuna contestación en la que se participaba a esta institución que la demora en la emisión de los preceptivos informes no radicaba en el tiempo de emisión de los mismos, que se consideraba era el mínimo necesario, sino en la regulación que estaba siguiendo la Dirección General de los Registros y del Notariado.

Igualmente se exponía que con el fin de evitar tales retrasos, se estaba realizando un estudio conjunto con esa dirección general, para la adopción de una resolución que permitiera simplificar o facilitar la aceleración de tales trámites.

A la vista de lo anterior, se solicitó nueva información de la Dirección General de los Registros y del Notariado acerca del resultado del referido estudio, y en su caso, de las medidas que pudieran haberse adoptado con el fin de simplificar la tramitación de los expedientes de nacionalidad.

En contestación al requerimiento del Defensor del Pueblo, la Administración competente remitió un completo informe, en el que de forma detallada exponía las distintas medidas adoptadas para acelerar la calificación y despacho de los expedientes de nacionalidad por razón de residencia.

En concreto, y como primera medida, se hacía referencia al aumento de la dotación con un nuevo puesto de trabajo, indicándose que dicha dotación se reforzaría en el momento en que fuese aprobada la norma de desarrollo de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social.

En segundo término, se aludía a la promoción, a través de la citada ley, de la creación de diez plazas de notarios y registradores de la propiedad y mercantiles adscritos a ese centro directivo, para agilizar la salida de expedientes, acelerando su calificación.

La Dirección General de los Registros y del Notariado indicaba que el plazo medio de calificación y despacho de los expedientes de nacionalidad a partir de mayo de 1996, se cifraba en cinco meses, habiéndose rebajado el mismo a cuatro meses en el mes de diciembre de ese mismo año 1996, plazo que se preveía reducir en diciembre de 1997 a tres meses, a pesar de haberse producido un incremento del 10 por 100 en los expedientes con entrada en el año 1997. También se comunicaba a esta institución que se había producido una disminución del plazo que tardaba la Dirección General de la Policía en emitir sus informes, habiendo pasado de dieciséis a diez u once meses.

Según concluía la Dirección General de los Registros y del Notariado, con la aprobación del real decreto aludido y el reforzamiento de los medios personales con los que cuenta la respectiva subdirección general, se conseguiría disminuir drásticamente los plazos de demora en la calificación y subsiguiente despacho, por lo que a la vista de la precedente información, se ha dado por finalizada la intervención del Defensor del Pueblo en el presente tema. No obstante se

seguirá realizando un seguimiento del mismo para comprobar si se realizan las expectativas tantas veces ofrecidas por la administraciones implicadas (9505317).

Finalmente, debe hacerse referencia en este apartado a una investigación que se encuentra todavía pendiente de contestación, y que se ha dirigido a la Secretaría de Estado de Justicia, al recibirse un escrito de queja enviado por una organización sindical de la localidad de Ceuta, en el que se expresaba su preocupación por distintas irregularidades denunciadas por trabajadores que, conforme a sus manifestaciones, habían sido detectadas en relación con la tramitación de expedientes de nacionalidad española, incoados por sus respectivos cónyuges.

Entre otras, se hacía referencia en el escrito enviado a que, al parecer, no les es entregado a los interesados resguardo de su solicitud, así como que los expedientes se instruyen previamente por la Delegación del Gobierno, en lugar de hacerlo el Registro Civil.

En dicho escrito se hacía igualmente alusión a la demora en la expedición de los informes gubernativos que deben ser aportados en la fase de instrucción, lo que según los comparecientes ocasiona graves demoras en la resolución de los expedientes, de lo que se ha dado puntual traslado a la Administración competente y de cuya tramitación se dará cuenta en el próximo informe anual (9712674).

1.8.2. *Renovación del documento nacional de identidad en personas que en su día obtuvieron la nacionalidad española*

Se han venido recibiendo quejas en las que los ciudadanos que en su día adquirieron la nacionalidad española expresan su malestar al no poder renovar su documento nacional de identidad por no aparecer su segundo apellido en la inscripción que se practicó con ocasión de la adquisición de la nacionalidad española.

Según la información recibida de la Dirección General de los Registros y del Notariado, el motivo por el que en su momento se practicó la inscripción con un sólo apellido pudo obedecer a que al calificar la inscripción solicitada, la misma se llevó a cabo tal y como señala el artículo 27 de la Ley de Registro Civil, en función de las declaraciones y documentos que fueron presentados.

Continuaba indicando la citada dirección general que, dado que los artículos 53 y 55 de la Ley de 8 de junio de 1957, del Registro Civil, y el 194 del Reglamento para la aplicación de dicha ley, aprobado por Decreto de 14 de noviembre de 1958, establecen que las personas son designadas por su nombre y apellidos, paterno y materno, y que el extranjero, al adquirir la nacionalidad española, queda sujeto desde entonces a esta legislación, se hace necesario consignar dos apellidos, de acuerdo con el sistema español de identificación de las personas, por lo que es preciso completar con posterioridad ese tipo de asientos, haciendo uso del correspondiente expediente gubernativo de conformidad con lo dispuesto en los artículos 95 de la Ley de 8 de junio de 1957, de Registro Civil y 296 del Reglamento para la aplicación de la citada ley, aprobado por Decreto de 14 de noviembre de 1958.

Sin embargo, las personas que se veían afectadas por este tipo de situaciones no llegaban a comprender cómo aunque con ocasión de la tramitación del expediente de nacionalidad tuvieron que presentar abundante documentación (certificado de nacimiento, fotocopia compulsada del libro de familia, etc.), de nuevo se les volvía a exigir esa misma documentación para tramitar un expediente con objeto de completar con un segundo apellido la inscripción que se practicó en su día con un sólo apellido, cuando en la mayoría de los casos ese segundo apellido podía ser obtenido de la documentación ya presentada.

Efectivamente, en virtud de lo dispuesto en los artículos 95 de la Ley de 8 de junio de 1957, de Registro Civil, y 296 del Reglamento para la aplicación de la citada ley, aprobado por Decreto de 14 de noviembre de 1958, podía ser completada la inscripción en la que inicialmente solamente se hizo constar un apellido. Por ello y como quiera que ese hecho en modo alguno era imputable a la persona que sufría las consecuencias de una inscripción incompleta, parecía más adecuado que en la medida que la documentación presentada en su momento por la persona interesada lo permitiera, el registro civil actuante actuara de oficio y subsanara una inscripción incompleta.

De esta forma se daría cumplimiento al principio de oficialidad que rige con carácter general en todas las actuaciones del registro civil, dado el marcado interés público en la constancia adecuada en el registro de los hechos que afectan al estado civil, logrando la más exacta concordancia entre el registro y la realidad.

Por ello, se remitió una recomendación a la Dirección General de los Registros y del Notariado a fin de que, en las inscripciones que se practiquen como consecuencia de la adquisición de la nacionalidad española, se cumplan las previsiones legales que en cuanto a los apellidos establecen los artículos 53 y 55 de la Ley de 8 de junio de 1957, de Registro Civil y el artículo 194 del Reglamento para la aplicación de la citada ley, aprobado por Decreto de 14 de noviembre de 1958.

Además se solicitó a la citada dirección general que, en aquellos supuestos en los que las inscripciones se practicaron haciendo constar solamente un apellido de las personas que adquirirían la nacionalidad española, el propio registro civil, una vez detectada esa situación, actuase de oficio y completase la inscripción utilizando, siempre que ello fuese posible, la documentación que la persona afectada presentó en el expediente de nacionalidad, evitando de esa forma que el interesado, que en modo alguno es responsable de esa inscripción incompleta, tenga que presentar, en la mayoría de los casos, una documentación que ya en su momento entregó.

Del contenido de la precedente recomendación se ha dado oportuno traslado a todos aquellos ciudadanos que comparecieron ante esta institución exponiendo su problema, indicándoles que se está a la espera de recibir la preceptiva contestación que sobre la cuestión expuesta ha de remitir la Dirección General de los Registros y del Notariado (9708191, 9700283, 9624104, 9702500).

1.8.3. *Cambio del orden de los apellidos en la inscripción de nacimiento*

A lo largo de 1997, algunos ciudadanos se han dirigido a la institución expresando su disconformidad con el actual sistema de apellidos por el que son designadas las personas, por

considerar que la atribución obligatoria del apellido paterno como primer apellido supone una vulneración del principio de igualdad.

En concreto, en alguna de las quejas planteadas se exponía que el sistema legal vigente es discriminatorio puesto que se determina que el padre posee la potestad de donar su apellido a sus descendientes desde el nacimiento de éstos, mientras que la madre no cuenta con este derecho y sólo puede producirse el cambio en el orden de apellidos en el caso de que así lo solicite el hijo o la hija al alcanzar la mayoría de edad.

En los supuestos analizados, los comparecientes habían formulado ante el correspondiente registro civil la petición de inscribir a sus hijos con el primer apellido de la madre como primero y como segundo el primero paterno, y su petición había sido denegada, así como el posterior recurso formulado ante la Dirección General de los Registros y del Notariado.

Esta institución se ha dirigido en todos los casos a los comparecientes informándoles, en primer lugar, de que no existen irregularidades en las resoluciones del registro civil y de la Dirección General de los Registros y del Notariado, dado que dichas resoluciones denegatorias de su pretensión estaban fundamentadas en los artículos 109 del Código Civil y 53 de la Ley del Registro Civil, vigentes en la actualidad.

No obstante, también se les ha hecho saber que esta institución realizará un seguimiento de la tramitación parlamentaria de los proyectos y proposiciones de ley que actualmente se están discutiendo para acomodar dicha regulación jurídica a los principios de igualdad y no discriminación que consagran nuestro texto constitucional (9713668).

1.9. Efectos en nuestro ordenamiento de las sentencias dictadas por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos

En el informe correspondiente al año 1996 se daba cuenta de la recomendación realizada al Ministerio de Justicia en la que sustancialmente se hacía saber al citado departamento que esta institución consideraba necesario introducir en nuestro ordenamiento las modificaciones legislativas precisas con el fin de dar efectividad interna de forma plena a las sentencias dictadas por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Entre esas modificaciones, se solicitó también que se estableciera el cauce procesal a través del cual fuera posible instar de los órganos jurisdiccionales españoles el reconocimiento de lo declarado por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

Aquella recomendación, tal y como se indicaba en el informe, fue rechazada por la Administración, alegándose que no era de urgente necesidad la reforma que se proponía y que además el número de decisiones del Tribunal de Estrasburgo referidas a España era muy pequeño.

En 1997 de nuevo una ciudadana española ha presentado una queja en la que ponía de manifiesto las carencias de nuestro ordenamiento en la materia indicada. En este caso concreto, la persona afectada por el problema terminaba su exposición preguntándose cómo después de haber transcurrido más de 10 años desde que interpuso su demanda ante un tribunal español y teniendo

a su favor una resolución del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, dicha resolución carecía de efecto alguno en nuestro ordenamiento.

Dejando al margen los casos conocidos por esta institución, a lo largo de 1997 hemos tenido noticias de que se han dictado contra España catorce sentencias por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en siete de las cuales se declaró que había existido alguna violación del Convenio Europeo de Derechos Humanos y que, además, existen al menos otros ocho casos pendientes de resolución. Ante esa situación, se estimó que esta institución constitucional no podía permanecer impasible al conocer que ciudadanos, cuyos derechos eran reconocidos, no recibían por nuestro ordenamiento la tutela que merecían. Por ello, siendo evidente que situaciones como la descrita puedan producir resultados injustos y perjudiciales para los ciudadanos, se remitió la oportuna sugerencia a ambas cámaras legislativas a fin de que se modificara nuestro ordenamiento de tal forma que en el mismo se introduzcan los mecanismos oportunos para que se reconozcan efectos a las sentencias dictadas por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, teniendo en cuenta para ello que el Estado español reconoció la jurisdicción de dicho tribunal con fecha 15 de octubre de 1979 y que, por tanto, desde aquella fecha asumió un compromiso jurídico cuya consecuencia principal era la de dar efectividad a las decisiones del tribunal, según lo dispuesto en el artículo 53 del Convenio Europeo de Derecho Humanos (9710687).

2. ADMINISTRACION PENITENCIARIA

2.1. Consideraciones generales

Los centros penitenciarios visitados durante 1997 han sido los siguientes:

Carabanchel mujeres (Madrid), Segovia, Alcalá Meco (Madrid II), Soto del Real (Madrid V), Valladolid, Alcalá II, Sevilla (mujeres), Martutene (Guipúzcoa), Navacarnero (Madrid IV), Huesca, Torrero (Zaragoza), Badajoz, Palencia, Valdemoro (Madrid III), Córdoba, Ocaña I, Ocaña II, Jerez de La Frontera (Cádiz), Topas (Salamanca), Curtis (A Coruña), Burgos, Pamplona, Brieva (Avila), Cáceres I, Cáceres II, Jaén II, Dueñas (Palencia), Carabanchel (Madrid I), Aranjuez (Madrid), Villabona (Asturias), Cuenca y Málaga.

En el momento de finalizar este informe continúan sin solventarse las dificultades que impiden la efectiva entrada en funcionamiento del centro penitenciario de Zuera, cuyas obras acabaron en 1996. Esta situación perjudica claramente a los internos de los centros penitenciarios de Zaragoza y Huesca, dadas las malas condiciones generales que presentan. Es previsible que en lo edificado en el centro de Zuera se produzcan desperfectos derivados de la falta de uso de estas instalaciones (9600064).

En 1997, se han inaugurado los nuevos centros penitenciarios de Dueñas en Palencia y Albolote en Granada.

En la actualidad se construye un grupo de nuevas prisiones cuyas obras se encuentran en diversos grados de ejecución: las más avanzadas son las de Curtis y A Lama en la Comunidad Autónoma de Galicia, la de Aranjuez en la Comunidad de Madrid, la de Mansilla de las Mulas en

la Comunidad de Castilla-León y la de Palma de Mallorca en la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, encontrándose menos avanzadas aunque iniciadas las obras de las prisiones de Algeciras y Córdoba.

En las visitas efectuadas en 1997 se ha podido comprobar que la prisión de Segovia presentaba importantes humedades en las paredes, desperfectos en sus cubiertas y filtraciones del subsuelo. En la prisión de Avila se apreciaban humedades en las celdas, bajo las ventanas. En la prisión de Jaén las lluvias habían provocado desperfectos en alguna zona de los muros de cierre perimetral. En Madrid II había humedades por problemas de cubiertas. El centro penitenciario de Córdoba también presentaba humedades debido a filtraciones en las cubiertas, que harían preciso el retejado.

La legislación penitenciaria dispone que, en caso de necesidad, podrá alojarse de forma temporal a más de un preso por celda, previsión que coincide con lo dispuesto en las reglas mínimas del Consejo de Europa. Sin embargo, se viene destacando desde esta institución la situación en que se han encontrado ciertos centros penitenciarios, en algunos de los cuales convivían más de dos presos por celda, llegando hasta nueve a veces, y en otros persistían dormitorios colectivos o brigadas en los que pernoctaba un número importante de internos. En ocasiones, ambas circunstancias, celdas sobrecapadas y existencia de brigadas o dormitorios colectivos, han coincidido en un mismo centro, por lo que se recordó a la Administración penitenciaria que el artículo 19 de la Ley Orgánica General Penitenciaria establece que el alojamiento de internos, como regla general, será en celda individual y que podrán ser alojados en celdas compartidas de forma excepcional.

Durante las visitas se pudo apreciar que continúan en uso dormitorios colectivos en el centro penitenciario de Córdoba. Asimismo se pudieron apreciar celdas con más de dos internos en las prisiones de Zaragoza, Burgos, Cáceres 1, Carabanchel, Cuenca y Córdoba.

En la sexta galería del centro penitenciario de Carabanchel la carencia de espacio en las celdas, compartidas hasta por nueve internos, es muy acusada, de modo que el mantenimiento de unas mínimas condiciones de higiene e intimidad es prácticamente imposible.

Una asociación de voluntariado manifestaba que la prisión de Ceuta, que había sido construida en los años cincuenta, y que fue diseñada para albergar unos setenta presos, merced a unas obras de reforma interior, duplicó su capacidad. Las zonas destinadas a usos comunes (patios, comedores, escuela) permanecieron inalteradas, reduciéndose de este modo en un cincuenta por ciento el espacio disponible por persona. Esta situación se agrava por el hecho de que el número de internos de este centro suele ser de más de trescientos. Las celdas, de unos ocho metros cuadrados aproximadamente, son ocupadas en algunas ocasiones hasta por cinco personas, teniendo a veces que dormir una de ellas sobre una colchoneta en el suelo. El patio del departamento primero, de unos ciento treinta metros cuadrados, es utilizado por más de ciento ochenta personas, situación que se agrava por la insuficiencia de espacios cerrados. El comedor, que sería el único lugar, aparte del patio, donde pueden estar los presos, es mucho más pequeño que el propio patio, de modo que en este departamento más de la mitad de ellos tienen que comer a la intemperie, salvo cuando se hacen turnos para recibir la comida.

El servicio educativo dispone de un aula de unos quince por ocho metros, atendida sólo por un profesor. Este aula, junto con la biblioteca, de unos cincuenta metros cuadrados, son los únicos lugares que permiten desarrollar actividades en común, pues no existen ni talleres ni lugares de reunión.

La cocina no reúne condiciones adecuadas para atender al actual volumen de población. Los servicios higiénicos son pocos y se encuentran en malas condiciones. La situación estructural genera un clima de tensión en el centro que propicia discusiones, enfrentamientos y reyertas entre los presos, que no se producirían si las condiciones de vida del centro fueran mejores.

Iniciada la oportuna investigación, la Administración ha informado que efectivamente el espacio disponible es reducido y las condiciones de vida no son las adecuadas. La actuación prevista a medio plazo es la descongestión a través de traslados a otras prisiones. Se puntualiza que ningún interno ha dormido en el suelo, haciéndose referencia por último a la buena voluntad de todos, internos y funcionarios, para paliar las deficiencias de las que adolece el centro (9706381).

En la visita realizada al nuevo centro penitenciario de Aranjuez en Madrid, se comprobó que el avanzado estado de desarrollo de las obras permitiría su pronta utilización. Sin embargo, por posteriores informaciones se ha tenido conocimiento de que este centro no entrará en funcionamiento previsiblemente hasta el tercer trimestre de 1998.

Es preciso poner de manifiesto, como ya se hizo en los informes de 1995, 1996 y en el monográfico de la situación penitenciaria elaborado en 1997, que la entrada en funcionamiento de todos los centros construidos y actualmente en construcción está permitiendo la solución de buena parte de las deficiencias estructurales que padecía el sistema penitenciario español y facilitará que muchos internos puedan cumplir condena en la región donde tiene su vinculación socio-familiar.

Como quiera que la completa implantación del plan de infraestructuras penitenciarias actualmente en ejecución, según la información disponible no se producirá de forma inmediata, se estimó la conveniencia de ampliar el contenido de la recomendación efectuada en 1996 al objeto de que se pusieran en práctica medidas de racionalización en la gestión de los traslados de internos entre centros penitenciarios, que fue positivamente acogida por la Administración.

Así, se proponía desde esta institución que la Dirección General de Instituciones Penitenciarias se dotara de una aplicación informática centralizada, que le permitiera conocer en tiempo real y referido a todo el sistema penitenciario, qué concretos internos se encuentran en situación de poder ser trasladados en un momento determinado. Por otra parte, se proponía que esta aplicación informática, en coordinación con la aplicación que controla los niveles de ocupación y disponibilidad de plazas por centros, confeccionara de forma automatizada listados de internos trasladables.

En este sentido, se aludía a la posibilidad, siempre referida a internos penados, de que existiera lo que se denominaba el «traslado preconcedido» y una lista de espera que sirviera de criterio gestor. De este modo una vez manifestado desde cada centro penitenciario el deseo del interno a ser trasladado y asumido por los responsables de cada prisión como conveniente para su

tratamiento individualizado, y apreciada la inexistencia de otras razones que lo desaconsejaran, el interno se podría encontrar a la espera de que, mediante la aplicación informática correspondiente, se le asignara plaza, sin necesidad de ulteriores confirmaciones por su parte. Todo esto exige, lógicamente, una gestión administrativa ágil para lo que se recomendaba el apoyo de las modernas tecnologías.

El desarrollo de esta modalidad de gestión podría reportar a los internos y a la Administración penitenciaria ciertas ventajas frente al sistema que se emplea actualmente, que vincula generalmente la valoración de un posible traslado al estudio sobre la clasificación del interno.

En determinadas circunstancias, una nueva clasificación por progresión o regresión conlleva necesariamente propuestas de cambio de destino, esto es traslado de centro penitenciario, pero no siempre es así. Hay casos en los que vincular el posible traslado a la reconsideración de su clasificación supone una carga excesiva para el interno, tanto por el carácter heterogéneo de ambas cuestiones, como por que, según la información de que se dispone, difícilmente son revisadas las clasificaciones de los internos con periodicidad inferior a los seis meses. Por ello se proponía un sistema que desvincule la revisión de la clasificación, de la propuesta de traslado, cuando no existan razones de tratamiento que justifiquen su gestión conjunta.

Según el sistema en uso, es posible que en el preciso momento en que es revisada la clasificación y estudiada la propuesta de traslado de un determinado interno, el centro de destino propuesto carezca de plazas. La probabilidad de que esto suceda se incrementa si el traslado se ha solicitado a una prisión de las comunidades con mayores dificultades (Andalucía, Navarra, Baleares, Canarias, País Vasco o Murcia) y será menor, aunque no inexistente, si es a una de las restantes comunidades.

El hecho de que no vuelva a revisarse el posible traslado de este interno hasta pasados seis meses implica que entre tanto hayan podido producirse plazas libres que serán ocupadas por otros penados, cuya revisión podría haber sido efectuada con posterioridad y, eventualmente, con un tiempo de espera menor. Este periodo de seis meses resulta claramente excesivo, máxime considerando que pueden volver a repetirse de nuevo las circunstancias antes descritas, todo lo cual comporta que en un procedimiento administrativo que habría de basarse en la racionalidad, se confiera a factores aleatorios una importancia injustificada.

El sistema propuesto persigue un triple objetivo: que el interno vea satisfecha su petición de traslado con mayor rapidez, que sean excluidos factores aleatorios y, por último, que se descargue parte del creciente trabajo puramente burocrático que tanto puede condicionar la actividad cotidiana de los equipos de tratamiento en las prisiones. La Administración está pendiente de remitir su respuesta a esta recomendación (9621793).

2.2. Aspectos higiénicos, alimentarios y sanitarios

Esta institución ha venido señalando en sus más recientes informes la necesidad de que las administraciones públicas desarrollen políticas respetuosas con el medio ambiente, sin embargo la Administración penitenciaria no siempre muestra una suficiente sensibilidad en esta materia.

Así ocurre con el sistema de depuración del centro penitenciario de Daroca, que desde 1995 viene siendo reflejado en los informes de esta institución tras la correspondiente investigación de oficio, en el curso de la cual se informó de la necesidad de hacer obras en su depuradora. Si bien en septiembre de 1996 se comunicó que aún no se habían iniciado las obras que habrían de subsanar las deficiencias detectadas pero que, ya previsto presupuestariamente el gasto, éstas comenzarían en breve, las más recientes informaciones apuntan a que las obras precisas no concluirán antes de que finalice el ejercicio correspondiente a 1997 (9500041).

Por otra parte la Administración penitenciaria informó que se estaba efectuando un estudio al objeto de analizar las posibles actuaciones sobre la gestión de los residuos que generan los centros penitenciarios y la recogida selectiva de basuras. Esta institución señaló la conveniencia de que el programa, que se encontraba en fase de estudio, debería, en la medida de lo posible, aprovechar en su diseño los elementos comunes que poseen las normativas reguladoras de la materia en cada comunidad y su propia experiencia.

Asimismo se hacía referencia a la potencialidad y especificidad del medio penitenciario, en la medida en que la puesta en funcionamiento de estos proyectos de protección han de realizarse no únicamente por consideraciones de protección medioambiental inmediata, pese a su importancia, sino también por su incidencia en la educación cívica de los internos sin excluir la potencialidad económica que este tipo de actuaciones generan, que permitiría incrementar la ocupación, eventualmente retribuida, de un grupo de internos.

Por otra parte se interesó conocer en el curso de esta investigación si la Administración penitenciaria dispone de estudios de auditoria energética que permitan ponderar las posibilidades de racionalización de sus consumos energéticos o la sustitución racional de fuentes energéticas, tanto en los nuevos centros penitenciarios como en los antiguos, quedando a la espera de la oportuna respuesta (9500041).

Habida cuenta que el importe económico destinado a alimentación de los internos de los centros penitenciarios permanece invariado desde noviembre de 1990, esta institución, tras señalar esa situación en su informe de 1995, inició una investigación de oficio para conocer las posibles soluciones que podrían adoptarse. Esta institución propugnaba la implantación del sistema de compras centralizadas para centros de gran tamaño, que permitieran obtener una cierta rebaja en los costes y que supusieran en la práctica una mejora en el servicio. Sin embargo, la Administración penitenciaria mantiene el tradicional sistema de adquisición de productos de alimentación. Por ello continúa en trámite la investigación relativa a esta cuestión (9500041).

En los últimos informes anuales se ha destacado el problema existente en la asistencia sanitaria a presos en instalaciones extrapenitenciarias y particularmente en relación con la práctica ausencia de adecuadas unidades de custodiados en los hospitales de la red pública, que operan como hospitales de referencia para los distintos centros penitenciarios. Durante 1997 se ha continuado con la investigación iniciada a este respecto, pudiendo afirmarse que poco ha variado este panorama, destacando el importante esfuerzo que en efectivos policiales supone el mantenimiento del actual sistema. Muestra de su ineficacia es el dato de que durante 1994 la media del número de policías/mes asignados a cometidos de traslado y custodia de presos era, según informa la Dirección General de la Policía de 1864, cifra que en 1996 fue de 1.650 policías de media mensual.

Según informa la Administración penitenciaria, en la actualidad hay camas para internos en más de cuarenta hospitales, destacando, no obstante, la falta de adecuación de la práctica totalidad de estas dependencias a criterios de racionalidad y funcionalidad. En algunos casos es necesaria su construcción, en otros su adecuación. El importe de la inversión necesaria prevista ronda los mil millones de pesetas. En más de un cincuenta por ciento de los casos la acometida de estas obras es considerada urgente por los gestores de la sanidad penitenciaria, viéndose retrasada su ejecución por razones presupuestarias.

Se ha de citar como ejemplo positivo, en cuanto que supone un modelo a seguir, la unidad de custodiados actualmente en funcionamiento del Hospital Carlos III en la Comunidad de Madrid (9600107).

El problema del consumo de drogas en el interior de las cárceles continúa vigente, destacándose en reiteradas ocasiones por el Defensor del Pueblo la necesidad de que la Administración penitenciaria posibilite el acceso a tratamientos rehabilitadores.

De las visitas efectuadas se desprende que la Administración penitenciaria y la dirección de algunos centros concretos han potenciado la puesta en práctica de programas de apoyo, información, tratamiento y rehabilitación de toxicómanos y aunque éstos continúan siendo escasos en las cárceles, la situación va evolucionando positivamente, merced a la atención prestada por profesionales procedentes de organizaciones extrapenitenciarias, con las que se han establecido convenios de colaboración o por el grado de implicación alcanzado por miembros de los equipos de algunos centros penitenciarios, como es el caso de Villabona. En el módulo dos de este centro, el denominado módulo libre de drogas, se está desarrollando un programa de atención a internos con problemas de drogodependencias, destinado tanto a hombres como mujeres y supone que prácticamente todo el día se encuentren en este departamento realizando variadas actividades.

Este programa tiene su origen en una actuación desarrollada en 1992 en el centro penitenciario de Oviedo, aunque la integración en grupos terapéuticos no se produce hasta finales de 1994, ya en Villabona. Su actividad se orienta en cuatro direcciones. En primer lugar, al tratamiento de internos jóvenes primarios con problemas de drogas y carentes de actitudes y valores prosociales, con los que se desarrolla una labor preventiva. En segundo lugar, se recibe a jóvenes que han iniciado su acercamiento a este módulo desde otros de régimen ordinario. En tercer lugar, acoge a internos adultos que vienen mostrando una clara trayectoria para el abandono de las drogas (en muchos casos se encuentran en tratamiento con antagonistas). Por último, acoge a internos que, procedentes de programas terapéuticos en el exterior, no han podido conseguir que la autoridad judicial les permitiera cumplir su condena en estos centros extrapenitenciarios. Se parte de una metodología de trabajo apoyada en las terapias de grupo a través de la autoayuda, aunque no se excluyen las terapias individuales.

En este departamento están integrados todos los estamentos de la prisión, a través del denominado equipo multidisciplinar (educador, trabajador social, dos monitores ocupacionales, dos profesores de educación general básica, un psicólogo, cinco funcionarios de vigilancia y el coordinador de información juvenil). Todos los internos han de estar ocupados y asistir tanto a los diferentes talleres habilitados a tal fin como a la escuela. Además de los talleres se dispone de

una sala de animación cultural y de la oficina de información juvenil. En este módulo hay más de cien internos divididos en siete grupos en función de su implicación en su proceso terapéutico.

Como nota significativa de su organización puede señalarse el hecho de que la gestión del economato del módulo presenta peculiaridades. Los beneficios que genera se reinvierten en el propio módulo. Este dinero sirve, según se informa, para sufragar los gastos de materias primas en los talleres ocupacionales, al tiempo que permite dar una ayuda económica a aquellos internos que carecen de recursos suficientes para salir de permiso o para sus gastos cotidianos en prisión.

Como comunidad terapéutica, este módulo posee una junta de equipo y de régimen propia e independiente de la del centro penitenciario en que está situado, de modo que tiene todas las competencias contempladas en el artículo 263 del Reglamento Penitenciario, salvo la relativa a la fiscalización de los gastos.

Según la información disponible, se va incrementando progresivamente el número de presos incorporados a tratamientos con metadona, sin embargo, siguen apreciándose en determinados centros actitudes de implicación insuficiente por parte de algunos facultativos de la sanidad penitenciaria. Asimismo, se recibe de este colectivo la queja de la que entienden que es una falta de formación suficiente en esta materia.

Por las visitas efectuadas se ha constatado que persiste la preocupación de muchos facultativos penitenciarios por el hecho de que cierto número de internos que se encuentran afectados por patologías del comportamiento de difícil clasificación psiquiátrica, destinados tanto en las enfermerías de las cárceles como en los módulos y galerías de vida normal, no cuentan con un servicio de asistencia especializada en psiquiatría en el propio centro con el que puedan atenderse las necesidades objetivamente importantes, según calificación de la Administración penitenciaria, de este tipo de enfermos. En la actualidad y con carácter general se encuentra abierta una investigación al objeto de conocer qué tipo de asistencia psiquiátrica se está ofreciendo a estos internos (9620528).

Se está investigando un caso publicado por los medios de comunicación, en el que un interno de la prisión de Carabanchel fallecía, al parecer, por los golpes propinados por otro interno recién detenido como presunto autor de la muerte de una anciana ingresada en un hospital. El agresor podría estar aquejado de una grave enfermedad psíquica (9700132).

Por lo que se refiere a la cuestión del sida en prisión, debe señalarse el importante esfuerzo que ha venido realizando la Administración penitenciaria durante 1997 al objeto de extender al mayor número posible de internos enfermos las nuevas y costosas terapias de combinados de fármacos para el tratamiento de esta enfermedad. No obstante, debe señalarse una vez más que este problema sólo puede abordarse desde un punto de vista global, esto es, sin desgajarlo del sistema sanitario y asistencial extrapenitenciario.

2.3. Tratamiento penitenciario

En los centros antiguos se ha observado que es frecuente la ausencia de una correcta separación de internos en función de sus circunstancias y grado de clasificación. Por ello se hace

necesaria, también desde la perspectiva del tratamiento, la culminación del esfuerzo inversor que vienen realizando las administraciones públicas de cara a la renovación de las infraestructuras penitenciarias.

El buen funcionamiento de un centro penitenciario precisa, por lo que al área de tratamiento se refiere, de la correcta dotación de profesionales, de la suficiencia de medios materiales y de una adecuada organización de ambos. Persiste, no obstante la insuficiente dotación de personal de tratamiento, particularmente de técnicos y otros miembros de los equipos técnicos, en muchos centros penitenciarios, así como de monitores ocupacionales.

La suficiente dotación de profesionales en este área de actuación se hace imprescindible con la entrada en vigor del Real Decreto 190/1996, de 9 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento Penitenciario. La posibilidad reglamentaria de ofrecer actividades relacionadas con el tratamiento a internos preventivos, aparte de regular lo que ya era realidad, incrementa formalmente el volumen del trabajo a desarrollar y, por tanto, las necesidades de esfuerzo organizativo y de personal.

La nueva configuración del área de tratamiento supone, en la práctica, que se escinda y diferencie lo que es el trabajo cotidiano de propuesta, estudio y de ejecución de tratamiento (equipo técnico), del órgano colegiado encargado de la observación, clasificación y diseño del tratamiento de los internos (junta de tratamiento), lo que está determinando nuevas necesidades de recursos humanos en el área del tratamiento.

Esta nueva organización ya introducida en todos los centros penitenciarios dependientes de la Administración central está generando ciertas dificultades, según informaciones obtenidas durante visitas de esta institución. Los profesionales afectados han indicado que los antiguos equipos de tratamiento han asumido nuevas competencias y esto no se ha visto acompañado de suficientes refuerzos de personal o renovaciones tecnológicas. Los equipos existentes en buena parte de los centros en funcionamiento antes de la entrada en vigor del nuevo Reglamento Penitenciario, difícilmente podían atender convenientemente las necesidades derivadas de las normas de la legislación penitenciaria, por lo que esta última reforma ha venido a complicar la situación. No son extrañas las manifestaciones de profesionales de estos equipos de tratamiento que indican que, en la práctica, carecen de tiempo suficiente para la realización del previo trabajo de campo (entrevistas y toma de contacto con los internos) que exige la elaboración de los informes de sus especialidades. Se indica asimismo por estos trabajadores que se encuentra extendida la percepción de que se ha producido un aumento de la burocracia, que no necesariamente va acompañado de mejoras en el tratamiento de los internos, salvo que se proceda a la dotación de suficientes plazas.

En 1996, el número de técnicos que desempeñaban su trabajo en establecimientos dependientes de la Administración penitenciaria central, integrados en los denominados equipos técnicos, excluidos los subdirectores de tratamiento, excedían en poco de doscientos cincuenta, y la población penitenciaria media a la que atendían se aproximaba a las treinta y siete mil personas, apreciándose para el conjunto del sistema penitenciario una ratio técnico/interno cercana a ciento cincuenta de éstos por cada uno de aquéllos. Estas cifras en 1997 continúan siendo plenamente vigentes. Por otra parte los que genéricamente se denominan técnicos, esto es, juristas-criminólogos, psicólogos, sociólogos, pedagogos y psiquiatras, tienen unas específicas

cargas de trabajo en función de su especialidad, por lo que su consideración global, a efectos de obtener ratios, sólo sirve como medida de aproximación a la cuestión de la falta de personal en este área de intervención.

Continúa siendo precisa, cada vez más, la adecuación y ampliación de los medios informáticos que posibilite una rápida obtención y actualización de la información contenida en los expedientes de los internos, desde y entre cualquiera de los centros penitenciarios del Estado. A este respecto debe señalarse la recomendación efectuada en 1996 por esta institución para que se procediera a la efectiva coordinación informática entre la Administración penitenciaria y los juzgados de vigilancia, que fue aceptada y en la actualidad se encuentra en vías de materialización (9405917).

El beneficio de redención de penas ha desaparecido tras la entrada en vigor de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. Por ello la Administración penitenciaria ha de conseguir que en los establecimientos penitenciarios se produzca una convivencia armónica entre personas que disfrutan de redenciones y encuentran en ellas un estímulo para el desempeño de actividades, y aquellas que carecen de esta posibilidad, y a las que únicamente se puede ofrecer como motivación el adelantamiento de la libertad condicional. Por ello, se hace imprescindible que se proceda a la consideración efectiva de que el tratamiento, salvo en aquellos casos en que es expresamente rechazado por el interno, ha de ser individual, continuo y programado. Y para ello, no cabe duda que el contar con suficientes medios y recursos humanos resulta primordial. Dentro de esta programación debe incluirse la propuesta de concesión de adelantamiento de libertad condicional como culminación de un proceso en el que han de ponderarse muchos y variados factores: comportamiento y actitud, trabajos desempeñados, compromisos terapéuticos, si fuera el caso y formación superada. Para su valoración resulta imprescindible el concurso de todos los profesionales penitenciarios implicados de un modo u otro, tanto en el tratamiento como en la vigilancia, evitando de este modo el automatismo que se ha venido practicando en las propuestas de redención de penas por el trabajo.

Según la información obtenida en el curso de las visitas, ya están apareciendo en algunas prisiones dificultades para conseguir que los internos penados conforme al nuevo Código Penal realicen determinadas labores dentro de la prisión.

2.3.1. *Reeducación y reinserción*

La Ley Orgánica General Penitenciaria y su reglamento caracterizan el régimen del primer grado de tratamiento por un mayor control y vigilancia de los internos, pero nunca por su exclusión absoluta de actividades, pues ello iría no sólo en contra de lo dispuesto en el artículo 25.2 de la Constitución, sino también contra el espíritu de lo que establece el artículo 71.1 de la ley, cuyo contenido se reproduce en el artículo 41 del Reglamento Penitenciario: «El fin primordial de los establecimientos de cumplimiento es lograr en los mismos un ambiente adecuado para el éxito de tratamiento, en consecuencia, las funciones regimentales deben ser consideradas como medios y no como finalidades en sí mismas».

El Defensor del Pueblo ha insistido en numerosas ocasiones para que a los internos clasificados en primer grado penitenciario se les estableciera una completa programación de actividades, respetando las limitaciones que la legislación penitenciaria dispone. Es necesario proceder a la prestación de una especial y permanente atención psiquiátrica para los internos destinados en estos departamentos, y no sólo ante la episódica aparición de brotes patológicos. De este modo sería factible disponer de un conocimiento más exacto de su personalidad, lo que redundaría en su tratamiento y en la eficacia de las decisiones adoptadas por las juntas de régimen y tratamiento de los centros penitenciarios.

El severo régimen previsto para los internos más peligrosos, aquéllos que se encuentran en la primera fase del primer grado, al prolongarse en el tiempo, está generando en la práctica más agresividad de la que se había pretendido evitar con su aplicación, en detrimento del principio constitucional resocializador.

En los últimos años se ha podido observar que ha continuado la ausencia de actividades diseñadas para internos clasificados en primer grado, así como los efectos por deterioro psíquico que acarrea permanecer durante largos períodos, cifrados en ocasiones en siete o más años, con fuertes limitaciones regimentales, consistentes en permanecer veintidós o veintitrés horas diarias en la celda, sin prácticamente nada que hacer. En muchos casos, la propia permanencia en primer grado impide el progreso personal, ya que esta situación genera agresividad y desarreglos de conducta que a su vez generan faltas, las cuales implican sanciones e imposibilidad de progresión.

A este respecto un interno de uno de estos departamentos especiales se refería a que sistemáticamente eran privados del acceso a programas educativos, deportivos, formativos y culturales, sintetizando que su vida en ese departamento se limitaba a su celda y al patio. Ello motivó que se girara una visita al centro penitenciario de Soto del Real en el que se encontraba esta persona, en el transcurso de la cual los responsables del centro informaron que se estaba realizando un esfuerzo para conseguir una mayor dedicación de recursos humanos a este colectivo de internos. Un psicólogo del cuerpo técnico de instituciones penitenciarias les ofrecía apoyo psicológico y en el momento de la visita estaba especialmente ocupado del caso de un preso en fase terminal de sida. No obstante, ha de compartir las tareas propias de su especialidad en otros módulos. Junto a este psicólogo, se ha adscrito a este departamento un educador en exclusiva. Durante el curso de la visita se pudo apreciar que el educador desarrollaba su trabajo en condiciones adversas. El apoyo ofrecido a estos internos se completa con la visita diaria del profesor de educación general básica, que según la información recabada, se limita a meras tareas mecánicas, llevar o retirar los libros que hayan podido ser solicitados o ya leídos, para las que sus conocimientos didácticos carecen de valor, sin que se ofrezca ninguna actividad de carácter docente.

Estos internos, según han manifestado, reciben partes que pueden llevar aparejadas sanciones disciplinarias por asuntos poco importantes, como puede ser el intentar pasarse objetos no prohibidos de una celda a otra. Los efectos que estas partes tienen sobre la valoración de su eventual progresión de fase o grado, ante la práctica ausencia de otros elementos de juicio de mayor valor científico, son de tal intensidad que el posible uso inadecuado de los mismos y la, al parecer, ausente normativa interna reguladora de la vida de este departamento o al menos su no homogénea aplicación, puede tener efectos nocivos.

Teniendo en cuenta las circunstancias que pudieron ser constatadas, se solicitó un informe a la Administración penitenciaria, el cual se encuentra a la espera de ser recibido (9712359).

2.3.2. Trabajo remunerado

Esta institución efectuó en 1997 una recomendación a la Administración penitenciaria al objeto de que se implementaran medidas que potenciaran la existencia de puestos de trabajo retribuidos para internos en los talleres de los centros penitenciarios, ya que la situación del trabajo penitenciario distaba mucho de ser satisfactoria. Por ello, a criterio de esta institución, era preciso realizar un renovado esfuerzo para impulsar la actividad productiva retribuida de los talleres penitenciarios. A este efecto resultaría conveniente y así se señaló:

— Que se potenciara y dinamizara, en términos generales, la actividad laboral en las prisiones, incardinándola de forma efectiva en el programa individual de tratamiento de cada interno.

— Que se flexibilizaran y se simplificaran los requisitos y trámites burocráticos exigidos para que empresarios privados pudieran participar en la creación de actividad productiva dentro de las prisiones.

— Que se difundieran a todos los niveles las posibilidades productivas con que cuentan los centros penitenciarios, y se realizaran los oportunos estudios y análisis del entorno productivo de esos centros, para que los productos fabricados se acomodaran a las demandas del mercado.

— Que, aprovechando la experiencia y buenos resultados de algún centro penitenciario, se continuara con la línea de actuación que se está ejecutando, para que determinados productos de consumo frecuente dentro de las prisiones sean fabricados en los talleres penitenciarios, obteniéndose así una red de autoabastecimiento cuyos beneficios repercutirían en la propia Administración y en los trabajadores internos, incluyendo, además, dentro de la actividad productiva, la posible participación de los talleres penitenciarios en los concursos públicos destinados al suministro de bienes para la Administración, instando ante los órganos competentes las modificaciones legales que fuesen necesarias para impulsar la actividad de los centros penitenciarios por esta vía.

— Que se estableciera un sistema fehaciente, por el que la Administración conozca en cada momento el número de internos que solicitan dentro de la prisión realizar un trabajo remunerado.

De forma lenta se viene produciendo una tendencia a la mejoría en las posibilidades de los internos para acceder a un puesto de trabajo retribuido en los talleres productivos de los centros penitenciarios. Ejemplos de esta evolución son los centros penitenciarios de Sevilla II, Soria y León. Esta institución valora muy positivamente, la buena acogida que ha tenido su recomendación relativa a la dinamización de los talleres penitenciarios a través de la producción de bienes y servicios dirigidos al autoconsumo (9700037).

2.3.3. Clasificación en tercer grado: aplicación del artículo 82 del Reglamento Penitenciario de 1996

Un ciudadano se refería en su queja al contenido del artículo 82 del Real Decreto 190/1996, de 9 de febrero, por el que se aprobó el Reglamento Penitenciario, y particularmente a lo

establecido en su párrafo segundo: «... en el caso de las mujeres penadas clasificadas en tercer grado, cuando se acredite que existe imposibilidad de desempeñar un trabajo remunerado en el exterior, pero conste, previo informe de los servicios sociales correspondientes, que va a desempeñar efectivamente las labores de trabajo doméstico en su domicilio familiar, se consideraran estas labores como trabajo en el exterior».

Entendía el compareciente que el contenido del artículo en parte transcrito podría no ajustarse plenamente a lo previsto en el artículo 14 de la Constitución española. Sostenía que la evolución de la sociedad española en todos sus ámbitos, y dentro del marco del Estado de derecho, había trascendido los modelos tradicionales de las funciones sociales, al margen de quien las desempeñara, incluso permitiendo la legislación que el padre asuma parte de los beneficios laborales derivados de la maternidad, ya que la capacidad y el deber de desempeñar efectivamente las labores de trabajo doméstico no es propio y exclusivo de la esposa o madre.

El planteamiento realizado por el interesado fue asumido por esta institución, ya que no parecía razonable la exclusión automática de esa posibilidad a los internos de sexo masculino. Por ello se solicitó informe a la Administración penitenciaria, la cual comunicó que compartía el criterio que se le hacía llegar, pero que pese al literal contenido del artículo 82 del Reglamento Penitenciario, en aquellos casos en los que un interno de un centro penitenciario se encontrara en la situación descrita por la norma, podría acceder a su clasificación en tercer grado, con independencia de su sexo, concluyendo que, en la práctica, la misma finalidad del artículo 82 venía obteniéndose por la aplicación del artículo 86, ambos del Reglamento Penitenciario.

Esta institución, por posterior comunicación remitida a la Administración penitenciaria, puso de manifiesto que el citado artículo 86, en su punto primero, establece que los internos destinados a centros de régimen abierto, esto es, clasificados en tercer grado, podrán salir del establecimiento en el que se encuentren, para desarrollar actividades laborales formativas, familiares, de tratamiento o de otro tipo que faciliten su integración social.

No obstante lo anterior, se señaló que las previsiones de este artículo parecían venir referidas a las posibles actividades a realizar por internos destinados a un centro de régimen abierto, mientras que el artículo 82 define condiciones de acceso a una específica modalidad de régimen abierto al régimen abierto restringido.

La Administración alegaba que en la práctica los internos en tercer grado también pueden desarrollar este tipo de labores de trabajo doméstico. Esta institución, sin poner en duda que eso fuera efectivamente así, puso de manifiesto que la finalidad de los artículos 82 y 86 es distinta, dado que uno determina condiciones de acceso específicas al tercer grado y régimen abierto, mientras que el otro regula los fines y objetivos de las salidas de los establecimientos de régimen abierto.

Por ello, se efectuó una recomendación a la Administración a fin de que se valorara el inicio de actuaciones tendentes a la posible modificación del artículo 82.2 del Real Decreto 190/1996, de 9 de febrero, por el que se aprobó el Reglamento Penitenciario, de modo que, sustituida su actual redacción, desapareciera la omisión de la posibilidad de que internos del sexo masculino accedan a la clasificación en tercer grado de tratamiento por la vía de este artículo (9618676).

2.4. Mujeres en prisión

El número de mujeres en establecimientos penitenciarios durante 1997 ha sido de unas 4.000, una cifra similar a la de finales de 1996.

En 1997 fueron visitadas las prisiones de mujeres de Carabanchel, Sevilla y Brieva y los departamentos y módulos de mujeres de las prisiones de Madrid V, Valladolid, Alcalá II, Martutene, Zaragoza, Badajoz, Córdoba, Castellón, Pamplona, Málaga, Cuenca, Cáceres I, Jaén y Villabona.

En los departamentos de mujeres de Cuenca, Zaragoza, Málaga, Valladolid, Alcalá II, Cáceres I, Córdoba y Badajoz falta espacio suficiente, que contrasta con las correctas instalaciones de las prisiones de mujeres, particularmente Brieva y Sevilla Mujeres o los departamentos de mujeres de Madrid V, en Soto del Real, donde las internas son alojadas en módulos análogos a los de los hombres.

El tratamiento de las mujeres continúa caracterizándose por la falta de suficientes actividades. Tal es el caso de los departamentos de mujeres de Cuenca, Zaragoza, Cáceres I o Badajoz.

Esta situación contrasta con la oferta de actividades que ofrecen los centros de mujeres de Sevilla, Carabanchel o Brieva, si bien se debe precisar que en estos dos últimos, pese a continuar siendo correctas, han disminuido respecto a lo apreciado en anteriores visitas. En definitiva, la situación sigue siendo la misma que en años anteriores, haciéndose necesario la remisión a los informes correspondientes.

2.5. Jóvenes en prisión

La realidad de los centros obliga una vez más a recordar a la Administración la necesidad de realizar un mayor esfuerzo en el tratamiento rehabilitador de los presos jóvenes.

En las visitas realizadas al centro de Cáceres II se observó que la oferta de formación y actividades es correcta, pero debe todavía aumentar. En el centro penitenciario de Cuenca se aprecian los efectos de una falta de adecuadas instalaciones y tanto éste como el de Málaga carecen de proyecto de actividades para el tratamiento de los internos jóvenes.

En el informe anual correspondiente a 1995, esta institución recordó a la Administración penitenciaria la necesidad de desarrollar programas específicos para el tratamiento de determinados grupos de internos jóvenes. Esta recomendación no ha obtenido respuesta práctica y en ninguno de los centros dependientes de la Dirección General de Instituciones Penitenciarias se ha diseñado ni ejecutado ningún programa de intervención que ofrezca una respuesta a las nuevas situaciones derivadas de los fenómenos de delincuencia asociada a las denominadas tribus urbanas, destacando el hecho de que durante la visita al centro penitenciario de Castellón fueron retirados de una celda carteles y adornos con simbología nazi.

2.6. Fallecimientos en prisión

Desde hace tiempo se lleva a cabo una investigación sobre la actuación de la Administración penitenciaria en materia de prevención de suicidios, en la medida en que este hecho podría incidir en la protección del derecho a la vida de los internos.

De las contestaciones remitidas por la Administración penitenciaria se desprendía como dato destacable el hecho de que tres centros penitenciarios acumulaban cerca de un tercio de los suicidios acaecidos en 1995. Uno de estos tres centros sumaba cerca del diez por ciento del total de intentos de suicidio y la mitad de los conocidos habían tenido lugar en tan solo siete prisiones. Destacaba particularmente el hecho de que un alto porcentaje de los internos que se suicidaron aquel año no fueron detectados dentro de alguno de los grupos de riesgo existentes, de manera que no se encontraban integrados en el programa de prevención de suicidios, circunstancia que también coincide en aquellos internos que intentaron suicidarse pero no consumaron su acción. Por último, se constató que prácticamente todas las celdas en las que se encontraban albergados los internos protagonistas de estos hechos poseían mirilla que permitía apreciar eventuales intentos de suicidio o detectar con prontitud su consumación.

A la vista de los datos recibidos, se solicitó a la Administración que estudiara y valorara posibles nuevas medidas a adoptar para una mayor prevención de conductas suicidas en prisión, además de la implantación de medidas que permitieran la rápida detección del suicidio y con ello la reducción de fallecimientos por este motivo, todo ello desde la perspectiva de la obligación que vincula a la Administración a velar por la vida y seguridad de los internos en centros penitenciarios. Desde esta institución se reclamaron nuevas instrucciones sobre el sistema de efectuar las rondas nocturnas, orientadas a prevenir los suicidios en aquellas horas en las que, por los datos estadísticos, se hubiera apreciado mayor incidencia de estas conductas.

Al concluir el presente informe se había informado de la elaboración de la primera parte del estudio sobre suicidios en prisión en el período 1995-1997, cuya ejecución se interesó desde esta institución. Esta primera parte se refiere al aspecto estadístico, encontrándose pendiente la elaboración de las conclusiones y el seguimiento de la aplicación de la normativa vigente de prevención de suicidios.

De la información disponible hasta el momento se desprende que las tentativas de suicidio en el periodo 1995-1997 han experimentado en términos absolutos un incremento próximo al 50 por 100, pasando de 65 en todo 1995, a 96 en los diez primeros meses de 1997. Por lo que se refiere al número de suicidios consumados, se informa de la estabilidad en su número, 30 en 1995 y 28 en los diez primeros meses de 1997, lo que supone para ambos años una tasa de 0,7 por cada mil presos. Por todo ello se ha requerido a la Administración penitenciaria para que actúe con mayor celeridad, tanto en la elaboración del informe pendiente como en la elaboración y ejecución de medidas para abordar las cuestiones planteadas por esta institución (9403490, 9400917).

Otra investigación iniciada en 1996 es la relativa al fallecimiento de un interno del centro penitenciario de Valladolid en 1995, del que se tuvo noticia por la entrevista mantenida con un familiar suyo a principios de 1996, en el curso de la cual fueron relatadas lo que entendía que eran las extrañas circunstancias del hecho. Al parecer, el interno fallecido, que fue encontrado en

su celda, presentaba fuertes golpes en la cabeza, los pulmones inundados de sangre y varios huesos rotos. Iniciada la oportuna investigación la Administración penitenciaria informó que, efectivamente, el día 19 de agosto de 1995, sobre las 17 horas, se había encontrado por el funcionario de servicio el cuerpo de un interno en el suelo de su celda, boca arriba y con signos externos de haber fallecido. Se avisó a un facultativo del establecimiento que determinó el fallecimiento. El director del centro penitenciario realizó averiguaciones al respecto, tomando declaración a facultativos y funcionarios de servicio aquel día y a internos del departamento. Toda la documentación fue remitida a los servicios de inspección de la Administración penitenciaria que concluyó declarando la inexistencia de responsabilidad disciplinaria en ninguno de los funcionarios intervinientes, proponiendo el archivo provisional de las actuaciones en tanto concluyen las que paralelamente se habían iniciado en el Juzgado de Instrucción número 1 de Valladolid. Al objeto de conocer la evolución de las precitadas actuaciones y valorar, una vez concluidas éstas, la posible continuidad de la investigación, se consideró necesario solicitar la colaboración de la Fiscalía General del Estado. Durante todo el año 1997 ha continuado la tramitación de la causa, encontrándose pendiente de conclusión en el momento de finalizar este informe (9600889).

En otra queja, la madre de un interno del centro penitenciario de Alicante compareció ante esta institución manifestando su preocupación por lo que entendía que eran extrañas circunstancias en que se había producido el fallecimiento de su hijo, además de quejarse del trato recibido por parte de los responsables del centro. Iniciada la oportuna investigación se informó que, efectivamente, el día 3 de abril de 1996 ingresó en el centro penitenciario de Alicante el hijo de la compareciente y, tras cumplimentar los trámites de rigor, fue alojado en una celda del departamento de ingreso sobre las 16 horas. A las 18 horas aproximadamente un funcionario de este departamento descubrió al interno colgado de la parte superior de la litera para lo que había utilizado los cordones de unas zapatillas de tenis. Tras asegurarse de que estaba sin vida y dar los avisos oportunos, se puso el hecho en conocimiento del juzgado de guardia. Al día siguiente se procedió a la práctica de la autopsia, la cual determinó que la muerte era de etiología suicida. En relación con el trato dispensado a los familiares del finado, se informó que las versiones entre lo manifestado por la compareciente y por los responsables de la prisión difiere sustancialmente, careciendo esta institución de elementos de prueba suficientes. A fin de continuar con la tramitación de la presente queja y sin olvidar la permanente obligación que vincula a la Administración penitenciaria en general, y a todos sus funcionarios en el ejercicio de sus funciones en particular, para velar por la vida de los internos a ella confiados, se interesó nuevo informe relativo a las normas internas existentes en el departamento de ingresos de este centro penitenciario en relación con la retirada de objetos potencialmente peligrosos a internos recién ingresados y, en caso de su existencia y eventual incumplimiento, si se había valorado la exigencia de responsabilidad disciplinaria a alguno de los funcionarios intervinientes.

Del nuevo informe remitido se desprende que el interno fue alojado en una celda del departamento de ingresos antes de ser visitado por los correspondientes profesionales, sin que se adoptara ninguna medida de protección personal, particularmente la retirada de cinturones, mecheros, cordones de zapatos u otros objetos que, sin estar prohibidos, pueden ser utilizados por los internos para su autolesión.

Por otra parte, en el informe de Administración penitenciaria se hacía referencia a que los internos recién ingresados son visitados por los correspondientes profesionales en las veinticuatro horas siguientes a dicho ingreso.

En estos casos, la Administración penitenciaria está obligada a mantener una actitud positivamente vigilante para la protección del derecho a la vida de aquellas personas privadas de libertad y a ella confiadas.

A la vista de lo expuesto, esta institución valoró la conveniencia de recomendar a la Administración penitenciaria que para evitar situaciones como la ahora descrita, se dicten normas que detallen con mayor precisión que las actualmente en vigor el momento en que han de ser visitados los internos recién ingresados en centros penitenciarios por los correspondientes profesionales y para que los funcionarios de servicio en los departamentos de ingreso retiren a los internos recién ingresados aquellos objetos potencialmente peligrosos para su seguridad, como mecheros, cordones, cinturones etc., durante sus primeras horas de estancia en prisión y en tanto superan el choque inicial que en muchos casos supone el ingreso en un establecimiento penitenciario (9617860).

El Defensor del Pueblo tuvo conocimiento del fallecimiento de un interno del centro penitenciario de Alicante por la comunicación del Síndic de Greuges de la Comunidad Valenciana, el cual remitió la queja del padre del fallecido, y por un escrito procedente de un grupo parlamentario. En esencia, el padre del fallecido planteaba que su hijo, preso en dicho centro, ingresó el día 13 de agosto de 1996 en el hospital clínico de San Juan, donde falleció al día siguiente sin que ningún familiar suyo hubiera podido acompañarle en sus últimos momentos. Igualmente manifestó que el director del centro penitenciario le comunicó el óbito de su hijo el día 14 de agosto a las 13,30 horas, cinco horas después de sucedido. Iniciada la oportuna investigación, del informe recibido de la Administración penitenciaria se desprendería que el interno fallecido había sido atendido el día anterior a su fallecimiento por los servicios médicos del centro penitenciario, que consideraron oportuno su traslado al hospital extrapenitenciario para una valoración neurológica, esperando, en su caso, comunicar la situación una vez confirmado su ingreso, así como el alcance del cuadro clínico, durante la mañana del día 14 de agosto de 1996. A las 8,30 horas del día citado día 14 se produjo el fallecimiento del preso, que la Administración penitenciaria califica de «inesperado», debido, según consta en el informe de la autopsia, a una hemorragia cerebral masiva sin posibilidades terapéuticas.

Se señala asimismo en la comunicación remitida que el fallecimiento fue comunicado al centro penitenciario por el servicio de custodia policial sobre las 9,30 horas, procediéndose de inmediato a la localización de los familiares del interno. Por último, concluye el aludido informe indicando no haberse apreciado irregularidad por parte de la Inspección Penitenciaria en la actuación de los funcionarios del referido centro penitenciario, motivo por el cual no se ha iniciado ninguna actuación disciplinaria.

No obstante y pese a que por parte de la Dirección General de Instituciones Penitenciarias no se hubiera apreciado la existencia de motivos suficientes para la incoación de un expediente disciplinario por estos hechos, tras un detenido estudio de las circunstancias, esta institución consideró necesario recordar a la Dirección General de Instituciones Penitenciarias el debido cumplimiento de la recomendación elaborada por el Defensor del Pueblo en el mes de marzo de

1996, en relación con el sistema de información entre los facultativos penitenciarios y los familiares y allegados de los internos enfermos, a fin de que en un futuro no vuelvan a repetirse situaciones como la descrita (9622668).

Durante el curso del año 1997 se han iniciado nueve investigaciones por fallecimiento de internos que siguen en tramitación en unos casos debido a que los hechos ocurrieron a finales del año, por lo que no se dispone todavía de suficiente información y en otros casos por encontrarse pendientes los correspondientes procedimientos judiciales.

Uno de estos fallecimientos tuvo lugar a causa de un exceso de consumo de tóxicos. Según el informe de la Administración penitenciaria, el mismo día del fallecimiento se ordenó la apertura de una investigación interna para conocer las circunstancias en que se produjo, no deduciéndose de lo actuado indicios racionales de responsabilidad para ninguno de los funcionarios intervinientes. Por otra parte, el interno fallecido venía recibiendo con regularidad y normalidad, según sus necesidades, atención médica por los servicios del centro penitenciario de Daroca. No obstante lo anterior, la investigación continúa abierta al objeto de comprobar las circunstancias de este fallecimiento y conocer las condiciones en que se presta la asistencia sanitaria de urgencias y el tratamiento a los internos que sufren toxicomanías en el citado centro penitenciario (9701411).

En otro caso, según los medios de comunicación, un interno se suicidó, citando dichos medios una frase del padre, según la cual su hijo se había intentado suicidar en dos ocasiones anteriores cortándose las venas. Recibido el informe de la Administración penitenciaria se apreció que no se habían aclarado determinados aspectos relacionados con este hecho, por lo que se interesó información complementaria acerca de la existencia de algún antecedente en el expediente, protocolo o historial médico del interno respecto a la afirmación efectuada por su padre en el sentido de que «habían dejado de vigilarle pese a que se había cortado las venas dos veces». Igualmente se pedía a la Administración que comunicara el momento estimado del fallecimiento y hora en que fue hallado su cuerpo, así como si se encontraba sólo en su celda, y un informe relativo a la hipótesis que manejaba la Administración como causa del suicidio. En la actualidad se espera la remisión del citado informe (9700039).

También como consecuencia de diversas noticias aparecidas en los medios de comunicación, esta institución tuvo conocimiento del fallecimiento de un interno que fue hallado en la celda en que se encontraba colgado de una sábana de su cama. Según la noticia, el ingreso en prisión se había producido tres días antes.

La Administración penitenciaria informó que se había iniciado una investigación interna para esclarecer lo sucedido tras el fallecimiento, producido dos días después del ingreso en prisión, y que el interno se había autoinculcado de un delito de asesinato de una joven por estrangulamiento, además de reconocer que era consumidor habitual de alcohol y estupefacientes. Como quiera que en la documentación recibida constaba que no se habían adoptado medidas de protección hacia esa persona, se solicitó una ampliación de informe a fin de conocer si en las entrevistas efectuadas por los profesionales que atendieron al interno fallecido aparecía documentada la propuesta de adopción de medidas concretas respecto a ese interno. Tras la contestación recibida hubo que realizar algunas precisiones a la Administración ya que en este

caso no se cumplieron los criterios de actuación previstos en la Circular 21/1996, de 16 de diciembre, relativa a la prevención de suicidios.

En esta orden, de obligado cumplimiento interno, se reputan como factores de riesgo objetivo los primeros días de estancia en prisión, la autoría o presunta autoría de delitos de agresión o abuso sexual, homicidio o asesinato. También aparecen en la Circular 21/1996 factores subjetivos, tales como depresión, angustia y autoinculpación, antecedentes de otros internos de suicidio y consumo abusivo de alcohol o fármacos.

Podía deducirse que de los factores o circunstancias de riesgo que la Administración maneja como datos de alerta, prácticamente todos concurrían en este supuesto, con la única salvedad de que el interno fue capaz de hacer creer a algunos profesionales penitenciarios que le atendieron que no se encontraba en situación de depresión o angustia.

Por otra parte, de la documentación aportada podía también deducirse la existencia de ciertas divergencias de criterio entre los servicios médicos del centro y el mando de incidencias. Lo confirmaba el hecho de que tras haberse practicado el interno unos cortes en la muñeca, el mando de incidencias, en el ejercicio de sus competencias, acordó someterle a unas medidas especiales de vigilancia, en espera de aplicarle el denominado programa específico de tratamiento. Entre estas medidas no se incluía el acompañamiento en celda previsto en la Circular 21/1996 como medio para disuadir, en la medida de lo posible, la ejecución de eventuales ideas autolíticas. Los motivos esgrimidos para justificar la falta de acompañamiento era la corpulencia y personalidad de este interno, y el consecuente problema de selección de un interno de apoyo.

De todo lo anterior se desprendía que una prudente aplicación de las previsiones de la citada circular habría exigido la adopción de más vigorosas medidas cautelares para la protección de la vida de esta persona. Se desprendía también la irrelevancia que parecía otorgar la Administración al incumplimiento de lo dispuesto en circulares como esta, especialmente teniendo en consideración que su objeto es la protección del derecho a la vida de los internos cuya custodia ha sido confiada a la Administración penitenciaria. Por ello, la presente investigación continúa en tramitación, a la espera de que la Administración penitenciaria ofrezca una información más detallada acerca de lo sucedido (9700009).

2.7. Malos tratos en prisión

Durante el curso del año 1997, se han iniciado diez nuevas investigaciones por presuntos malos tratos en centros penitenciarios de los gestionados por la Dirección General de Instituciones Penitenciarias (9712690, 9506305, 9713159, 9700096, 9713150, 9608948, 9711593, 9701235, 9714518 y 9706015). Asimismo, ha proseguido el seguimiento de todos aquellos casos conocidos durante años anteriores, bien por quejas de los internos, bien por escritos de familiares o asociaciones.

Se ha continuado con la tramitación de una queja cuya investigación se inició en 1995, a instancia de la madre de un interno del centro penitenciario de Las Palmas que expresó su alarma por el estado en que había encontrado a su hijo durante una comunicación oral. Sustancialmente manifestaba la compareciente que el día 16 de agosto de 1995 había acudido al centro

penitenciario a comunicar con su hijo, encontrándole con evidentes signos de lesiones. Al parecer, éste le informó que había sido objeto de una agresión. Iniciada la oportuna investigación, la Administración penitenciaria comunicó que el director del centro penitenciario tuvo conocimiento de estos hechos por escrito recibido de un juzgado en el que se le requerían partes de incidencias y lesiones del día de los hechos. El director, continuaba la comunicación, informó al juzgado de que no existía parte alguno de estos hechos, pero que a tenor de la denuncia se procedería a investigar lo ocurrido.

El 30 de agosto de 1995 se dictó auto de sobreseimiento de las diligencias penales, si bien se acordó por la Administración penitenciaria la apertura de expediente disciplinario contra los dos funcionarios presuntamente implicados. Instruido el expediente y a la vista de las consideraciones de su instructor, se acordó remitir lo actuado al ministerio público, por entender que los hechos podrían ser constitutivos de delito. Por ello, y a fin de continuar con la tramitación de la presente queja se estimó la conveniencia de solicitar la colaboración de la Fiscalía General del Estado al objeto de conocer el curso de las actuaciones abiertas de nuevo y su resolución, de cara a la posible continuación de la tramitación de la queja ante la Administración penitenciaria. En el momento de finalizar el presente informe se espera recibir contestación respecto a la conclusión de este procedimiento judicial (9511021).

En el informe anual de 1995, esta institución daba cuenta de una queja, iniciada a raíz de un escrito de la madre de un interno de la prisión de Huelva, que expresaba que en la madrugada del día 18 de julio de 1995 su hijo, que llevaba varios días enfermo, se encontró indispuerto, por lo que sus compañeros de celda llamaron para que acudiera un funcionario. Según relataba la compareciente, se presentó un funcionario que, ante la petición de ayuda, respondió que le habían interrumpido el sueño y que no era cierto lo que el interno decía tener. Añadía además que el citado funcionario, al parecer, le pegó una paliza a su hijo, mientras permanecía con las manos inmovilizadas.

Iniciada la oportuna investigación, se recibió en un primer momento la versión de los funcionarios que actuaron la referida noche, según la cual, al acudir a la celda, pudieron encontrar al interno bastante excitado y con un pequeño arañazo en el abdomen, utilizando un tono fuerte y agresivo. Al apreciar el jefe de servicio que el interno podía haber participado en alguna pelea con el resto de ocupantes de la celda, estimó conveniente su traslado a otro departamento. En ese traslado fue preciso utilizar medios de sujeción mecánica por las amenazas que profería y en previsión de conductas agresivas consigo mismo o frente a los demás.

Como quiera que lo expuesto por la madre y la versión de la Administración eran discrepantes, se consideró oportuno solicitar una más amplia información, en cuyas conclusiones el servicio de inspección penitenciaria ponía de manifiesto que aunque no era posible afirmar que las lesiones que presentaba el interno hubieran sido como consecuencia de la actuación de los funcionarios, sí podía apreciarse que eran desproporcionados los medios de sujeción mecánica utilizados (esposas y vendas), teniendo en cuenta su actitud y comportamiento. Tras esta conclusión se propuso por parte de la propia Administración penitenciaria la incoación de un expediente formal de corrección disciplinaria al jefe de servicios y a tres funcionarios por posible desproporción en la utilización de medios coercitivos y por las condiciones de dicha utilización.

La naturaleza y gravedad de los hechos provocó también la intervención de la jurisdicción ordinaria para esclarecer lo ocurrido y determinar responsabilidades, circunstancia que ha originado la interrupción del expediente disciplinario en sede administrativa.

A fin de continuar con la tramitación de la presente investigación se estimó necesario solicitar la colaboración de la Fiscalía General del Estado al objeto de conocer el curso de las diligencias judiciales y su resolución de cara a la posible continuación de la tramitación de la queja ante la Administración penitenciaria. En la comunicación recibida se informa que inicialmente fueron archivadas las actuaciones judiciales, resolución que fue recurrida por la acusación particular. Estimado el recurso, el instructor continuó la tramitación por un presunto delito de torturas, que ha continuado a lo largo de 1997 respecto de uno de los funcionarios intervinientes encontrándose, al finalizar el presente informe, pendiente de conocer su conclusión (9509242).

En otro caso el Defensor del Pueblo tuvo conocimiento de unos presuntos malos tratos a un interno a través de la comunicación de un compañero suyo que manifestó que varios funcionarios y un jefe de servicio maltrataron a su amigo en la celda de la galería y en los pasillos. Al día siguiente solicitó la presencia del juez de vigilancia penitenciaria y la del médico forense, produciéndose entonces un incidente que motivó el uso de medios coercitivos mientras le trasladaban hacia el módulo de aislamiento.

Una vez introducido en una celda de seguridad, le pusieron boca abajo en la cama, esposado de pies y manos, sin colchón y completamente desnudo, fue visitado por un médico y posteriormente entró un grupo de funcionarios que comenzaron a golpearle e insultarle.

Se solicitó un informe para conocer el contenido de la comunicación efectuada al juez de vigilancia penitenciaria en relación no con los hechos, sino con la aplicación de los medios coercitivos. Desde la Administración se hizo saber a esta institución que el director remitió comunicación al juez de vigilancia cuyo contenido literal era: «Participo a V.I. que en el día de la fecha, ha sido precisa la aplicación de medios coercitivos consistentes en: aislamiento, fuerza física, defensas de goma, sprays y esposas al interno de este centro, en aplicación del artículo 45 de la Ley Orgánica General Penitenciaria. Inicio 19,10 horas día 6-03-96, cese 11,00 horas día 7-03-96».

De la investigación efectuada se desprendería que al interno le fue realizado un reconocimiento por los servicios médicos del establecimiento a raíz de estos hechos, del que se emitió el correspondiente informe que no fue remitido al juez de vigilancia penitenciaria, pese a que en él se contenían datos relativos a las consecuencias del empleo de los medios coercitivos, ni se le precisó el modo en que se produjo la inmovilización, ni se detalló el tiempo que transcurrió en esta situación.

Por ello se consideró conveniente formular una recomendación a fin de que la Administración penitenciaria dictara, en el ámbito de sus competencias, las instrucciones oportunas para que en la preceptiva comunicación al juzgado de vigilancia penitenciaria, se informara con el mayor detalle posible de las circunstancias concurrentes en la aplicación de los medios coercitivos, con independencia de que el órgano jurisdiccional pueda ulteriormente solicitar mayor información. Esta recomendación fue aceptada por la Administración

penitenciaria y su contenido transmitido a los directores de todos los centros penitenciarios dependientes de la Dirección General de Instituciones Penitenciarias (9615252).

En una de las quejas iniciadas en 1997 el compareciente manifestaba que a su llegada a la prisión de El Dueso procedente de otro centro se produjo un incidente en el departamento de ingresos, con motivo de la retención de determinados objetos personales. Como consecuencia de este incidente se utilizaron contra él medios coercitivos que le ocasionaron diversas lesiones que pese a su gravedad, no fueron tratadas en el hospital hasta dos días después. Manifestaba asimismo haber solicitado reiteradamente su salida al hospital pero únicamente le fue suministrado algún tranquilizante. Terminaba el interesado diciendo que, a consecuencia de este incidente, el único durante toda su estancia en prisión, le habían quedado graves secuelas en sus oídos.

En el informe recibido de la Administración penitenciaria se comunicaba que, efectivamente, se había producido un incidente con motivo de la retirada de determinados objetos personales, que hizo necesario el empleo de fuerza física y posterior aislamiento provisional. Por estos hechos presentó el interno denuncia por lesiones contra los funcionarios del centro, que fueron absueltos. La investigación continúa en trámite al objeto de obtener información más amplia en relación a determinados aspectos de la queja del compareciente cuya referencia fue omitida por la Administración penitenciaria (9706015).

En otro caso, también iniciado en 1997, un interno solicitaba la intervención de esta institución en relación con un incidente que le había ocurrido en el centro penitenciario Madrid V (Soto del Real) el día 13 de septiembre de 1997. Según manifestaba, estaba previsto celebrar una comunicación con su familia a las 9 en punto de la mañana y al no poder salir del módulo en su momento, por motivos ajenos a su voluntad, solicitó la presencia del jefe de servicios, al objeto de aclarar lo que estaba sucediendo, toda vez que el tiempo para su comunicación ya estaba corriendo, produciéndose entonces un cruce de palabras con un funcionario. A partir de este hecho el interno compareciente manifiesta que fue objeto de malos tratos, obligado a realizar flexiones desnudo y a permanecer en una celda del departamento de aislamiento, sin nada que ponerse durante una hora. Manifiesta que permaneció tres días en aislamiento y descalzo en la celda, por lo que no pudo salir siquiera al patio en su hora de paseo. El médico fue a reconocerle unas tres horas y media después de estos hechos, limitándose a pedirle que sacara el brazo por la reja de la puerta, sin hacerle ninguna otra revisión, pese al estado en que se encontraba.

Posteriormente asesores de esta institución realizaron una visita al centro penitenciario para tomar conocimiento del contenido de la presente queja. Durante la visita se mantuvo una entrevista con el equipo directivo responsable del establecimiento, con el funcionario presuntamente implicado y con el preso.

Los miembros del equipo directivo no tenían conocimiento de ningún hecho extraordinario acaecido en la fecha de referencia. En el expediente personal del interno constaba que en la mañana de aquel día le fueron presentados dos partes sancionadores, con motivo de su retraso para salir del módulo a una comunicación vis a vis y posteriores incidentes.

De la entrevista mantenida con el funcionario se desprende su confirmación de que aquel día se produjo un incidente, que no era el primero con este interno. El citado funcionario informó

que fue precisa la aplicación de medios coercitivos ante la agitación por la suspensión de su comunicación vis a vis, que fue llevado al módulo de aislamiento, donde concluyó su intervención y en ningún momento se le agredió.

Por último, se entrevistó al interno, quien vino a reiterar plenamente y con detalle los hechos y la referencia a las personas que anteriormente se han descrito.

No fue posible entrevistar al jefe de servicios ni a ningún otro funcionario interviniente en estos hechos, ya que en el momento de la visita no se encontraban en el centro.

En estos momentos continúa en tramitación la queja, pendiente de la recepción del informe que se ha solicitado (9713150).

Diversos medios de comunicación publicaron la noticia de que un interno del centro penitenciario de Ocaña I había sido objeto de malos tratos por dos funcionarios de la prisión en la que se encontraba. La información periodística citaba como responsables a dos funcionarios, quienes habrían entrado en la celda del preso por la noche y le habrían trasladado por la fuerza a otra dependencia donde le dieron una paliza. El interno presuntamente agredido presentaba numerosos hematomas, habiendo precisado atención médica. Al parecer, pese a la gravedad de estos hechos, que motivaron la denuncia del director del establecimiento al juzgado de guardia, no se tomó por la Administración penitenciaria ninguna medida cautelar respecto a los funcionarios presuntamente implicados.

La Administración penitenciaria indicó que desde el primer momento tuvo conocimiento de los hechos ocurridos y, ponderando su gravedad, fueron denunciados ante las autoridades judiciales competentes. Asimismo, indicó que el director del centro penitenciario, actuando correctamente dentro de su marco de competencias, prohibió el paso al interior de la prisión de los funcionarios implicados.

Estas valoraciones previas fueron posteriormente confirmadas en el curso de la investigación interna instruida al objeto de determinar la trascendencia y alcance de lo sucedido. Todo lo cual motivó que, con independencia de que un juzgado estuviera conociendo de la denuncia inicialmente interpuesta, se remitiera posteriormente una copia de la investigación reservada al ministerio público.

El conjunto de actuaciones realizadas por esta institución han servido para comprobar que han sido adecuadas las diligencias instruidas, si bien la Administración penitenciaria no ha utilizado en este caso las medidas cautelares contempladas en el artículo 48 de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado, texto articulado aprobado por el Decreto 315/1974, de 7 de febrero. La adopción de estas medidas en casos concretos no entra en contradicción con el principio de presunción de inocencia que se mantiene siempre hasta que se sustancian las vías penales y administrativa, pero no parece razonable, en algunos casos, que con la finalidad de evitar un perjuicio futuro a unos funcionarios, no se adoptaran las medidas cautelares que el ordenamiento confiere a los gestores públicos cuando existen indicios claros que ponen de manifiesto una conducta irregular por parte de los funcionarios de un centro (9700096).

Con carácter general, debe señalarse que se aprecia un cambio de actitud en la actuación de la Administración penitenciaria ante las denuncias de malos tratos.

El expediente del centro penitenciario de Ocaña 1, al que se acaba de hacer referencia, ilustra cómo la Administración penitenciaria, durante la tramitación de los expedientes disciplinarios, tiende a hacer un uso restrictivo de las medidas cautelares de que dispone, más allá de lo que parecería proporcionado. Teniendo en cuenta la evidencia y gravedad de los hechos denunciados si no se aplican correctamente las medidas cautelares se favorece que los funcionarios objeto del expediente puedan seguir actuando en los lugares y ante los internos implicados durante la tramitación del mismo.

Por otra parte, también se ha señalado a la Administración penitenciaria que no se puede archivar el expediente administrativo en razón de la inexistencia de conducta penalmente tipificada, pues debe tenerse en cuenta que la responsabilidad disciplinaria tiene un cauce propio para ser depurada y que la misma se resuelve con arreglo a unos criterios y argumentos diferentes que la responsabilidad penal.

2.8. Excarcelación de enfermos mentales en el nuevo Código Penal

La situación en la que se encuentran las personas afectadas por alguna enfermedad mental y las garantías de sus derechos ha sido siempre un motivo de especial atención desde la institución del Defensor del Pueblo. Así pueden citarse una serie de recomendaciones que de una u otra forma hacen referencia a este tipo de personas. En el año 1985 se formuló una recomendación al Consejo General del Poder Judicial y al Fiscal General del Estado, sobre interpretación del artículo 211 del Código Civil. En 1986 se realizó otra recomendación al Ministerio de Justicia sobre aplicación de los artículos 8.1 y 9.1 del Código Penal. Y en 1994, se efectuó otra recomendación al Fiscal General del Estado sobre peritajes psiquiátricos en ejecución de sentencia.

Continuando en esta línea de actuación respecto a las personas que además de estar privadas de libertad están afectadas por alguna enfermedad mental, desde el Defensor del Pueblo se ha realizado un seguimiento especial a la excarcelación de aquellos internos que tenían que ser puestos en libertad como consecuencia del tratamiento establecido en los artículos 101, 104 y en la disposición transitoria décima de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. Una vez recibidos los datos solicitados, especialmente de los dos centros psiquiátricos existentes en Alicante y Sevilla, se pudo comprobar cómo las novedades introducidas por el Código Penal deben ser consideradas como positivas, en lo que afecta a los aspectos jurídicos, al garantizar al interno que su ingreso tendrá siempre un límite temporal. Por el contrario, el defecto principal de la nueva regulación se detectó en la carencia de una normativa sanitaria y asistencial. Este hecho propició que en la Comunidad Valenciana se produjeran una serie de disfunciones, al encontrarse en la misma el mayor centro psiquiátrico penitenciario.

La falta de esa normativa sanitaria y asistencial provocó que en la Fiscalía Provincial de Alicante se recibiera, en fechas próximas a la entrada en vigor del nuevo Código Penal, un gran número de peticiones procedentes de tribunales de toda España, en las que se instaba a dicha Fiscalía a iniciar los correspondientes expedientes de internamiento al amparo de lo dispuesto en

el artículo 211 del Código Civil. Fueron cerca de cien expedientes de internamiento, relativos a personas que, en la mayoría de las ocasiones, procedían de otras ciudades, lo que produjo serias disfunciones en el funcionamiento ordinario de los juzgados y además gran incertidumbre en un buen número de internos que desconocían en qué centro hospitalario serían finalmente ubicados.

Como consecuencia de la situación anteriormente expuesta se efectuó una recomendación en la que sustancialmente se hacía saber a la Administración penitenciaria que en el futuro, cuando se prevea la próxima puesta en libertad de un interno aquejado de alguna enfermedad mental, con la suficiente antelación, se hiciera llegar a la familia de esa persona, o en su defecto al Ministerio Fiscal, cuanta información y documentación fuere precisa para que pudieran instar con la debida antelación, según los casos, la correspondiente demanda de declaración de incapacidad o la solicitud de internamiento ante el juzgado del lugar en el que tenga su arraigo el enfermo o más le pueda interesar. Igualmente se le comunicaba a dicha Administración que en estos casos debía hacer uso de la facultad que le concede el artículo 31.1.º del Real Decreto 190/1996, de 9 de febrero, por el que se aprobó el Reglamento Penitenciario que desarrolla la Ley Orgánica General Penitenciaria, y acordar el traslado de estas personas a aquellos centros penitenciarios que se encuentren más próximos al lugar en el que tenga su sede el órgano judicial que va a resolver. En el momento de finalizar este informe, todavía no había contestado la Administración a la recomendación (9600041).

2.9. El arresto de fin de semana y los trabajos en beneficio de la comunidad

Entre las novedades que introdujo la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, se encuentran las penas de arresto de fin de semana y la de trabajos en beneficio de la comunidad, a las que se hizo una mención especial en el informe monográfico que se presentó por esta institución al iniciarse el año 1997. A lo largo del año mencionado se han realizado una serie de actuaciones para conocer el grado de implantación de esas dos penas, así como para ir conociendo el estado en que se encuentran los depósitos municipales de detenidos, que están llamados a ser los lugares más adecuados para el cumplimiento de los arrestos de fin de semana.

En el mes de junio de 1997 se procedió al cierre de una investigación iniciada en 1990 al remitir el Ayuntamiento de Villarcayo una copia del proyecto que había sido aprobado para la construcción de dependencias destinadas a depósitos de detenidos, comunicando igualmente que las obras se iniciarían de forma inminente (9008549).

El Ayuntamiento de Ciudadela comunicó la escasa capacidad (4 plazas) y las inadecuadas condiciones que presentaba el depósito de detenidos, lo que llevaba a dicho ayuntamiento a afirmar que era imposible cumplir allí las penas de arresto de fin de semana, provocándose con ello serios problemas a los ciudadanos, ya que debían trasladarse a otras islas para ser ingresados durante los fines de semana. Este hecho fue puesto de manifiesto también por los familiares de un condenado, a los cuales se les informó de las gestiones que desde la institución se estaban realizando. En el mes de diciembre de 1997, se recibió una comunicación de la Dirección General de Instituciones Penitenciarias en la que se participaba que en el proyecto de acuerdo del Consejo de Ministros para la actualización del plan de amortización y creación de centros penitenciarios, se contemplaba la construcción de un centro de inserción social en Menorca, con

25 plazas de capacidad. En estos momentos continúa la investigación abierta hasta conocer la configuración y ejecución de ese proyecto (9618491 y 9711103).

Se inició una investigación de oficio al tener noticias de las pésimas condiciones que presentaba el depósito de detenidos de Chiclana, en el que una de las celdas era utilizada como armero, conteniendo gran cantidad de munición, existiendo además en su interior 6 bombonas de gas y encontrándose colindante con un centro escolar. Ante esa serie de circunstancias, el propio ayuntamiento acordó su clausura, al tiempo que solicitaba al Ministerio de Justicia y a la Junta de Andalucía la construcción de un nuevo depósito. La Dirección General de Instituciones Penitenciarias ha informado que a escasos kilómetros de Chiclana se encuentra el centro penitenciario Puerto II, en el que se han habilitado ocho plazas para hombres y cuatro para mujeres con el fin de que los condenados puedan cumplir sus penas en las dependencias de la citada prisión (9700035).

Situación muy similar a la anterior es la de Toledo, ciudad en la que aunque se carece de depósito municipal de detenidos, según ha informado su ayuntamiento, sin embargo próximamente contará con un nuevo centro penitenciario que estará situado en el término municipal de Aranjuez en el que podrán cumplir las personas condenadas las penas de arresto de fin de semana (S9601 192).

Otro ayuntamiento que también ha acordado la clausura de su depósito de detenidos ha sido el de Coria. Hasta el mes de julio de 1977 se venían utilizando unos sótanos situados en el edificio de la casa consistorial. Las condiciones eran tan insuficientes que el ayuntamiento ha comunicado su cierre, al tiempo que ha informado de que carece de partidas presupuestarias para construir unas nuevas dependencias (9708687).

El Ayuntamiento de Guadix remitió a esta institución la moción adoptada por unanimidad para que se aprobara una nueva normativa en la que se regulen los depósitos municipales de detenidos, cuyo contenido coincide sustancialmente con la recomendación que al respecto se hizo desde esta institución (9710397).

También han sido objeto de atención las instalaciones que se han ido adecuando en cada centro penitenciario para que en los mismos se pudieran cumplir este tipo de penas. En este apartado fue preciso iniciar una investigación ante la Dirección General de Instituciones Penitenciarias, al comprobar que en el centro penitenciario de Córdoba los arrestos de fin de semana se estaban cumpliendo dentro de las dependencias destinadas a la sección abierta de mujeres, lugar en el que se habían habilitado dos habitaciones con ocho camas, circunstancia que no permitía respetar las previsiones que el Real Decreto 690/1996, de 26 de abril, ha establecido. Esta investigación se encuentra todavía sin concluir, aunque la entrada en funcionamiento del nuevo centro de Albolote en Granada, hace prever que la situación mejore (9700058).

Con independencia de las actuaciones puntuales que se han efectuado, también se está realizando una investigación de carácter general con los Ministerios de Justicia, de Interior y de Administraciones Públicas. Como consecuencia de esta investigación se ha podido conocer que el 19 de mayo de 1997 se firmó un convenio de colaboración entre la Dirección General de Instituciones Penitenciarias y la Federación Española de Municipios y Provincias con el que se

pretende realizar un estudio y valoración de las condiciones que presentan los depósitos municipales de detenidos.

Igualmente se ha solicitado información a la Dirección General de Instituciones Penitenciarias sobre las previsiones presupuestarias destinadas a las mejoras arquitectónicas que precisan estos depósitos, ya que según el Ministerio de Administraciones Públicas esta previsión presupuestaria no debería ser inferior a 2.000 millones de pesetas, teniendo en cuenta para ello que existen aproximadamente 300 depósitos municipales y que la inversión media por cada uno de ellos se próxima a los 10 millones de pesetas (F9700038).

En otro orden de cosas, se ha solicitado la colaboración de la Dirección General de Instituciones Penitenciarias con el fin de conocer el grado de implantación de la pena de trabajo en beneficio de la comunidad. En el mes de septiembre de 1997, la citada dirección general tenía noticias de 32 condenas de las cuales 6 ya habían sido cumplidas, 18 tenían plaza asignada para cumplirla y 8 casos se encontraban a la espera de poder ejecutarse.

Inicialmente la Administración penitenciaria contó con la colaboración de algunos ayuntamientos, asociaciones de vecinos y organizaciones no gubernamentales para poder facilitar a los condenados los puestos de trabajo necesarios. En el mes de mayo de 1997 se suscribió un convenio marco con la Federación Española de Municipios y Provincias, con la finalidad de que se fueran suscribiendo protocolos de adhesión por parte de los ayuntamientos interesados, creándose de esa forma un mapa de puestos de trabajos ofertados por las entidades locales. También se informó de la firma de otro convenio con la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha.

La dotación presupuestaria para el año 1997 fue de 11 millones de pesetas, cantidad claramente insuficiente y que ha sido destinada a la Federación Española de Municipios y Provincias para sufragar los gastos de gestión de los convenios firmados.

Desde la propia Administración penitenciaria se informó que dado el poco tiempo de vigencia del Código Penal y la novedad que suponía este tipo de pena no era posible efectuar una valoración general de su grado de implantación, al carecer de unos datos auténticamente representativos. En el momento de emitir su informe la mencionada Administración solamente tres penados habían propuesto la realización de un concreto trabajo que debió ser aprobado por la Dirección General de Instituciones Penitenciarias. Ante esta circunstancia, se decidió dejar transcurrir un plazo de tiempo suficiente, con objeto de ir conociendo el número de penas de este tipo que se van cumpliendo para poder así sacar las correspondientes conclusiones (9700393).

3. SEGURIDAD PUBLICA

3.1. Intervenciones de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad

3.1.1. *Malos tratos*

En el conjunto de quejas sobre presuntos malos tratos se advierten, a veces, excesos en la actuación de los agentes intervinientes, siendo relevante el grado de colaboración de la

Administración en las investigaciones solicitadas por la institución en aras a depurar posibles responsabilidades. En todos aquellos supuestos en que los hechos han originado actuaciones judiciales se ha suspendido la tramitación de la queja a la espera del resultado final de las mismas. Sin perjuicio de ello, y dado que ninguno de los casos presentaba elementos de especial alarma, no se han solicitado medidas cautelares para los agentes implicados.

Un numeroso colectivo de estudiantes universitarios gallegos, que habían participado en una manifestación en Santiago de Compostela, reivindicando diversas cuestiones relativas a la autonomía universitaria gallega, se dirigió a esta institución afirmando haber sido tratados violentamente por la policía en el momento de ordenarse la disolución de la manifestación.

De la investigación practicada no se pudo determinar ninguna responsabilidad, toda vez que los Cuerpos de Seguridad procedieron a disolver la concentración que se había producido, obteniendo como respuesta, según manifiesta la Delegación del Gobierno en Galicia, «el lanzamiento de piedras y otros objetos por un grupo de manifestantes, que causó heridas a tres efectivos de la policía nacional, por lo que se disolvió la concentración utilizando para ello los medios habituales y proporcionados a tal circunstancia» (9700715).

Una asociación de vecinos de Santander solicitó que se investigase el uso de armas de fuego por parte de la policía nacional, a consecuencia de los enfrentamientos entre manifestantes y policía en el curso de una concentración de trabajadores.

En un exhaustivo informe de la Delegación del Gobierno en Cantabria se concluye que en ningún momento fue utilizada arma de fuego real, descartándose incluso la utilización de cartuchos de postas por parte del dispositivo policial (9709538).

En una queja iniciada de oficio y aún sin concluir, se investiga la posible actuación irregular de agentes de la policía municipal del Ayuntamiento de Vigo, en relación a los malos tratos sufridos por un ciudadano senegalés. En la última información remitida por la Fiscalía General del Estado, se señala que en las diligencias que se instruyen por el Juzgado de Instrucción número 5 de Vigo, el fiscal, en su escrito de calificación provisional, acusa a cuatro agentes de un delito de detención ilegal del artículo 167 del Código Penal y a dos de una falta de lesiones por estos hechos. Se han suspendido las actuaciones ante la Administración a la espera del resultado final del procedimiento penal (9700041).

Como consecuencia de las detenciones practicadas en el barrio de Santa Catalina de Barcelona, por agentes con la cara tapada que procedieron a inmovilizar a un grupo de jóvenes, entre los que se encontraban menores de edad, se solicitó el oportuno informe a la Delegación del Gobierno de Barcelona, al denunciarse en la queja, además, la práctica de cacheos integrales a los detenidos antes de entrar en los calabozos. De la investigación practicada no se ha podido determinar la existencia de los hechos irregulares denunciados en esta queja (9708513).

3.1.2. Condiciones de la detención

Se ha continuado investigando sobre las condiciones en que se encuentran determinadas instalaciones del servicio policial y, en concreto, calabozos de algunas comisarías. Estos se

ubican en edificios muy antiguos y no cuentan con la renovación de material suficiente, que garantice la permanencia de los detenidos en condiciones dignas.

Así, la comisaría local de policía de Algeciras, que en los cinco primeros meses del año llevaba practicadas 1.500 detenciones, se encuentra ubicada en un edificio que data de 1960 careciendo, tanto los calabozos como las instalaciones en general donde prestan servicio los agentes, de unas mínimas condiciones de habitabilidad. En estos calabozos de reducidas dimensiones se hacinan, a veces, los inmigrantes que son detenidos al intentar llegar a las costas españolas en pateras, permaneciendo horas o días en condiciones de higiene y salubridad que no superarían una mínima inspección por parte de los organismos competentes en esta materia.

Se ha recomendado al Ministerio del Interior que adopte, a la mayor brevedad posible, aquellas medidas necesarias que permitan que la comisaría reúna unas condiciones dignas.

En el informe remitido se indica que se van a llevar a cabo distintas obras de acondicionamiento, remozamiento y mejora de las instalaciones por un valor de 15.000.000 de pesetas, todo ello dentro de un programa que durará los dos próximos años (9700055).

Un ciudadano que fue detenido por existir en su contra una orden de busca y captura, al haber sido condenado en el año 1994 a diez días de arresto menor, ingresó en los calabozos de la comisaría de Maspalomas en Gran Canaria, permaneciendo allí durante catorce horas. En la queja presentada manifestaba que los calabozos no reunían las mínimas condiciones higiénicas, encontrándose «restos de esputos, orines y lo que parecían ser restos de sangre humana seca»; asimismo afirmaba que durante el tiempo que duró su detención fue alimentado con un bocadillo y 400 cc. de agua.

En la información remitida por la Dirección General de la Policía se indica que los calabozos se encuentran dentro de la normalidad en cuanto su estado de higiene, aún cuando la pintura acusa el paso del tiempo, ya que al no disponer de depósito el municipio de Maspalomas, estos calabozos son utilizados también por los juzgados, y estaba previsto proceder a su pintura en breve plazo (9702561).

Otro ciudadano, que igualmente fue detenido por existir una orden de busca y captura, al haber sido condenado a dieciséis días de arresto sustitutorio en el año 1995, ingresó en los calabozos de la comisaría de la Jefatura Superior de Policía de Valencia en los que, según sus manifestaciones, las condiciones higiénico-sanitarias eran muy deficientes, lo que le originó posteriormente problemas de salud en la piel.

En la información remitida por la Jefatura Superior de Policía de Valencia se indica que las mantas son sustituidas al menos durante tres veces al año y, en todo caso, cuando evidencian su deterioro. Los calabozos son desinfectados y desinsectados periódicamente por una empresa de mantenimiento, que repite la operación en los plazos establecidos y cuando se estima conveniente (9702842).

3.1.3. *Derecho a la intimidad*

Una empresa de seguridad encargada de la seguridad de una cadena de grandes superficies en todo el territorio nacional elaboraba fichas de personas sorprendidas por los vigilantes en posesión de artículos presuntamente sustraídos, al no haber sido abonados.

En las fichas se hacían constar referencias a los padres y al cónyuge, y se incluían datos sobre la posible condición de drogadicto o alcohólico, pertenencia a la raza gitana y edad, procediendo en algunos casos a fotografiar a la persona intervenida, incorporando la fotografía a la ficha.

Al estimar que estos hechos podrían conculcar lo previsto en la Ley 23/1982, de 30 de julio, de Seguridad Privada, en la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor y en la Ley Orgánica 5/1992, de 29 de octubre, de regulación del tratamiento automatizado de los datos de carácter personal, se procedió a la apertura de una queja de oficio y en consecuencia a poner los hechos en conocimiento de la Secretaría de Estado de Seguridad.

En un primer informe, la Administración indicaba que tenía constancia de que en una de las grandes superficies, cuando los vigilantes sorprendían a alguna persona sustrayendo algún artículo, procedían a rellenar una ficha, pero únicamente con los datos personales del sujeto, sin que en las fichas se hiciera referencia alguna a adicción a estupefacientes o a alcohol, ni a la raza. Tampoco tenía constancia de que se realizasen fotografías de personas de forma individual. La Secretaría de Estado de Seguridad manifestó haber concluido los expedientes, sin declaración de responsabilidad, al considerar que la identificación y obtención de datos de filiación se había hecho en el ejercicio de las funciones atribuidas a los vigilantes de seguridad en el artículo 71.1 .b) y d) del Real Decreto 2364/1994, de 9 de diciembre, respetando los principios de actuación a que se refiere el artículo 67 y utilizando las facultades atribuidas por los artículos 76 y 77.

Sin embargo, de la documentación que obraba en poder de esta institución se desprendería que la empresa dedicada a la seguridad de estas grandes superficies había venido confeccionando fichas en las que constaban elementos atinentes a la posible condición de drogadicto, raza gitana, alcohólico o menor de edad de los presuntos responsables de hurto y, en consecuencia, excedía de lo que es una mera ficha de intervención. Por ello, se ha solicitado a la Secretaría de Estado de Seguridad que se proceda a determinar si continúa haciéndose uso actualmente de este tipo de fichas (9700018).

Varias organizaciones no gubernamentales plantearon una queja poniendo de manifiesto la creación, por parte de la policía de Melilla de un banco de datos de las personas de origen subsahariano que se encontraban en esta ciudad a la espera de poder cruzar a la Península.

De la investigación practicada no se desprende ningún hecho irregular, toda vez que los datos recabados tenían como fin poder identificar a todas y cada una de las personas que allí se encontraban, habida cuenta las dificultades que implica su identificación, para posteriormente iniciar la tramitación de su documentación y determinación, en su caso, de la medida a adoptar con cada una de ellas (9710941).

Asimismo, se inició de oficio una investigación sobre la Circular 1/1997, de la Subdirección General del Grupo Operativo de la Policía y la Comisaría General de Seguridad Ciudadana, que tenía por objeto agilizar el trabajo de los policías que desarrollan funciones de prevención en las áreas de seguridad ciudadana, para alcanzar con ello una mejora en la prestación de los servicios que día a día demandan los ciudadanos, con particular atención a aquellos aspectos de especial interés para la persecución e investigación de los delitos relacionados con el terrorismo y la droga. En la citada circular se establecía, entre otras cuestiones, la posibilidad de obtener por los policías en sus rondas cotidianas información respecto de los ciudadanos, por lo que se consideró que con ello se podría estar vulnerando la Ley Orgánica 5/1992, de 29 de octubre, de regulación del Tratamiento Automatizado de Datos de Carácter Personal.

En la información remitida por la Dirección General de la Policía se señalaba que la aludida circular había quedado anulada y, en todo caso, se negaba que la misma tuviese como finalidad la obtención de datos que pudieran vulnerar lo previsto en la aludida ley orgánica (9700015).

3.1.4. *Derecho de reunión y manifestación*

La Guardia Civil procedió a denunciar y la Jefatura Provincial de Tráfico de Pontevedra a sancionar a un grupo de vecinos de Mondariz que expresaban su protesta por la falta de recogida de residuos sólidos urbanos que se manifestaron conduciendo sus tractores hasta el ayuntamiento, después de haber recogido basura de parroquias y lugares de la zona, con la intención de depositarla ante la casa consistorial. La denuncia de la Guardia Civil se realizó por estacionar incorrectamente y por no acreditar hallarse en posesión del seguro obligatorio.

Por ello, se inició una investigación en la que se realizaron diversas consideraciones a la Dirección General de Tráfico, incidiendo, por un lado, en la jurisprudencia del Tribunal Supremo respecto a asuntos similares, con motivo de distintas concentraciones de agricultores en todo el territorio nacional, y en donde el alto tribunal concluye que utilizar el procedimiento sancionador en materia de tráfico por el estacionamiento incorrecto de vehículos, cuando este hecho ha sido el medio necesario para la expresión del derecho de manifestación, supone un uso indebido de la potestad sancionadora.

La jurisprudencia del Tribunal Supremo estima que la sanción por no acreditar hallarse en poder del seguro obligatorio, es una forma de desviación de poder, ya que lo primordial en la cuestión debatida es el derecho de manifestación, el cual no puede quedar condicionado por la acreditación de estar en posesión del seguro obligatorio.

Por todo lo anterior, se sugirió a la Dirección General de Tráfico que se dejasen sin efecto las sanciones impuestas, sugerencia que fue aceptada por este organismo (9702701).

3.2. *Drogas e inseguridad ciudadana*

Se ha efectuado durante este año un seguimiento muy especial de aquellas quejas en que la inseguridad ciudadana y las drogas guardan un nexo de causalidad evidente, y los ciudadanos que se dirigen a la institución así lo manifiestan.

Dos han sido los casos más significativos. En el primero de ellos, cuya investigación fue iniciada el pasado año, una asociación de vecinos de Narón, localidad próxima a El Ferrol (A Coruña), manifestaba su preocupación ante el incremento del tráfico de estupefacientes en la zona y la falta de respuesta de las administraciones a sus repetidas denuncias.

En los informes recibidos constan las actuaciones policiales, fundamentalmente dirigidas a prevenir los puntos de venta de todo tipo de sustancias estupefacientes, habiéndose incrementado la dotación de la comisaría de El Ferrol-Narón con el objetivo de poder destinar un mayor número de funcionarios a estos fines. Asimismo, la Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas ha informado de las distintas actuaciones llevadas a cabo tanto en el ámbito escolar, como asociativo, como de información-educación y asistencial en esta zona, al objeto de lograr una disminución en el consumo de estupefacientes entre la población más joven (9623512).

Pero ha sido, sin ningún género de dudas, la actuación llevada a cabo a mediados de año por la Delegación del Gobierno en Madrid, impermeabilizando policialmente las zonas donde habitualmente se produce una concentración mayor de consumidores de estupefacientes a la vista de todos, la que ha motivado una investigación más profunda, dándose el hecho de que en los días en que se produjo esta intervención fallecieron dos personas atropelladas, que deambulaban por esas zonas, al parecer bajo el síndrome de abstinencia, provocado al no poder adquirir sustancias estupefacientes.

La investigación iniciada de oficio ha tratado de concretar, en primer lugar, la posible relación causa-efecto entre esas muertes y la actuación policial y, en segundo lugar, si esta intervención contó con la suficiente cobertura y apoyo sanitario que permitiese dar una respuesta a las personas que, al no poder adquirir los estupefacientes, se encontrasen en una situación de síndrome de abstinencia agudo, con las lógicas consecuencias de incapacidad manifiesta para ser conscientes de sus actos.

El exhaustivo informe elaborado por la Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas concluye que la Delegación del Gobierno de Madrid, habiendo tenido conocimiento, tanto a través de las denuncias vecinales como por el trabajo policial, de la posible venta de sustancias estupefacientes en varios puntos de la ciudad, realizó una operación policial complementaria de las de investigación, de orden preventivo, cuyos objetivos eran impedir, mediante la presencia policial, que existiese un suministro de sustancias estupefacientes a las zonas de posible venta e impedir el tráfico ilícito de drogas, que presumiblemente se venía realizando en esas zonas.

El informe continúa señalando que para cumplir estos objetivos no fue necesaria la intervención de la Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas, por ser la Delegación del Gobierno de Madrid la que coordinó la actuación policial. Si bien esta actuación provocó que numerosos drogodependientes no pudiesen acudir al mercado ilícito de venta de estupefacientes, la delegación del gobierno contó con el apoyo de los servicios sanitarios de la Administración autonómica y local desarrollando a la vez una labor de información y asesoramiento sobre prevención y desintoxicación, al tiempo que ponía a su disposición el material necesario para estos fines, del que hubo un escaso requerimiento pues, al parecer, lo que

no fue previsto fue sustituir las sustancias estupefacientes por metadona, único elemento que requerían los drogodependientes.

En cuanto a las muertes señaladas, el informe concluye que no parece inferirse que estos atropellos guarden relación directa con el dispositivo organizado. En todo caso, este extremo queda condicionado a la resolución judicial que finalmente se adopte dentro de la investigación abierta en ese ámbito, por lo que se solicitará la colaboración del Fiscal General del Estado para conocer el resultado último.

Esta institución considera que este tipo de operaciones, cuya finalidad en sí misma es positiva, debe de llevarse a efecto dentro de un marco de actuaciones mucho más amplio que la mera intervención de la policía y la presencia de algunas unidades de atención sanitaria, no suficientemente dotadas de medios para afrontar una operación de esta envergadura, por eso, tales actuaciones no pueden ser ejecutadas sólo bajo la dirección de una delegación del gobierno, sino que su coordinación debe recaer en la Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas (9700061).

Cabe por último señalar que durante este año se han seguido recibiendo quejas en relación a esta materia procedentes de asociaciones de vecinos de distintas zonas de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en las que se ponen de manifiesto los continuos problemas de convivencia, así como de falta de seguridad ciudadana, en general, a consecuencia del tráfico de estupefacientes. Podría decirse que la queja más habitual es la percepción de falta de intervención de la policía para erradicar el pequeño tráfico de estupefacientes; sin embargo, en los informes que la institución recibe se señala el incremento de las actuaciones policiales que, no obstante, no parece percibir el ciudadano.

3.3. Derechos y libertades de los extranjeros

3.3.1. Entradas en territorio nacional

Las llamadas telefónicas recibidas durante el servicio de guardia de esta institución, tanto de personas a las que se les ha impedido el acceso a territorio nacional, desde el aeropuerto de Madrid-Barajas, como de familiares que esperaban la llegada de éstos, ha motivado el inicio de numerosas investigaciones.

Hay que hacer constar que el número de llamadas ha descendido significativamente, con relación a otros años, y que filtros como el establecido en la escalerilla del avión, que se analiza en el apartado correspondiente a asilo, pueden explicar este descenso.

La mayoría de los supuestos en los que esta institución ha tenido que intervenir afectaban a personas colombianas y peruanas. Así, a una ciudadana peruana residente legal en España se le impedía el acceso a territorio nacional, acompañada de sus hijos de dos y tres años, porque los menores no traían visado. Los responsables policiales de la comisaría de Barajas accedieron a permitir la entrada de los tres, tras ponerles de manifiesto que no resultaba aconsejable la permanencia de los niños en la sala de rechazados (9700057).

En otro supuesto, cuatro ciudadanas colombianas, procedentes de Bogotá, manifestaron a su llegada al aeropuerto su intención de permanecer en territorio nacional por un período de quince días de turismo, invitadas por un ciudadano español, alegando que se alojarían en su casa y que los billetes de avión habían sido adquiridos por ellas mismas. Sin embargo, tras la oportuna investigación realizada por la institución y la propia comisaría del aeropuerto, se llegó a la conclusión de que el avalista de estas personas era dueño de un club de alterne en la Comunidad Autónoma de Cantabria, lo que unido a las contradicciones en que terminaron incurriendo las cuatro mujeres, determinó considerar que el rechazo era correcto (9700052).

En otro caso, no se permitió la entrada en España a una ciudadana colombiana ante los indicios, a juicio de la policía del aeropuerto, de que su intención era la de quedarse a residir por más tiempo de lo que en sí puede suponer el plazo de permanencia en calidad de turista. Sin embargo, hechas las oportunas averiguaciones se autorizó su estancia, una vez que la persona que le había invitado se personó en la comisaría responsabilizándose de su regreso a Colombia (9700013).

3.3.2. *Visados*

La problemática que afecta a los visados de reagrupación familiar se ha hecho mucho más compleja en función de los distintos supuestos de familiares a reagrupar, así como por la documentación que debe reunir el reagrupante. El Real Decreto 1119/1986, de 26 de mayo, no establece límite de edad ni tampoco el grado de parentesco, en relación a los ascendientes, lo que posibilita la reagrupación de padres y abuelos, condicionada a la dependencia económica y a la existencia de razones que justifiquen la necesidad de autorizar su residencia en España. En la práctica, sólo las personas mayores de 65 años están obteniendo el visado una vez que la Administración interpreta el grado de dependencia económica entre reagrupante y reagrupable.

También se detectan problemas en el informe previo de la autoridad gubernativa, que debe incorporarse al expediente de solicitud de visado. Este informe, que realiza la policía, origina graves retrasos debido a la saturación de los servicios policiales. Por otro lado, la falta de publicidad suficiente respecto a los requisitos que debe reunir el reagrupante (medios de vida, vivienda, asistencia sanitaria suficiente), generan un alto grado de inseguridad jurídica en el solicitante, que no puede saber a priori si los medios de que dispone serán suficientes a juicio de la Administración.

Otro aspecto digno de resaltar lo constituye la desinformación que sufren las personas que inician un procedimiento de reagrupación familiar. Es habitual que con la entrega del resguardo de la solicitud de informe al reagrupante y la advertencia de que debe remitir este documento al familiar reagrupable, aquél pasará a una situación en la que desconocerá, en caso de denegación del visado, los motivos por los que no ha sido admitido, no pudiendo recurrir contra dicha denegación. Las notificaciones de las resoluciones denegatorias se hacen, generalmente, mediante un modelo en el que se motivan las causas de la denegación de forma insuficiente, lo que dificulta los posibles recursos.

Pero donde se ha advertido durante este año una mayor conflictividad ha sido en la exigencia de documentación complementaria, además de la preceptiva prevista en los artículos 26, 27 y 28

del Real Decreto 1119/1986, de 26 de mayo, haciendo uso de las facultades que concede el artículo 30. En muchos casos, la petición de esta documentación es reiterativa de los datos que ya constan en el informe gubernativo y se trata, por tanto, de documentos no necesarios para la tramitación del visado. A esto se une la entrevista del reagrupable en el consulado, lo que provoca retrasos en la tramitación.

La necesidad de publicidad suficiente respecto a las instrucciones que la Dirección General de Asuntos Jurídicos y Consulares dicta para la aplicación de las normas procedimentales que regulan la reagrupación familiar, y el abuso de las facultades de carácter discrecional por parte de los cónsules para acreditar el cumplimiento de los requisitos por los reagrupables, provoca una situación de indefensión y de inseguridad en quienes se acogen a estos procedimientos, teniendo en cuenta la naturaleza del derecho sobre el que se vertebra toda la actuación administrativa, el de reagrupación familiar, cuyo contenido tiene unas dimensiones sociales muy especiales.

Como ejemplo de la actual confusión que reina en el tema de la tramitación de los visados, cabe referir el supuesto de un ciudadano español que se dirigió al Defensor del Pueblo manifestando que había contraído matrimonio en la República Dominicana y que, una vez en España, inició junto con su esposa los trámites para la obtención de visado por reagrupación familiar de los cuatro hijos de ésta. En la comparecencia se señalaban las gestiones realizadas por el interesado, en orden a obtener los oportunos certificados de nacimiento de los hijos de su esposa, para entregarlos en el Consulado de España en Santo Domingo.

En una primera información de la Dirección General de Asuntos Jurídicos y Consulares se indicaba que los documentos aportados por los interesados habían sido falsificados y que no existía ninguna relación de parentesco entre la esposa del compareciente y los hijos a reagrupar, tal y como al parecer había comprobado el Consulado General de España en Santo Domingo, una vez evacuada la pertinente consulta ante el Registro Civil Central dominicano.

Al tener conocimiento de estos hechos, el interesado se trasladó personalmente a Santo Domingo obteniendo los documentos del Registro Civil del lugar de nacimiento de los hijos de su esposa y, por tanto, aclarando la situación.

Sin embargo, en medio de la confusión creada a raíz de la primera información de la Dirección General de Asuntos Jurídicos y Consulares, este órgano se pronunció ante el Defensor del Pueblo considerando que el asunto debía ser elevado al Ministerio Fiscal, para que se pasase a los tribunales ordinarios la posible responsabilidad de las personas implicadas en el fraude.

Aclarados todos estos extremos se ha estimado, y así se ha hecho saber a la Dirección General de Asuntos Jurídicos y Consulares, que su actuación no ha sido acorde con la obligación de la Administración de facilitar a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos, ya que una vez denegado el visado y ante la reiteración del interesado respecto a la situación de legalidad de los reagrupables, debería haberse procedido a practicar las oportunas gestiones en el Registro Civil del lugar de nacimiento de aquéllos, que evitaran el desplazamiento de la persona afectada hasta Santo Domingo. Con ello, además, no se habría producido la atribución al interesado una conducta delictiva.

Por todo ello, se ha solicitado de la Dirección General de Asuntos Jurídicos y Consulares la apertura de una investigación para el esclarecimiento de lo sucedido (9601014).

3.3.3. Exenciones de visado: recomendación no aceptada sobre la exigencia de tres años de matrimonio

En el informe correspondiente al año 1996 se analizó exhaustivamente la Orden Ministerial de 11 de abril de 1996, sobre exenciones de visado, y en concreto la exigencia, en caso de matrimonio de un extranjero con un español, de acreditar un período previo de matrimonio de tres años anterior a la solicitud del visado, y se dejó constancia de la recomendación realizada para que se modificase la citada orden y se suprimiese dicha exigencia.

La Dirección General de Política Interior ha manifestado que no considera necesaria dicha modificación, al entender que la normativa vigente no exime de la obligación del visado al extranjero que desee fijar su residencia en España sólo por motivo de reagrupación familiar y que la jurisprudencia del Tribunal Supremo alude a la necesidad de estudiar las circunstancias que concurren en cada caso, por lo que no puede interpretarse que la orden ministerial sea contraria a dicha jurisprudencia. Concluye el informe indicando que la vinculación conyugal no es por sí misma circunstancia excepcional sobre la que basar la exención de visado. Esta institución manifestó a la Dirección General de Política Interior su diferencia de criterios al respecto y, en consecuencia, que de conformidad con lo previsto en el artículo 30 de su ley orgánica, procedería a incluir en este informe anual la cuestión debatida.

Sin embargo, durante este año 1997 se ha tenido conocimiento de la Circular 2/1994, de 31 de enero, de la entonces Dirección General de Extranjería y Asilo, de carácter interno y que por tanto no ha sido publicada en el Boletín Oficial del Estado, sobre efectos del matrimonio de nacionales no pertenecientes a las comunidades europeas ni a los Estados parte del acuerdo sobre el espacio económico europeo, contraído con español o con nacional de alguno de los estados mencionados, durante la vigencia de la medida de prohibición de entrada derivada de una orden previa de expulsión. Esta circular actualmente en vigor ha sido el fundamento jurídico en algunas respuestas dadas por determinadas delegaciones del gobierno, en relación a la expulsión de cónyuges de un nacional español.

En la citada circular se dispone que a los extranjeros que se encuentran en la situación descrita sólo se les puede denegar la tarjeta de residencia si la expulsión que se acordó, con anterioridad a la fecha del matrimonio, se debía a razones de orden público, seguridad pública o salud pública. De no concurrir ninguna de estas causas procede la revocación de la orden de expulsión y la concesión de la tarjeta de residencia.

Como consecuencia del contenido de la circular se ha vuelto a formular una serie de consideraciones a la Dirección General de Política Interior. En concreto, se ha puesto de manifiesto que la aplicación de la circular, para los casos que contempla la exigencia de tres años de matrimonio previos a la solicitud de exención de visado y obtención de tarjeta de residencia, parece entrar en contradicción con la negativa de la Dirección General de Política Interior a modificar la Orden de 11 de abril de 1996, sobre exenciones de visado y, en concreto, la negativa

a suprimir la exigencia de tres años de matrimonio, con carácter previo a la solicitud de exención de visado en caso de reagrupación familiar.

Igualmente, de nuevo, se han vuelto a reiterar los argumentos que ya se pusieron de relieve al efectuar la recomendación, señalando además en esta ocasión que el matrimonio no puede ser utilizado como un elemento de control frente a la posible entrada fraudulenta de extranjeros, y que ello puede ser contrario a lo establecido en el artículo 32 de la Constitución española, por virtud del cual los efectos del matrimonio sólo pueden ser regulados, y por tanto limitados, mediante ley ordinaria, y no por orden ministerial (9618253).

3.3.4. *Tarjetas de identidad y residencia a personas establecidas en Ceuta y Melilla*

Compareció el presidente de la comunidad musulmana de Melilla exponiendo los graves problemas que afectaban a esta comunidad, en relación al uso de la denominada tarjeta de residencia. En la queja se indicaba que en 1986 se constituyó una comisión mixta entre la Administración del Estado y representantes de la comunidad musulmana de Melilla, en la que se acordó el canje de la tarjeta de residencia, implantada de facto por la autoridad militar, por una nueva tarjeta de residencia que permitiese a sus poseedores acceder a una serie de beneficios de orden laboral y de movilidad geográfica, basándose en una instrucción que debería ser dictada por el Ministerio del Interior, conjuntamente con el de Trabajo y Seguridad Social.

La Instrucción dictada el 2 de julio de 1986, no fue publicada en el Boletín Oficial del Estado, provocando en la práctica que los titulares de la tarjeta de residencia viesan limitadas sus posibilidades de trabajar por cuenta propia, al implicar el reconocimiento únicamente para trabajar por cuenta ajena en Melilla, resultando casi imposible la renovación de la tarjeta a aquellas personas que residiesen fuera de Melilla, al rechazarles la renovación las delegaciones del gobierno y gobiernos civiles del resto del Estado.

La Dirección General de Política Interior ha informado que la Comisión Interministerial de Extranjería ha aprobado la modificación de la citada instrucción, estableciendo que las tarjetas de identidad y residencia expedidas por el Ministerio del Interior a las personas establecidas en Ceuta y Melilla, en virtud de lo dispuesto en el artículo 22.1 de la Ley Orgánica 7/1985, quedan dotadas de los efectos propios de un permiso de trabajo para el ejercicio de cualquier actividad laboral o profesional, por cuenta propia o ajena, en la localidad donde hayan sido expedidas, en base a lo dispuesto en el artículo 74.3 del reglamento de ejecución de la mencionada ley.

Asimismo, las tarjetas de identidad y residencia señaladas, tendrán la misma consideración que un permiso de trabajo y residencia, a los efectos de lo dispuesto en la Resolución de 11 de julio de 1996 conjunta de las Direcciones Generales del Instituto Nacional de Empleo y de Trabajo y Migraciones, por la que se dictan instrucciones sobre inscripción de extranjeros en las oficinas del Instituto Nacional de Empleo y en las agencias de colocación, protección por desempleo e intercambio de información (9702331).

3.3.5. Sustracción, pérdida o extravío de la tarjeta de residencia de los residentes legales

El Síndic de Greuges de Cataluña ha planteado la problemática suscitada al hilo de la sustracción, extravío o pérdida de la tarjeta de residencia de aquellos extranjeros en situación de legalidad, ante las dificultades que les provoca verse privados del único elemento que tienen de identificación, impidiéndoles en muchos casos la posibilidad de abandonar el territorio nacional y posterior regreso por los problemas que se les suscitarían al carecer de cualquier documento que les permita su identificación y comprobación de su situación de legalidad.

En el artículo 62.3 del Real Decreto 155/1996, de 2 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de ejecución de la Ley Orgánica 7/1985, se dispone la aplicación con carácter supletorio de la normativa reguladora del documento nacional de identidad a los documentos de identidad de los extranjeros.

La tarjeta de extranjero, regulada por Orden de 7 de febrero de 1997, con la que se acredita la permanencia legal de los extranjeros en España y su identificación, incluye en su disposición adicional la aplicación, con carácter supletorio, de la normativa reguladora del documento nacional de identidad, por lo que respecta a las normas sobre utilización en España de la tarjeta de extranjero.

En el caso de extravío, destrucción o inutilización de la tarjeta de residencia el titular, según el artículo 1.2 de la citada orden, tiene la obligación de pedir inmediatamente otro documento con la misma validez y vigencia. Por otra parte, el artículo 11 del Decreto 196/1976, de 6 de febrero, por el que se regula el documento nacional de identidad, establece que en los casos de extravío, destrucción o inutilización del mismo, el titular tiene la obligación de proveerse inmediatamente de uno nuevo, y aunque la mencionada norma no lo dispone expresamente, es conocido que ante la demora en la tramitación del duplicado se facilita un documento alternativo.

Por tanto, mientras que la orden reguladora de la tarjeta de residencia pone su acento en la obligación del titular de «pedir inmediatamente un documento», la norma reguladora del documento nacional de identidad incide en la obligación del órgano encargado de la tramitación de facilitar la provisión «inmediata» del documento a su titular. Se advierte que, aun a pesar de considerar a la norma reguladora del documento nacional de identidad complementaria de la regulación expresa de la tarjeta de residencia, sin embargo, en la práctica no se obtiene este resultado.

A este hecho se une que el artículo 119.6 del Real Decreto 155/1996, ya mencionado, contempla la expedición de una autorización de regreso en los casos de renovación del permiso de residencia, con lo cual se permite la salida de España y su posterior retorno en un plazo no superior a noventa días. Frente a esta alternativa, que se otorga en condiciones normales de proceso de renovación del permiso, no se contempla la posibilidad de un documento similar cuando lo que se ha producido es una sustracción, pérdida o extravío de la tarjeta de residencia durante su período de vigencia.

Planteado este problema a la Dirección General de Política Interior, al tiempo de redactar este informe, aún no se ha pronunciado sobre ello (9712725).

3.3.6. Internamientos y expulsiones

La expulsión es, sin lugar a dudas, el aspecto más sensible en todo lo referente a extranjería, por cuanto supone normalmente un período previo de privación de libertad durante el internamiento y, en todo caso, implica la prohibición de entrada en territorio nacional por un período de tres a cinco años para el afectado.

Los centros de internamiento siguen planteando el mismo problema: carencia de un reglamento interno que permita conocer a los extranjeros y a los policías que los custodian sus derechos y obligaciones. Esta situación sólo se ve salvada por el voluntarismo de los jefes de estos centros que crean sus propias normas.

Entre los problemas detectados, con carácter general en las expulsiones, destaca la negativa a revocar las órdenes de expulsión de extranjeros acogidos al contingente de trabajadores del año 1997.

La Circular de 7 de julio de 1997, de la Dirección General de Política Interior, dictada precisamente para resolver dudas en la tramitación de las solicitudes de acogimiento al contingente, señala que la autoridad gubernativa, si concurren causas justificativas, procederá a la revocación de la resolución de expulsión por estancia ilegal dictada en su día.

La Dirección Provincial de Trabajo, Seguridad Social y Asuntos Sociales de Toledo, desestimó la solicitud de acogimiento al contingente de trabajadores, basándose en la información de la Jefatura Superior de Policía competente de la existencia de razones que impedían la concesión del permiso de residencia.

Tras la oportuna investigación se ha concluido que los motivos a los que aludía la Jefatura Superior de Policía, no eran otros que la existencia de una orden de expulsión por estancia ilegal. Así pues, la Dirección Provincial de Trabajo había desestimado la solicitud sin entrar en el examen de la procedencia o improcedencia de informar sobre el permiso de trabajo y sin atender, como señala el Real Decreto 1119/1986, de 26 de mayo, a la situación del mercado laboral y valorando los motivos laborales, profesionales, personales o familiares concurrentes en el solicitante.

En casos como el analizado cuando la autoridad gubernativa es consultada por la Dirección Provincial de Trabajo, no debe simplemente limitarse a informar sobre la existencia de una orden de expulsión, sino que debe examinar la situación familiar y personal del solicitante, a fin de valorar la procedencia de revocar el expediente de expulsión o de informar, en su caso, que la existencia de esa orden no sería obstáculo para la concesión del permiso de residencia, ya que se procedería a la revocación de la concesión del permiso de trabajo, atendiendo a la oferta laboral formulada (9710420).

En otro grupo de quejas se advierte cómo continúa utilizándose lo dispuesto en el apartado c) del artículo 26 de la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, como motivo de expulsión, haciendo un uso quizá excesivo del concepto jurídico indeterminado «actividades contrarias al orden público». Así no se concede la tarjeta de residencia de cónyuge de ciudadano comunitario a una nacional marroquí casada con un español, al existir un expediente de expulsión, iniciado con

anterioridad al matrimonio, basado en unas diligencias penales con motivo de un presunto delito de resistencia a la autoridad, aun a pesar de haber sido archivadas judicialmente tales diligencias (9712990).

La actividad desarrollada en esta materia ha aconsejado que se formulen sugerencias solicitando bien la revocación, bien la suspensión de la orden de expulsión, al considerar que éstas no se habían ajustado a las garantías del procedimiento.

En otro orden de cosas, se ha detectado que se produce la ejecución de órdenes de expulsión de aquellas personas a las que habiéndoseles denegado el permiso de trabajo no se ha resuelto sobre el permiso de residencia, al considerar que la denegación del primero es causa suficiente para declarar incurso al afectado en lo dispuesto en el apartado a) del artículo 26 de la Ley Orgánica 7/1985, encontrarse ilegalmente en territorio español, sin tomar en consideración que se expulsa a personas que llevan viviendo en España un elevado número de años, y atendiendo únicamente a la denegación del permiso de trabajo (9704099).

Finalmente, cabe señalar que se han seguido recibiendo quejas, de ciudadanos citados por la policía a fin de notificarles el resultado de su solicitud de exención de visado, procediéndose en ese momento a su detención y posterior internamiento para ser expulsados. Estos supuestos ponen de relieve que la solicitud de internamiento y la autorización que conceden los jueces se lleva a efecto, en muchos casos, sin tomar en consideración el carácter excepcional de esta medida cautelar, tal y como señalan tanto la Ley Orgánica 7/1985, como el reglamento que la desarrolla, y la sentencia 115/1987 del Tribunal Constitucional que resolvió el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por esta institución contra la citada ley orgánica.

3.3.7. *Ciudadanos de origen subsahariano en Melilla*

Dos desplazamientos del Adjunto segundo y de asesores de la institución durante el año, dos días de jornadas en la sede del Defensor del Pueblo con las organizaciones no gubernamentales más representativas y una reunión, también en la sede de la institución, con la Secretaria de Estado para Asuntos Sociales, el Director General de Política Interior y el Director General de Asuntos Jurídicos y Consulares, han servido para que la Administración haya comenzado a adoptar las medidas de choque necesarias para dar una salida a la concentración de subsaharianos y argelinos en la ciudad de Melilla, aceptando las recomendaciones del Defensor del Pueblo reiteradas en dos ocasiones a los Ministerios del Interior y de Trabajo y Asuntos Sociales, y que figuran en el apartado correspondiente de este informe.

En los informes remitidos por ambos departamentos ministeriales se señala que, a través del Instituto de Migraciones y Servicios Sociales, se vienen subvencionando las actuaciones de las diferentes organizaciones no gubernamentales que colaboran en el programa de acogida y acceso al empleo para emigrantes subsaharianos de Ceuta y Melilla. El programa se puso en marcha en octubre de 1996, basándose en las posibilidades de acogida y atención de las organizaciones no gubernamentales colaboradoras, y prevé el traslado a la península y la acogida, formación ocupacional y documentación que permita a los inmigrantes su residencia legal y posibilidad de trabajar en España. Se han beneficiado del programa un total de 947 subsaharianos, de los que 366 procedían de Ceuta y 581 de Melilla.

A partir del mes de mayo de 1997, el Instituto de Migraciones y Servicios Sociales, en colaboración con Cruz Roja Española, diseñó un plan de choque urgente para mejorar la situación de abandono y necesidad en que se desarrollaba la vida cotidiana de los inmigrantes. Dicho plan contemplaba tres líneas de actuación: mejora inmediata de las condiciones de vida de los inmigrantes, construcción de un centro estable de acogida temporal de inmigrantes ilegales y aumento del ritmo de acogida en la península.

El informe señala como actuaciones más significativas la limpieza general y desinfección del emplazamiento de La Granja de Melilla y la limpieza diaria por una empresa contratada; la construcción de 30 duchas y más de 20 piletas para el aseo personal y la entrega de artículos de higiene personal.

Se indica que las mujeres y niños son alojados en pensiones, habiéndose mejorado provisionalmente con literas y ropa de cama el alojamiento de los hombres en La Granja. La Cruz Roja ha procedido al montaje de tres carpas dotadas con literas, colchones y ropa de cama con capacidad para 300 personas procediéndose, asimismo, al cubrimiento y acondicionamiento de dos antiguos viveros para el alojamiento provisional de estas personas. El informe también señala que con estas medidas se espera que todos los inmigrantes puedan dormir bajo techo en un breve lapso de tiempo.

La Administración indica asimismo que desde el segundo semestre del año se ha dispuesto la presencia de un médico y un ayudante técnico sanitario que prestan servicio en La Granja para asistir al colectivo de inmigrantes durante ocho horas diarias de lunes a viernes, enviándose al hospital comarcal de Melilla a aquellas personas que requieren tratamiento hospitalario.

La alimentación de los inmigrantes es suministrada y elaborada por las Fuerzas Armadas, sirviéndose tres comidas al día, y encargándose de su distribución dos personas contratadas por Cruz Roja.

En cuanto a las actuaciones del Ministerio del Interior es significativo el incremento de la dotación de policía y guardia civil con el fin de mejorar la gestión y tramitación de la documentación, y la próxima inauguración de la Oficina de Extranjeros.

En los informes se alude a que aún no ha podido iniciarse la construcción de un centro estable de acogida temporal de inmigrantes en Melilla y a dificultades de mantener un ritmo en las operaciones de acogida en la península, ante el elevado número de subsaharianos que se encuentran allí. Mientras, tanto la ciudad autónoma como el Instituto de Migraciones y Servicios Sociales están trabajando para conseguir una nueva ubicación para estas personas.

Esta institución valora muy positivamente los esfuerzos de la Administración para solucionar estos problemas, porque considera que esta cuestión no puede sólo resolverse con las medidas que hasta la fecha se han indicado, sino que es preciso enmarcar el problema dentro de las actuaciones en política exterior y, en concreto, en relación a Marruecos, con el fin de lograr que disminuya el goteo permanente de personas que acuden a Melilla.

3.3.8. *Asilo*

Preocupan a esta institución dos ámbitos en los que se considera que se pueden estar produciendo limitaciones al ejercicio del derecho de asilo: los controles que se vienen efectuando en la escalerilla de avión en el aeropuerto de Madrid-Barajas y los polizones que arriban a las costas españolas.

Asesores de esta institución han podido comprobar cómo se efectúan los controles que se producen en el aeropuerto de Madrid-Barajas y si bien nada hay que objetar respecto al modo de operar de los funcionarios policiales y a la colaboración que prestan las compañías aéreas a tal fin, sin embargo el número de peticionarios de asilo en el aeropuerto de Madrid-Barajas ha descendido de forma significativa.

La finalidad de este filtro es poder identificar la procedencia del ciudadano en función del vuelo en el que se le detecta y poder efectuar una devolución lo más rápida posible, evitando así la permanencia innecesaria en la sala de rechazados del aeropuerto.

No obstante, también es cierto, aunque esta institución no tenga constancia de ello, que este mecanismo puede suponer en algún caso un obstáculo para el ejercicio del derecho de asilo. Por ello, deben las autoridades policiales en casos dudosos favorecer al solicitante, al menos hasta agotar el procedimiento de admisión o inadmisión a trámite en frontera de cualquier solicitud de asilo. La propia exposición de motivos de la Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del Derecho de Asilo y de la Condición de Refugiado, modificada por Ley 9/1994, de 19 de mayo, justifica el procedimiento sumario de inadmisión a trámite sólo de aquellas solicitudes manifiestamente infundadas, por lo que es obvio que se ha de tener la oportunidad, al menos, de presentar la solicitud para poder resolver en ese sentido.

Cabe asimismo reseñar las alegaciones hechas por varias organizaciones no gubernamentales que, bajo el lema «asilo en España: un derecho amenazado», remitidas a la institución, a fin de que intervenga ante la Administración por entender que determinados hechos, que se están produciendo repetidamente, ponen en peligro el ejercicio del derecho de asilo. Esta plataforma manifiesta que medidas como las señaladas anteriormente, impiden a los refugiados llegar a España y acceder al procedimiento de concesión del asilo, y así parece demostrarlo el descenso en el número de las solicitudes que pasa de 11.992 en el año 1994, a 4.930 en 1996.

Se reitera por la plataforma la petición de que no se haga un mal uso del procedimiento de admisión a trámite y se insiste en que los solicitantes, antes de formalizar la solicitud, deben recibir folletos informativos donde se recojan sus derechos y obligaciones. Se pide a la Administración que, bajo ningún concepto, la policía envíe a una persona que ha solicitado asilo a la embajada o consulado de su país de origen a efectos de que sea identificada. Y finalmente, se reitera que el examen de la solicitud debe hacerse de forma individualizada y la resolución debe motivarse en relación a las alegaciones hechas por el interesado.

En todo caso, y como esta institución ha venido reiterando en anteriores informes, esta plataforma hace un llamamiento a la Administración española para que aplique el principio de «non refoulement» en todos aquellos casos donde, si bien no procede conceder el asilo, existen

elementos de juicio suficientes para suponer que, de ser devueltos los solicitantes a su país de origen, corren el riesgo de ser víctimas de violaciones de sus derechos humanos.

En síntesis, las consideraciones planteadas por la plataforma coinciden sustancialmente con diferentes quejas tramitadas por esta institución, por lo que se ha procedido a dar traslado de aquéllas a la Dirección General de Política Interior al objeto de conocer qué medidas se han adoptado por la Administración para rebajar el nivel de conflictividad que en esta materia se viene produciendo (9716466).

3.3.9. Polizones

En anteriores informes han quedado reflejadas las actuaciones realizadas por esta institución para garantizar los derechos de los polizones que llegaban a aguas jurisdiccionales españolas, y conseguir que recibieran un trato digno.

Fruto de las actuaciones señaladas, en el año 1994 la entonces Secretaría de Estado de Interior dictó la Instrucción número 5-bis/1994, sobre tratamiento a polizones. Esta instrucción señala cómo deben operar los funcionarios de policía en coordinación con las subdelegaciones del gobierno para garantizar, precisamente, los derechos de los polizones, poniendo especial énfasis en la manera de tratar las posibles solicitudes de asilo.

Sin embargo, la práctica y las quejas que durante este año se han venido recibiendo, indican la necesidad de revisar esta instrucción, con el fin de garantizar efectivamente las condiciones de permanencia de los polizones a bordo de los buques, bien cuando éstos no solicitan asilo, bien cuando se inadmite a trámite la solicitud.

Esta necesidad viene avalada por el último hecho que se ha conocido: la Dirección General de la Marina Mercante ha impartido instrucciones encaminadas a que los capitanes de los buques que portan polizones, y subsidiariamente las casas consignatarias, cumplan con sus obligaciones de una forma diligente, entendiendo la dirección general aludida que para ello deben de proceder a contratar los servicios de una empresa de seguridad privada, que se encargue de la vigilancia y custodia de los polizones.

En razón a la diligencia en la adopción de esta medida, la Dirección General de la Marina Mercante señala el grado de responsabilidad de las compañías consignatarias en el momento de sancionar a las mismas. Esta institución, tras conocer los extremos en que se ha formulado la instrucción, ha recordado a la Dirección General de la Marina Mercante la obligación legal que incumbe a todas las administraciones de dar cumplimiento efectivo a las normas que regulan la detención o privación de libertad de cualquier persona en todo el territorio nacional.

En este sentido, se estima que la custodia de polizones sólo puede ser desempeñada por funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía, al ser éstas las fuerzas del orden encargadas de la tramitación de asuntos relacionados con temas de extranjería, correspondiéndoles en exclusividad, por disposición de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad la detención o privación de libertad de cualquier ciudadano.

A estos efectos, se ha de tener presente que todo el personal que presta servicios en empresas de seguridad, tienen simplemente la condición de colaboradores de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, sin que se pueda por tanto delegar en ese personal la custodia de ninguna persona (9703749).

3.4. Actuaciones policiales en casos de menores víctimas de delitos

El artículo 39.4 de la Constitución española determina la obligación de los poderes públicos de asegurar la protección de los niños, de conformidad con lo previsto en los acuerdos internacionales que velan por sus derechos. En este sentido, el artículo 34 de la Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989, y ratificada por España el 30 de noviembre de 1990, señala que los Estados parte se comprometen a proteger al niño contra todas las formas de explotación y abusos sexuales, a cuyo fin se tomarán todas las medidas de carácter nacional, bilateral y multilateral que sean necesarias. Esta protección se ha visto reforzada en nuestro ordenamiento jurídico con la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, haciéndose naturalmente extensiva esta protección a todos los menores de 18 años que se encuentren en territorio español.

En cumplimiento de estos acuerdos y del mandato constitucional, se solicitó a la Dirección General de la Policía un informe respecto a la posible existencia en nuestro país de redes de tráfico y prostitución infantil, tras la aparición de determinados casos tanto en nuestro país como en los países de nuestro entorno.

En el informe remitido se señala que según la estadística de criminalidad elaborada por la Comisaría General de Policía Judicial, durante 1994 se cometieron 312 delitos, 346 en 1995, y 288 delitos en 1996 que se pueden considerar relacionados con estos temas.

En el mismo período de tiempo fueron detectados en España los siguientes grupos implicados en la prostitución: 197 en 1994, 207 en 1995 y 182 en 1996. Sólo en este último año se detectó la participación de uno de ellos en la explotación de menores mediante la producción de pornografía infantil en la Costa del Sol. El informe concluía respecto a este apartado que el grado de implantación en España de grupos organizados cuyo fin sea explotar sexualmente a menores es mínimo.

Como medidas preventivas la Dirección General de la Policía señalaba en su informe que los Grupos de Menores son unidades de policía nacional integradas en las brigadas provinciales, cuyas competencias están centradas en el menor que delinque y el menor victimizado, desde una perspectiva preventiva y controladora. En los casos de victimización estos grupos mantienen contactos con los servicios sociales, tanto autonómicos como locales, y con otros organismos e instituciones oficiales como si de un equipo multidisciplinar se tratara. Uno de los objetivos de la dirección general es la potenciación de estos grupos. Para ello pretenden formar a un mayor número de integrantes del Cuerpo Nacional de Policía en esta especialidad.

Asimismo se pretende crear la figura de oficial de enlace para los delitos cuyas víctimas son los niños. Según el informe, se dispone desde 1993, a iniciativa de INTERPOL, de un oficial de enlace especializado en delincuencia de menores, adscrito a la Secretaría Técnica de la Comisaría

General de Policía Judicial, haciendo las veces de intermediario en el intercambio de información internacional.

La policía española coopera a través de la Oficina Central Nacional Española INTERPOL-Madrid con el resto de oficinas centrales nacionales de los países que conforman dicha organización, participando en el programa STOP de la Unión Europea, aprobado por el Consejo el 29 de noviembre de 1996, cuya finalidad es fomentar iniciativas coordinadas en la lucha contra la trata de seres humanos, la explotación sexual de los niños y la desaparición de menores.

Por último, el informe señalaba que se encuentra en estudio la ampliación de las competencias del Servicio Nacional de Inteligencia Criminal-EUROPOL, actualmente centrada en el tráfico de drogas, y la lucha contra el tráfico de seres humanos y la explotación de menores.

Sin embargo, a mediados del año se produce la detención de varias personas en Barcelona, a consecuencia de los presuntos abusos a menores en un centro de acogimiento del barrio de El Raval. La trascendencia de hecho lleva a esta institución a ampliar la investigación, tanto ante el Fiscal General del Estado, como ante el Departamento de Presidencia de la Generalitat de Cataluña y el Ayuntamiento de Barcelona pues, sin perjuicio de que estos hechos son conocidos por la autoridad judicial, esta institución valora, fundamentalmente, entre las noticias aparecidas en los medios, el hecho de que hacía tiempo que se tenía conocimiento de que se estaban produciendo estos abusos con menores.

De la información recabada se puede llegar a concluir que, efectivamente, desde hacía cuatro años existían indicios de que en aquel entorno podían estar produciéndose situaciones irregulares respecto a la protección de los menores, y si bien se habían iniciado actuaciones judiciales, se requerían otras medidas de prevención y de intervención para erradicar estos hechos (9700065).

3.5. Tráfico

3.5.1. Tramitación de los recursos ordinarios

En el informe correspondiente al año anterior se hizo referencia a la investigación realizada en relación a los graves retrasos producidos en la tramitación de los recursos ordinarios, cuya resolución corresponde a la Dirección General de Tráfico.

Sin perjuicio de las medidas correctoras adoptadas durante 1996, la Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior ha informado que durante el presente año se ha redactado un plan estratégico de empleo, para tratar de paliar las múltiples carencias de personal y de puestos de trabajo que la Dirección General de Tráfico tiene en todas sus unidades, plan que se espera sea efectivo entre los años 1998 al 2000, y de cuya eficacia esta institución hará un seguimiento puntual.

Una de las consecuencias de las carencias de medios personales en la Dirección General de Tráfico es la insuficiente y, a veces, incongruente motivación en la resolución

de los recursos, lo que pudiera traducirse en un incumplimiento del artículo 113.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Así, en ocasiones, la resolución se limita a afirmar, de modo genérico, que en el expediente se han cumplido las formalidades legales, sin especificar cuáles han sido, cuando era lo que cuestionaba el recurrente.

En otros casos, se emite una resolución-modelo, que aborda todos los aspectos que pueden plantearse en un recurso, con carácter genérico, aunque no hayan sido ninguna de las cuestiones alegadas por el ciudadano, dejando sin resolver, en cambio, el motivo concreto del recurso. A ello se une el hecho de dictarse resoluciones dispares, en expedientes idénticos. Todo ello produce una apariencia de que los recursos ordinarios no son estudiados con el necesario detenimiento (9713193).

3.5.2. Notificaciones

En la búsqueda de una mayor garantía para los interesados y un eficaz cumplimiento del contenido del artículo 41.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, sin mermar la eficacia de la Administración en la tramitación de expedientes sancionadores, se ha recomendado a la Dirección General de Tráfico que firme un convenio específico con el organismo autónomo Correos y Telégrafos, en el que se establezca la obligación de dejar un aviso del intento de notificación, cuando los interesados se encuentren ausentes de sus domicilios en las horas de reparto.

Esta recomendación es fruto de lo observado a través de un elevado número de quejas, en las que los ciudadanos afirmaban no haber tenido conocimiento de que se había incoado en su contra un expediente sancionador, o dictado resolución sancionadora, hasta recibir la notificación correspondiente de la agencia tributaria para el cobro de la sanción por la vía de apremio.

A este respecto, esta institución ha observado que la práctica de los organismos de tráfico es intentar la notificación por dos veces, pero sin dejar aviso en los buzones de estos intentos de notificación.

La finalidad de la recomendación es que las personas que estén ausentes de su domicilio en el momento en que se ha intentado la notificación puedan tener conocimiento de dicho intento mediante el aviso de recibo y acudir a la oficina de correos o a la jefatura de tráfico correspondiente, a fin de conocer el contenido de la resolución y ejercer sus derechos en el procedimiento sancionador. En la actualidad, esta recomendación está pendiente de contestación por parte de la Dirección General de Tráfico (9708234).

Por último, se continúa constatando la falta de cumplimiento de lo preceptuado en el artículo 59.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en lo que se refiere a la notificación edictal cuando no se pueda practicar en el domicilio del infractor.

Así, en algunos casos, no se publican las resoluciones en el tablón de edictos del ayuntamiento de residencia de los infractores, publicándose únicamente en el boletín oficial de la provincia. Esta institución considera que, en estos casos, no se puede considerar como notificada la resolución, habiéndose sugerido a la Dirección General de Tráfico que se deje sin efecto el expediente sancionador o se retrotraiga el mismo (9709370).

3.5.3. *Disfunciones observadas en la tramitación de expedientes sancionadores*

Se viene observando que en las distintas fases de la tramitación de los expedientes sancionadores se producen, en ocasiones, errores que pueden provocar indefensión a los ciudadanos, al no haber otra opción que acudir a la vía contencioso-administrativa, lo que supone, en muchos casos, un mayor coste económico que el pago de la sanción.

Así, en algunos supuestos, se dirige el procedimiento contra el propietario del vehículo, pese a constar, bien en el boletín de denuncia, bien en las alegaciones formuladas por el titular del vehículo, que el conductor era un tercero plenamente identificado (9623095).

En otros casos, el infractor fija, en su escrito de alegaciones, un domicilio, a efectos de notificaciones, que no es tomado en consideración por la jefatura instructora, que dirige sus escritos al domicilio que consta en el Registro de Conductores, por lo que los intentos de notificación por correo certificado, resultan infructuosos (9623849).

Finalmente, y también en fase de alegaciones, se ha comprobado que el propietario del vehículo identifica al conductor, facilitando su nombre y apellidos y su dirección, iniciándose por la jefatura instructora nuevo expediente sancionador por no identificar al conductor en virtud de lo dispuesto en el artículo 72.3 de la Ley de Seguridad Vial, al no haber facilitado el documento nacional de identidad del infractor.

Esta institución considera que la obligación de identificación del titular del vehículo se cumplimenta con los datos relativos al nombre, apellidos y domicilio del presunto infractor, ya que con ellos se puede practicar la notificación y, por otra parte, estos datos han sido considerados suficientes para la identificación de la persona por el Tribunal Constitucional (STC 197/1995, de 21 de diciembre, y STC 341/1993, de 18 de noviembre).

Asimismo, se ha participado a la Dirección General de Tráfico que no se puede obligar al titular de un vehículo a obtener una información, como es el documento nacional de identidad de un tercero, ya que carece de medios para obtener ese dato, en caso de negativa por parte de aquél a facilitarlo (9620752).

Por último, con carácter general, se ha observado que resulta excepcional en la instrucción de un expediente sancionador la apertura de período de práctica de prueba, incluso en aquellos casos en los que resulta indispensable para determinar la comisión de la infracción que se imputa, ya que con su práctica se podría destruir la presunción de veracidad de las denuncias formuladas por los agentes de la autoridad.

Así ha sucedido en casos en los que el color del vehículo identificado por el agente no se corresponde con el real o en otros en que se denuncia la mala conservación de unos neumáticos,

sin especificar la numeración de los mismos en el boletín de denuncia, para permitir la prueba en contrario, en la fase correspondiente del expediente (9615273, 9707689, 9713700).

3.5.4. *Derecho de obtención de copias*

El artículo 35.a) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, reconoce el derecho de los ciudadanos de obtener copias de los documentos contenidos en los procedimientos en los que tengan la condición de interesado.

Las tasas exigibles por la obtención de dichas copias están reguladas en la Ley 16/1979, de 2 de octubre, por la que se establecen las tasas de la Jefatura Central de Tráfico y actualizadas en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 1997. De conformidad con la normativa aplicable, la tasa exigible por «suministrar datos, certificaciones, cotejos y desglose de documentos», es de 1.000 pesetas.

De las quejas tramitadas por esta institución se desprende que la Dirección General de Tráfico entiende que para que el interesado en un procedimiento administrativo pueda ejercer su derecho de obtención de copias, debe abonar la citada cantidad por cada documento que solicite.

A juicio de esta institución, esta interpretación supone en la realidad un obstáculo al derecho reconocido en el artículo 35.a) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y, por otra parte, no cumple el principio de equivalencia que rige el establecimiento de las tasas, de conformidad con lo establecido en el artículo 7 de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos, que establece que «las tasas tenderán a cubrir el coste del servicio o de la actividad que constituye su hecho imponible».

Por ello, se ha efectuado una recomendación a la Dirección General de Tráfico a fin de que la tarifa establecida en la Ley 16/1979, de 2 de octubre, con la aplicación de la actualización vigente, se entienda como tarifa global a abonar, con independencia del número de documentos fotocopiados. Esta recomendación ha sido aceptada (9710956).

3.5.5. *Renovación de permisos de conducir*

Durante el año 1997 han continuado recibándose quejas en relación a la renovación del permiso de conducir relativas tanto al pago de las tasas para su renovación, como para las cantidades que se deben abonar a los centros médicos para obtener el oportuno certificado de aptitudes psicofísicas.

Por este motivo esta institución procedió a mantener una reunión con responsables de las Direcciones Generales de la Guardia Civil y de Tráfico y posteriormente se ha recomendado a la Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior la unificación de las disposiciones por las que se permite mantener la supresión de las tasas para la renovación de los permisos de conducir a los mayores de 70 años, tal y como se prevé en la Ley 24/1985, de 24 de julio, sobre exención del pago y tasas correspondientes a la revisión de los permisos de conducir y titulares que rebasen

la edad de setenta años, pese a que la renovación con arreglo al vigente reglamento de conductores es bianual a partir de los 60 años. Asimismo se ha recomendado reducir las tasas por renovación de permisos bianuales con carácter general, es decir entre los sesenta y setenta años, o para personas discapacitadas (9615798).

3.6. Posesión de armas

Durante este año han sucedido varios hechos luctuosos que han producido alarma social entre la población, al advertirse cómo varios de los implicados en los mismos poseían legalmente armas y en consecuencia, habían superado los trámites tendentes a capacitarles para ostentar las oportunas licencias.

Entre las quejas más significativas en este apartado, cabe señalar la que se inició de oficio como consecuencia de la muerte de un ciudadano marroquí, en una calle de Madrid, al haber efectuado varios disparos contra él un ex-agente de la Guardia Civil. Según las primeras informaciones, este ex-agente había causado baja en el cuerpo en julio de 1996, por pérdida de condiciones psicofísicas, siéndole retirada en aquellas fechas su arma reglamentaria, si bien cinco meses más tarde obtuvo la oportuna licencia de arma corta.

En la investigación iniciada se solicitó información sobre el expediente tramitado para la obtención por el ex-agente de la licencia de arma corta, así como si existían antecedentes sobre su conducta mientras perteneció a la Guardia Civil.

Del examen de la información remitida por la Dirección General de la Guardia Civil se constata que fue dado de baja en el cuerpo debido a un politraumatismo con numerosas fracturas, a consecuencia del cual quedó incluido en la tabla de pérdida de aptitudes psicofísicas. Consta igualmente en el expediente un certificado psicotécnico en el que se le considera apto para obtener la licencia de armas correspondiente, no apareciendo ninguna nota en su certificado de antecedentes penales.

Sin embargo, en el mismo informe se señala que al tener conocimiento de la existencia de una denuncia contra el ex-agente por agresión sexual a una mujer, pocos días antes de que matase al ciudadano marroquí, se procedió a incoar un procedimiento de revocación de la licencia de armas concedida, que ya ha sido resuelto positivamente. Este informe ha sido traslado al Juzgado de Instrucción número 39 de Madrid, a su instancia, encargado de tramitar las diligencias que se incoaron por la muerte (9700064).

En otro supuesto, un hombre dio muerte a una mujer en León, suicidándose a continuación con una escopeta que poseía legalmente desde un mes antes de producirse estos hechos, a pesar de haber sido condenado con una multa por causar desperfectos al coche de su víctima y por acoso sexual, además de haber sido denunciado por la misma, en varias ocasiones, por amenazas de muerte.

El informe remitido por la Dirección General de la Guardia Civil indica que no se advirtió inicialmente ningún hecho que impidiese conceder la licencia a esta persona, resaltando a este

respecto que el certificado de aptitudes psicofísicas no contenía ninguna observación, por lo que resultaba apto para la obtención de la licencia de armas (9700076).

En este sentido, esta institución considera, y así lo ha expresado en otros informes, que los reconocimientos que se llevan a cabo para la concesión de licencias de armas no tienen la profundidad suficiente para garantizar el equilibrio psíquico de la persona que solicita esta licencia.

Por otra parte, es importante retomar un tema planteado en el informe del pasado año, relativo a la imposición de sanciones a menores por la tenencia de armas simuladas, al amparo de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, de Protección de la Seguridad Ciudadana. Como consecuencia de las quejas tramitadas en los años 1995 y 1996 se procedió a la apertura de una queja de oficio interesando un informe de la Dirección General de la Guardia Civil, respecto a las medidas de fiscalización llevadas a cabo con relación a la venta por catálogo de armas simuladas.

Se ha concluido la queja una vez que la Dirección General de la Guardia Civil ha informado de la iniciación del correspondiente expediente sancionador a la empresa que dirige este tipo de publicidad, al haberse detectado el envío de armas a través del servicio de correos (9622022).

4. ADMINISTRACION MILITAR

4.1. Servicio militar

4.1.1. *Fallecimientos*

Esta institución inició de oficio las actuaciones previstas en el artículo 9 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, tras tener conocimiento, a través de los medios de comunicación social, del fallecimiento de un militar de reemplazo que cumplía el servicio militar en el Campamento de Candanchú de la Escuela Militar de Montaña y Operaciones Especiales, ocurrido a causa del disparo de un suboficial.

Según estas noticias, el suboficial implicado en estos sucesos, que había protagonizado otros similares en anteriores ocasiones, había estado bebiendo alcohol durante las horas previas al suceso, causando el pánico de otros militares de reemplazo que se encontraban en el mismo lugar.

En el informe que remitió el Ministerio de Defensa se realizaba un minucioso relato de los hechos ocurridos, de acuerdo con las investigaciones llevadas a cabo a través del Cuartel General del Ejército de Tierra. Se indicaba asimismo que el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 2 de Jaca inició las diligencias previas 2 74/97 para la investigación del fallecimiento, y que el Juzgado Togado Militar Territorial número 33 dictó auto de formación del sumario 33/O 1/97 por supuesto delito de abuso de autoridad con resultado de muerte, incoado a instancia del Fiscal Jefe del Tribunal Militar Territorial Tercero contra el sargento primero de infantería implicado en los hechos.

Por ello, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 17.2 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, se suspendió la investigación iniciada sobre este punto concreto.

En segundo lugar, en el informe referido se incluían los antecedentes personales del sargento primero autor del disparo y, entre ellos, figuraba que en 1985 fue condenado a un año de prisión menor, con las accesorias de suspensión de todo cargo público, profesión, oficio y derecho de sufragio durante el tiempo de la condena, y con el efecto especial de suspensión de empleo, por un delito de imprudencia temeraria con resultado de muerte. Según se desprendía de la lectura de la sentencia remitida, los hechos que motivaron la condena de este suboficial fueron similares a los ocurridos en la actualidad.

Habida cuenta de que en el mencionado informe no se especificaban las medidas que se adoptaron en aquel momento, se solicitó al Ministerio de Defensa que indicara las actuaciones llevadas a cabo por lo mandos militares competentes tras la condena del sargento primero en julio de 1985, y el seguimiento de su conducta que se hubiera realizado a lo largo de esos años.

Por otra parte, se incluían igualmente las actuaciones administrativas emprendidas tras el fallecimiento del cabo de reemplazo. Entre las de carácter singular adoptadas, se informaba a esta institución del inicio de un expediente administrativo contra el citado suboficial, para proponer el pase a la situación de suspenso de funciones y, en su caso, el cese en el destino.

Asimismo, se indicaba que se había ordenado el cese en su destino del coronel director de la Escuela Militar de Montaña, que la autoridad militar competente impuso sanciones disciplinarias por faltas leves al comandante jefe de la unidad de tropa y al teniente jefe accidental de la compañía, y que el general jefe de la Región Militar Pirenaica Occidental ordenó la apertura de un expediente por si los motivos de las sanciones constituyesen una posible falta grave.

Por último, en el informe remitido a esta institución se indicaba que en una reunión celebrada el 27 de abril, el Consejo de Dirección del Ministerio de Defensa tomó la decisión de crear una comisión de estudios presidida por el Subsecretario para estudiar preferentemente el cumplimiento del informe personal de calificación de los militares profesionales y de carrera, la posibilidad de establecer la obligatoriedad de unos exámenes psicofísicos periódicos y sistemáticos, y el impulso de los trabajos realizados por el Estado Mayor del Ejército de Tierra sobre las posibles medidas a implantar para prevenir la alcoholemia en el Ejército, orientadas hacia la restricción de bebidas alcohólicas en bares de dependencias militares, así como la prohibición de su consumo para el personal que se encuentre de servicio.

Por todo ello, se ha continuado la investigación, solicitando información sobre distintos extremos, entre otros, sobre las conclusiones a las que haya llegado la comisión de estudios referida, las medidas que se hayan adoptado, y sobre las normas que se aplican en la actualidad para regular el consumo de bebidas alcohólicas en el interior de las dependencias militares, sin que en el momento del cierre del presente informe anual se haya recibido respuesta (F9700047).

4.1.2. Procedimientos disciplinarios

La subordinación jerárquica y la disciplina constituyen un valor primordial en el ámbito militar, por lo que el procedimiento de carácter disciplinario no puede, por su sola naturaleza, quedar sometido a las garantías procesales generalmente reconocidas para los procesos, pues su razón de ser reside en la prontitud y rapidez de la reacción frente a la infracción de la disciplina militar.

No obstante, la exigencia de que el acusado sepa cuáles son los hechos de los que le acusan o que se le imputan es la más elemental del principio acusatorio, tan elemental que ni siquiera en un procedimiento sancionador tan simple como el previsto en el artículo 37.1 de la Ley Orgánica 12/1985, de 27 de noviembre, de régimen disciplinario de las Fuerzas Armadas, puede dejar de ser observada. La ausencia de un relato fáctico congruente con la calificación jurídica decidida constituye un serio obstáculo tanto para la impugnación de los hechos, por no suficientemente conocidos, como para eventualmente cuestionar que tales hechos pudieran ser correctamente subsumidos en algún tipo de falta leve previsto en el artículo 8 de la citada ley.

Por otra parte, debe considerarse que la descripción de las conductas que constituyen los tipos de infracción relacionados en el artículo 8 de la Ley Orgánica 12/1985, de 27 de noviembre, de régimen disciplinario de las Fuerzas Armadas, se hace mediante conceptos normativos abiertos y, por tanto, relativamente indeterminados.

En relación con lo anterior, interesa recordar que la jurisprudencia constitucional, en referencia particular al régimen disciplinario militar, reafirma la virtualidad del principio de legalidad sancionadora proclamado en el artículo 25.1 de la Constitución. El citado artículo, visto desde la perspectiva de la garantía de orden material que confiere, establece un derecho fundamental a la predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes, esto es, a que la ley describa «ex ante» el supuesto de hecho al que corresponde la sanción, definiendo con la mayor precisión la acción prohibida y la punición correlativa, que sólo puede consistir en la prevista legalmente.

Esta imperiosa necesidad de predeterminación normativa, con suficiente grado de certeza y precisión, de las conductas ilícitas y de sus correspondientes sanciones, se opone a toda definición de dichas conductas en términos que, por su amplitud y vaguedad, dejen a las mismas en la más absoluta indefinición.

Sin embargo, el Tribunal Constitucional ha mantenido en repetidas ocasiones que las exigencias dimanantes del principio de legalidad pueden ser compatibles con el empleo de cláusulas normativas necesitadas de complementación judicial, si bien, en tales casos, para que pueda entenderse respetado el principio de legalidad es preciso que la complementación exista realmente.

La sentencia del Tribunal Constitucional 270/1994 declaró la constitucionalidad del artículo 59.3 de la Ley Orgánica 12/1985, de 27 de noviembre, de régimen disciplinario de las Fuerzas Armadas, a pesar de incorporar conceptos normativos abiertos, porque esos conceptos eran determinables, de modo que el problema de constitucionalidad se traslada del legislador al

intérprete y aplicador de la norma, que debe realizar esta labor siguiendo pautas objetivas y no discrecionales que determinen y complementen dichos preceptos.

La única manera de llevar a cabo el proceso de concreción de cláusulas relativamente indeterminadas es hacer expresas las razones que determinan la antijuricidad material del comportamiento, su tipicidad y cognoscibilidad y los demás elementos que exige la licitud constitucional del castigo.

En consecuencia, se recomendó al Ministerio de Defensa que valorase la oportunidad de dictar las instrucciones oportunas para que en el procedimiento sancionador por faltas leves, sin perjuicio de la prontitud y rapidez de la reacción frente a la infracción de la disciplina militar, se respeten las exigencias mínimas del principio acusatorio, de forma que conste, en todo caso, la existencia de un relato fáctico suficientemente preciso que haga posible la defensa del imputado.

Asimismo, se recomendó que se recojan las alegaciones de los imputados con exactitud y con la extensión que requiera la cuestión planteada, lo que, en principio, exigiría modificar los modelos impresos de las hojas de castigo, dadas las limitadas dimensiones de los espacios que se reservan a tal fin (9602830).

Noventa y tres militares del reemplazo 4/96 destinados en la Base Aérea de Cuatro Vientos, comunicaron que se les había impuesto una sanción que podría no haber seguido los procedimientos previstos en la Ley Orgánica 12/1985, de 27 de noviembre, de régimen disciplinario de las Fuerzas Armadas. Sin embargo, las autoridades militares manifestaban que el responsable del acuartelamiento le había informado que no se había impuesto sanción disciplinaria alguna, sino que los citados militares de reemplazo habían permanecido en la unidad realizando actividades de instrucción y adiestramiento, debido al insuficiente nivel de preparación que presentaban en los ensayos previos a los actos de la jura de bandera.

Posteriormente esta institución tuvo conocimiento de unas anotaciones que figuraban en el libro de novedades de la Escuadrilla de Instrucción del citado acuartelamiento que podían avalar la tesis de que efectivamente, podía haber sido impuesta una sanción disciplinaria sin las garantías previstas en la Ley Orgánica 12/1 985, de 27 de noviembre, por lo que se reabrió la investigación, solicitando nueva información.

El Jefe de Estado Mayor del Ejército del Aire remitió copia compulsada de las hojas del libro de novedades de la Escuadrilla de Instrucción de la Base Aérea de Cuatro Vientos, que fueron comparadas con otras copias que habían sido facilitadas a esta institución correspondientes a los mismos días.

Tras el examen de ambas, pudo apreciarse que tanto las que obraban en poder de esta institución como las que había facilitado la Administración militar parecían escritas y firmadas por las mismas personas, y las anotaciones correspondientes a cada día eran idénticas en las dos, excepto la correspondiente al día en que, según comunicaron los militares de reemplazo, habían ocurrido los hechos por los que fueron sancionados.

En la anotación correspondiente a la fecha señalada que figuraba en las copias remitidas por el Jefe de Estado Mayor del Ejército del Aire decía: «Se mantuvo a la 1.ª y 2.ª sección en un día más estricto, por insuficiente nivel de preparación observado en los ensayos de la jura». Sin

embargo, en la que obraba en poder de esta institución podía leerse la siguiente anotación : «Se mantuvo a la 1.ª 2.ª sección en un día más estricto dado que por alguno de los soldados se había realizado pintadas en el cuarto de baño.» En ambas, en la anotación correspondiente al día 16 de diciembre podía leerse: «Con el viernes, es el tercer día que la nave A y B se quedan sin paseo, por los motivos narrados el 12 de diciembre de 1996».

Todos estos antecedentes se remitieron al Ministerio de Defensa, que manifestó que, tras comprobar la discordancia que se apreciaba entre la documentación remitida y la depositada en la Base Aérea, se procedió, en el ámbito del Cuartel General del Ejército del Aire, a realizar la oportuna investigación, llegando al conocimiento de que se redactó un nuevo libro de novedades, modificándose la anotación mencionada.

Asimismo, se manifestaba que dada la posible relevancia jurídico penal de estos hechos, se dio cuenta de los mismos al Juzgado Togado Militar Territorial número 12 de Madrid, que instruye diligencias previas número 76/97. Simultáneamente se procedió a iniciar un expediente disciplinario, por presunta falta grave, en el que, por imperativo legal, no podrá dictarse resolución hasta que finalice el procedimiento judicial en curso. En consecuencia, en virtud de lo dispuesto en el artículo 17.2 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, se suspendió la investigación iniciada hasta tanto se dicte la oportuna resolución judicial (F9600 127).

4.1.3. *Actividades ajenas al servicio militar*

Se ha continuado la investigación iniciada el año pasado tras aparecer publicado en los medios de comunicación que militares de reemplazo desempeñaban labores de camareros y cocineros en fiestas privadas organizadas por sus mandos en el acuartelamiento donde estaban realizando el servicio militar.

El Ministerio de Defensa indicó en su momento que, efectivamente, la tropa había participado en este tipo de actos sociales y que no les supuso ningún tipo de beneficio relacionado con la prestación del servicio militar por tratarse de participaciones voluntarias efectuadas fuera de las horas de servicio, y que estos datos obraban en poder de la Fiscalía Militar del Tribunal Militar Central.

En este sentido, se recibió informe de la Fiscalía Togada de la Sala de lo Militar del Tribunal Supremo en el que se señalaba que, comprobada la veracidad de la información aparecida en los medios de comunicación, los hechos no eran subsumibles en ningún tipo de los recogidos en el Código Penal Militar, pero podrían ser calificados como falta grave, de las previstas en el artículo 9.13 de la Ley Orgánica 12/1985, de 27 de noviembre, de régimen disciplinario de las Fuerzas Armadas, que hace referencia a la autorización para usos particulares de medios o recursos de carácter oficial. Del mismo modo se ponía de manifiesto que las correspondientes responsabilidades disciplinarias no podían exigirse al haber prescrito la falta. Según la información facilitada por la Fiscalía, la participación del personal de la unidad en este tipo de actividades se justificó por la falta de personal específico y por razones de seguridad y de confianza.

Sin embargo, se debe tener en cuenta que los artículos 27.1 de la Ley Orgánica 13/1991, de 20 de diciembre, del servicio militar y 65.3 del Real Decreto 1410/1994, de 25 de junio, por el que se aprueba el Reglamento del servicio militar, disponen que a los militares de reemplazo no se les podrá ni encomendar ni ordenar actividades ajenas al servicio. Por ello, se estimó conveniente recordar a la Dirección General de Reclutamiento y Enseñanza Militar que las instalaciones militares no deben ser empleadas para actos privados y que, en cualquier caso, si éstos se llevan a cabo, no deben ser atendidos por personal de reemplazo ni siquiera con carácter voluntario y en horario fuera de servicio, por lo que sería deseable que se impartieran las instrucciones adecuadas para hacer cumplir dicho imperativo legal. En respuesta a dicho recordatorio, la Administración ha comunicado que la Subsecretaría del Ministerio de Defensa ha acordado impartir instrucciones para evitar situaciones como la que ha sido objeto de esta investigación (F9600049).

4.1.4. Revisiones médicas

El artículo 46 del Real Decreto 1107/1993, de 9 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Reclutamiento, dispone que los alistados ya clasificados a los que sobrevenga una enfermedad o limitación física o psíquica, posible causa de exención del servicio militar, deberán manifestarlo ante el centro de reclutamiento, bien personalmente, por persona en quien deleguen o por escrito. La alegación presentada deberá ser justificada mediante certificado médico oficial y el centro de reclutamiento, si fuera preciso, citará al interesado para que se le reconozca médicamente en un centro de la red hospitalaria del Ministerio de Defensa.

La Dirección General de Reclutamiento y Enseñanza Militar consideraba que dicha norma, cuando menciona a los alistados ya clasificados, se está refiriendo exclusivamente a los clasificados aptos y no a los clasificados con aplazamiento de incorporación al servicio militar, pues de lo contrario no tendría sentido lo establecido en el artículo 33 del Reglamento de Reclutamiento cuando dispone que se establecerán los criterios para la programación de los reconocimientos médicos de «aquellos alistados susceptibles de incorporarse al servicio militar en el reemplazo siguiente», ni lo previsto en el artículo 34 cuando establece que se citará a reconocimiento médico a todos los alistados «excepto a los declarados exentos y a los que se conceda aplazamientos...».

Por tanto, no acceder a la solicitud de reconocimiento médico y, en su caso, exención del servicio militar por enfermedad o limitación física o psíquica sobrevenida, planteada por un ciudadano al que previamente se le había concedido una prórroga de segunda clase, no suponía, según el Ministerio de Defensa, una vulneración de sus derechos pues en ningún caso se le niega el ser sometido a un reconocimiento médico con anterioridad a su incorporación al servicio militar, sino que tan sólo se establece una programación a la hora de efectuar los reconocimientos por personal facultativo.

Esta institución considera que, efectivamente, un ciudadano que tiene concedida una prórroga de incorporación al servicio militar no está incluido entre los alistados susceptibles de incorporarse al servicio militar en el reemplazo siguiente y, por tanto, no procede su citación de oficio a reconocimiento, ni su inclusión en la programación de dichos reconocimientos.

No obstante, no se comparte el criterio mantenido por la Administración de que lo previsto en los artículos 33 y 34, antes citados, carecería de sentido si se considera que el artículo 46, al mencionar a los alistados ya clasificados, se está refiriendo no sólo a los clasificados como aptos, sino también a los clasificados con aplazamiento de incorporación al servicio militar.

Al contrario, se considera que es razonable la previsión legal de que se reconozca médicamente a quien alega una enfermedad o una limitación sobrevenida que constituya una posible causa de exención del servicio militar, con independencia de su clasificación como apto o con aplazamiento de incorporación.

Dicha previsión puede resultar compatible con lo dispuesto en los artículos 33 y 34, ya que estos regulan la programación de los reconocimientos médicos que deben realizarse durante el proceso de reclutamiento a cada uno de los alistados susceptibles de incorporación al servicio militar en el remplazo siguiente, y, por su parte, el artículo 46 se refiere exclusivamente a los alistados ya clasificados a los que sobrevenga una enfermedad que, lógicamente, no han podido alegar antes de su clasificación.

La interpretación que realiza el Ministerio de Defensa de lo dispuesto en el artículo 46 del Reglamento de Reclutamiento supone aplazar innecesariamente la declaración de aquellas exenciones del servicio militar que tengan su causa en una enfermedad o limitación sobrevenida, lo que provoca una situación de indeterminación de los derechos y deberes de los alistados que, reuniendo los requisitos necesarios para que se declare su exención, no pueden acceder a los beneficios que se derivan de dicha declaración.

En consecuencia, se recomendó al Ministerio de Defensa que se procediese a modificar el criterio de no dar curso a las solicitudes de exención por enfermedad o limitación sobrevenida, presentadas al amparo de lo previsto en el artículo 46 del Reglamento de Reclutamiento, aprobado por Real Decreto 1107/1993, de 9 de julio, cuando el interesado hubiese sido previamente clasificado con aplazamiento de incorporación al servicio militar.

El Ministerio de Defensa ha manifestado que se han impartido a la Dirección General de Reclutamiento y Enseñanza Militar las instrucciones oportunas para modificar, en lo sucesivo, el criterio que al respecto se ha venido manteniendo, y para que se establezcan las reglas objetivas que permitan citar a reconocimiento a los alistados ya clasificados a quienes sobrevenga enfermedad o limitación que sea posible causa de exención, cuando así lo soliciten y justifiquen, y pueda causárseles un perjuicio en caso de retrasar aquél al momento de agotar la prórroga o su ampliación (9620152).

4.1.5. Asistencia sanitaria

Entre los derechos de los militares de remplazo que se recogen en el capítulo IV de la Ley Orgánica 13/1991, de 20 de diciembre, del servicio militar, se encuentra el de acceder a determinada información en caso de enfermedad o accidente, que se concreta, entre otros supuestos, en el derecho a conocer el diagnóstico de su enfermedad y el tratamiento a que es sometido.

Este derecho que se refiere a las enfermedades que son diagnosticadas y tratadas durante la prestación del servicio militar debe hacerse extensivo a aquellos casos en que una enfermedad, contraída durante la realización del servicio militar, no se manifiesta hasta que se ha cumplido el tiempo de permanencia en filas.

A un militar de reemplazo, integrante de una patrulla de intervención inmediata formada por seis miembros, se le diagnosticó una tuberculosis activa, por lo que se realizó la prueba de tuberculina a los restantes miembros de la misma que no habían sido licenciados.

Otro de los integrantes de la patrulla, que ya había finalizado el servicio militar, se enteró casualmente de los hechos anteriores y fue a realizarse la misma prueba en un centro de la Seguridad Social.

El ciudadano afectado dirigió una reclamación al Ministerio de Defensa a través del Centro de Reclutamiento de Valencia, solicitando que se iniciase una investigación para averiguar por qué el equipo médico de la base donde había estado destinado no le comunicó el riesgo de contagio para que adoptase las medidas oportunas.

La Administración informó que el estudio epidemiológico de cuarenta y cuatro soldados que habían tenido contacto con el enfermo dio resultado negativo por lo que se consideró que no era aconsejable aumentar el campo de estudio.

No obstante, esta institución considera que, con independencia del resultado del estudio epidemiológico y de la valoración que se hubiere realizado del mismo, debería haberse procedido a informar de la posibilidad de contagio a todos los posibles afectados, estuvieran o no incorporados a filas en el momento en que se conoció el diagnóstico médico (9625023).

4.1.6. Sorteo de los excedentes del reemplazo de 1998

El *Boletín Oficial del Estado* del día 11 de octubre publicaba el Real Decreto-ley 17/1997, de 10 de octubre, por el que se modifican determinados artículos de la Ley Orgánica 13/1991, de 20 de diciembre, del servicio militar. Esta norma modifica, en primer lugar, el artículo 11.1 de la ley orgánica antes citada añadiendo como causa de exención del servicio militar obligatorio el resultar excedente del reemplazo anual y, en segundo lugar, el artículo 18.1 de la referida norma, estableciendo que la determinación de los alistados a clasificar, en su caso, como excedentes del reemplazo se hará antes de la asignación de destinos, por medio de un sorteo público en el que quede garantizada la igualdad de oportunidades, entre los incluidos en la lista general del reemplazo anual. Dispone asimismo la norma mencionada que el Consejo de Ministros, a propuesta del Ministerio de Defensa, determinará la cuantía del reemplazo anual y, en su caso, los posibles excedentes del mismo.

Por otra parte, el Real Decreto 1620/1997, de 24 de octubre, determina la cuantía de los efectivos del reemplazo de 1998, fijando su número en 165.342 jóvenes, de los que deberán ser declarados excedentes 16.442, del total de los jóvenes incluidos en la lista general del reemplazo para 1998.

Posteriormente, el Boletín Oficial del Estado de 3 de noviembre publicaba la Orden 208/1997, de 29 de octubre, por la que se establece el procedimiento para designar los excedentes del reemplazo de 1998, en la que se regula que a cada uno de los componentes del reemplazo anual se le comunicará por correo ordinario el número que, según lo dispuesto en la Orden 148/1997, de 28 de julio, le ha correspondido aleatoriamente, con suficiente antelación para que puedan conocerlo antes del sorteo público.

El procedimiento mediante el cual se asigna un número aleatorio a cada soldado del reemplazo viene fijado en el anexo III de la Orden 148/1997, de 28 de julio, antes citada, que dispone, en síntesis, que cada centro de reclutamiento formará un lista con todos los alistados que haya clasificado aptos para el servicio y, cuando se determine la cuantía del reemplazo anual, y con los datos remitidos por los centros de reclutamiento, se forma una lista única con todos los componentes del reemplazo, ordenada alfabéticamente por apellidos y nombre. A cada uno de los alistados se le asigna el número correspondiente al del orden ocupado. Con posterioridad, mediante un proceso aleatorio, se asigna a cada uno de los componentes del reemplazo un nuevo número generado al azar que motiva que la lista general se reordene en el orden creciente de los nuevos números. Esta nueva lista así ordenada debe ser la que se emplee para asegurar la igualdad de oportunidades en los procesos de asignación de destinos.

El sorteo para determinar los excedentes del reemplazo de 1998 se realizó el 12 de noviembre y, tras su celebración, los medios de comunicación se hicieron eco de que los jóvenes podían no haber concurrido en condiciones de igualdad. En efecto, según determinados expertos que explicaron el problema, aproximadamente un tercio de los reclutas, aquellos con los número de orden más altos, disponían de una probabilidad de ser declarados excedentes superior en casi un 50 por 100 a la mayoría, debido al sistema que se utilizó para el sorteo.

Por ello, se inició de oficio una investigación, con objeto de conocer el criterio del Ministerio de Defensa sobre este tema y sobre algunos casos, de los que también habían informado los medios de comunicación, de jóvenes que habían resultado excedentes del reemplazo y, sin embargo, tenían intención de realizar el servicio militar obligatorio.

En la contestación remitida por la Administración pública se indica que el procedimiento de designación de excedentes del reemplazo de 1998 es fruto de un largo proceso previo, que comenzó en el mes de febrero con la definición de la oferta de plazas para el reemplazo de 1998 y finalizó en octubre con la grabación de los datos contenidos en la ficha de manifestación de preferencias y solicitud de plazas que, simultáneamente, se comunica a los interesados para la subsanación, en su caso, de los posibles errores de grabación.

Dentro de este conjunto de operaciones generales previas a la asignación de destinos, el jueves 30 de octubre se procedió a la generación de los números aleatorios y comunicación a los interesados, así como exposición en los tableros de anuncios de los centros de reclutamiento. Asimismo, se procedió al envío de notas a los medios de comunicación locales, informándoles de la remisión de las notificaciones individuales a los interesados y de la exposición de las listas en cada centro de reclutamiento. Con este acto dio comienzo el sorteo para la asignación de excedentes, que ha constado de dos fases: asignación de los números aleatorios y obtención por otro procedimiento aleatorio del número inicial a partir del cual se debían contar los excedentes.

A las 11 horas del día 12 de noviembre se constituyó la Comisión de Reemplazo Anual en el Grupo de Escuelas de la Defensa. El secretario de la comisión dio cuenta de los datos estadísticos de participación en la oferta de plazas para 1998.

A propuesta del Director General de Reclutamiento y Enseñanza Militar, la comisión adoptó el acuerdo de que el proceso informático de asignación de destinos se iniciase a las cero horas del día 13 de noviembre, en presencia del Interventor General de la Defensa y del secretario de la comisión. A continuación se procedió a realizar la segunda fase del sorteo, es decir, la determinación de los excedentes del reemplazo. Estos dos actos, reunión de la Comisión del Reemplazo Anual y segunda fase del sorteo, se celebraron sin solución de continuidad ante los medios de comunicación social y con la asistencia de numeroso público.

El desarrollo de la segunda fase del sorteo consistió en la comprobación de los números aleatorios a petición de los asistentes al acto, que no solicitaron comprobación alguna. Cada uno de los componentes del reemplazo había recibido en su domicilio una comunicación en la que se le notificaba el número aleatorio que le había correspondido, tanto para la segunda fase del sorteo como para la posterior asignación de destinos. Posteriormente, el Interventor General de la Defensa, actuando como notario militar, procedió a comprobar los números, así como su introducción en los bombos.

Se procedió luego a la extracción de las bolas a partir del bombo de las centenas de millar, del cual se extrajo una bola con el número 1. Como el número extraído para las decenas de millar (el número 8) no era válido porque daba origen a un número superior al 165.342 (total de los componentes del reemplazo), se volvió a extraer otra bola del mismo bombo. Cada número extraído fue comprobado y cantado de viva voz por el Interventor General y colocado en un lugar visible para que el público asistente pudiera ir comprobando la formación del número completo.

Una vez extraídos los seis dígitos, el número formado —155.611— correspondía al del primer alistado clasificado como excedente del reemplazo, y a partir de él se contaron los 16.442 excedentes. Como se dio la circunstancia de que al llegar al número 165.342 todavía no se había cubierto la cuantía total de excedentes, se continuó la selección a partir del número 000001 de la lista general del reemplazo, hasta completar dicha cuantía. De acuerdo con este sistema los excedentes fueron los jóvenes cuyos números estaban comprendidos entre el 155.611 y el 165.342 y entre el 000001 y el 006710, de acuerdo con la cuantía de los excedentes fijada por el Real Decreto 1620/1997, de 24 de octubre.

Por todo lo expuesto, la Administración militar considera que el mecanismo adoptado para la designación de los excedentes del reemplazo de 1998, realizado conforme a la Orden 208/1997, de 29 de octubre, garantiza la plena igualdad de oportunidades de todos los componentes del reemplazo para ser declarados excedentes, dado el carácter aleatorio del procedimiento en su conjunto. Precisamente con objeto de garantizar desde el primer momento la igualdad de oportunidades de todos los jóvenes en el proceso de selección, se comenzó por asignar de forma aleatoria un número distinto a cada uno de ellos. Para esta asignación se utilizó un algoritmo matemático que permite asegurar grandes series de números completamente aleatorios. Este proceso informático de selección ha sido validado por el Centro Técnico de Informática del Consejo Superior de Investigaciones Científicas.

Sin embargo, esta institución ha considerado oportuno someter a la consideración del Ministerio de Defensa que quizás fuera conveniente que mientras dura el proceso de profesionalización de las Fuerzas Armadas y continúa, por tanto, siendo obligatorio el cumplimiento del servicio militar, desde ese departamento se arbitraran las medidas que permitieran modificar los criterios con los que se resuelven los otros supuestos de exención del servicio militar previstos en el artículo 11 de la Ley Orgánica 3/1991, de 20 de diciembre, como tantas veces ha manifestado el Defensor del Pueblo, si es que las necesidades de la defensa nacional permiten prescindir de parte de los soldados incluidos en las listas del reemplazo.

Ello sin duda contribuiría en mayor proporción que el sorteo a establecer un sistema igualitario y no discriminatorio en la elección de quienes hayan de resultar exentos, por ser estos supuestos y no los del sorteo los que ofrecen mayor justificación en términos de objetividad y razonabilidad (F9700 109).

4.2. Establecimientos disciplinarios militares

Tras aparecer en distintos medios de comunicación la noticia de que el establecimiento disciplinario de Illetas, en el municipio de Calviá, en Palma de Mallorca, no reunía las mínimas condiciones de habitabilidad, se inició una investigación ante el Ministerio de Defensa en solicitud de información y, además, el 27 de mayo se desplazaron dos asesores para realizar una visita a estas dependencias, destinadas a cumplimiento de sanciones disciplinarias de arresto impuestas a la clase de tropa, y a las destinadas a este mismo fin para oficiales y suboficiales, que se encuentran ubicadas en la Base General Asensio, en Palma de Mallorca.

El establecimiento disciplinario militar de Illetas está situado en el recinto que estuvo destinado a acoger una batería de costa del regimiento de artillería número 91 del Ejército de Tierra, y en el que se encontraba la antigua prisión de esta región militar, actualmente clausurada.

En el año 1992 se habilitaron dos pabellones idénticos para albergar a la tropa arrestada. Cada uno de ellos cuenta con tres habitaciones y dos zonas de servicios y duchas. Existe además una sala común que cumple las funciones de comedor y sala de visitas, y otro espacio que cumple estas mismas funciones en verano. Todas las instalaciones presentaban buenas condiciones de limpieza y conservación, con agua caliente en los cuartos de baño, cristales en las ventanas y mobiliario adecuado en las habitaciones ocupadas, que en el momento de la visita era solamente una. La comida se transporta en recipientes isotermos desde el acuartelamiento del que depende el establecimiento, y es la misma tanto para los arrestados como para el cuerpo de guardia.

En la Base General Asensio están situados los establecimientos disciplinarios de cumplimiento de arrestos para oficiales y suboficiales. El de oficiales es una edificación con dos dormitorios y un cuarto de baño. El de suboficiales, situado enfrente del anterior, tiene una zona común, una zona de aseos, y varios dormitorios. Ambos estaban desocupados en el momento de la visita.

En el recinto de la Base General Asensio se está construyendo un nuevo establecimiento disciplinario militar que servirá para toda la clase de tropa de la zona militar, suprimiendo el de

Illetas y los que se encuentran en funcionamiento en Menorca e Ibiza. Las obras están bastante avanzadas y se prevé que entre en funcionamiento en los próximos meses.

Tras la visita efectuada a las mencionadas dependencias puede concluirse que la situación en que éstas se encuentran no parece que pueda vulnerar la dignidad de las personas que cumplen allí las sanciones impuestas. En todo caso, siempre mejorará la situación cuando puedan trasladarse a la nueva edificación que se está construyendo en el interior de la Base General Asensio, fundamentalmente porque el establecimiento disciplinario se integrará en la unidad y no será necesario mantener todos los servicios que ahora precisa el establecimiento disciplinario de Illetas (9707065).

En la ciudad de Melilla existen dos establecimientos disciplinarios militares, uno de ellos en el cuartel Millán Astray, sede del Tercio Gran Capitán de la Legión y el otro en el acuartelamiento Alfonso XIII, que se visitaron el 28 de agosto.

El establecimiento disciplinario del Tercio Gran Capitán de la Legión, situado en el interior del Cuartel Millán Astray, consta de unas dependencias para el cuerpo de guardia, despachos, y dormitorios y servicios para los soldados que cumplen sus sanciones. Todas las instalaciones presentaban buenas condiciones de limpieza y conservación. Durante la visita se encontraba únicamente un soldado arrestado, que manifestó que sus condiciones de cumplimiento de la sanción eran buenas.

El establecimiento disciplinario del acuartelamiento Alfonso XIII se utiliza para los soldados que no estén destinados en la Legión. Consta de unas dependencias para el cuerpo de guardia, que se encuentran en condiciones aceptables, y de otras para la tropa sancionada. Estas últimas consisten en tres pequeños dormitorios, un servicio mínimo, y un patio de reducidas dimensiones. En el momento de la visita había ocho soldados, que ocupaban dos dormitorios equipados cada uno con dos literas, y el otro dormitorio se encontraba vacío.

Las mencionadas dependencias se encuentran en pésimas condiciones de habitabilidad, debido tanto a su estado de conservación como a su tamaño, lo que ocasiona situaciones de hacinamiento, como la observada durante la visita.

Las quejas manifestadas por los soldados que se encontraban cumpliendo sanciones disciplinarias se referían a sus condiciones de vida, pues permanecen durante todo el día en el interior del recinto descrito, que sólo abandonan para ducharse y pasear una hora diaria, aunque a veces permanecen sin salir, debido a las actividades normales del acuartelamiento.

También pusieron de manifiesto su falta de conocimiento de la razón por la que cumplen las sanciones pues, según indicaron algunos, no se les habían notificado formalmente, extremo que no pudo ser comprobado pues los expedientes no se encontraban en el establecimiento disciplinario.

El personal arrestado carece de espacio físico y de condiciones adecuadas para realizar ninguna actividad y, debido al largo tiempo que alguno permanecía en el recinto, se podía observar una situación de enorme tensión.

Tras la visita, puede concluirse que este establecimiento disciplinario no reúne las condiciones necesarias para el fin al que está destinado, agravando el cumplimiento de las sanciones impuestas a los soldados.

Esta situación se ha puesto en conocimiento del Ministerio de Defensa, que ha contestado que la Comandancia General de Melilla ha adoptado diversas medidas para corregir y paliar las deficiencias observadas en el establecimiento disciplinario ubicado en el acuartelamiento Alfonso XIII, mientras se procede a la construcción de un nuevo establecimiento.

Las medidas adoptadas parecen concretarse en la limpieza y encalado periódico de las instalaciones y en la reducción del personal ingresado en el recinto, cuyo máximo se ha fijado en seis personas, así como en que los soldados sancionados realicen actividades de forma regular.

Estas decisiones permitirán sin duda rebajar la situación de tensión contemplada el día que se realizó la visita, lo que redundará en beneficio de los militares de reemplazo sancionados.

No obstante, mientras no finalice la construcción del nuevo establecimiento disciplinario, los soldados deberán permanecer ingresados en las actuales dependencias que, a juicio de esta institución, apenas reúnen las mínimas condiciones de habitabilidad, lo que agrava innecesariamente el cumplimiento de la sanción.

Por ello, sería deseable que, hasta que entre en funcionamiento el establecimiento cuya construcción se iniciará en 1998, se estudiara la posibilidad de adoptar otras medidas complementarias que permitieran que el régimen de vida de los soldados sancionados que están ingresados en estas dependencias resulte adecuado (F9700077).

4.3. Tribunales militares

Esta institución inició una investigación de oficio tras tener conocimiento de que a diversos ciudadanos no se les facilitaba cierta documentación necesaria para concluir sus expedientes iniciados ante el Ministerio de Economía y Hacienda, a los efectos de beneficiarse de determinadas prestaciones establecidas tras la promulgación de la Ley 46/1977, de 15 de octubre, de amnistía.

En el informe remitido, la Secretaría General Técnica del Ministerio de Defensa comunicó que se había solicitado en varias ocasiones la oportuna documentación a diversos tribunales militares territoriales sin que éstos hubieran contestado a los sucesivos requerimientos, motivo por el que el Defensor del Pueblo envió a la Fiscalía General del Estado la relación de dichos órganos judiciales facilitada por el Ministerio de Defensa y recabó su colaboración.

La Fiscalía General del Estado remitió un informe elaborado por la Fiscalía Togada del Tribunal Supremo en donde se realizaba una valoración general sobre la situación de alguno de los tribunales militares territoriales, en relación con las circunstancias que afectan a este asunto concreto de tramitación de solicitudes y certificaciones.

En concreto, en dicho informe se indicaba que los problemas surgían de las dificultades de localización de los procedimientos, al hallarse ubicados en diferentes archivos, normalmente fuera de las sedes de los tribunales. Los datos aportados por los interesados solían ser escasos, en muchas ocasiones no especificaban el número de procedimiento, lo que retrasaba en extremo la localización, habida cuenta de las características y sistema de archivo en las causas a investigar, normalmente instruidas durante los años 1939 a 1945. Por otra parte, se manifestaba que el número de peticiones es notablemente alto, siendo el principal obstáculo para que los tribunales militares territoriales procedan a la tramitación de las solicitudes y a la expedición de las certificaciones, la carencia de personal al efecto distinto del que se ocupa de las tareas jurisdiccionales en sentido estricto.

A título de ejemplo, se indicaba que el Tribunal Militar Territorial Segundo, con sede en Sevilla, había emitido hasta la fecha en que el informe había sido elaborado, 4.104 certificaciones, contestando otras 7.000 solicitudes, de las que no habían aparecido datos, y el Tribunal Militar Territorial Primero, con sede en Madrid, había tramitado 19.672.

Por ello, esta institución se dirigió a la Subsecretaría del Ministerio de Defensa, con objeto de obtener información sobre las previsiones de ese departamento en orden a solucionar las posibles carencias de los referidos órganos jurisdiccionales. En el informe remitido, se comunicó que estas medidas podrían consistir en modificar las plantillas de estos órganos jurisdiccionales, posibilidad que se estudiaría en la elaboración de las futuras plantillas de destinos. Por todo cuanto antecede, se procedió al cierre de la presente investigación, si bien se solicitó que se comunicase a esta institución las posibles modificaciones que se produjesen en el futuro (F9600073).

4.4. Instituto para la Vivienda de las Fuerzas Armadas

El Real Decreto 1751/1990, de 20 de diciembre, en su artículo 17, establece que el acceso a vivienda militar de apoyo logístico surtirá efectos, previa petición del interesado, a partir de la asignación de destino en localidad distinta de la del primer destino y requerirá que el militar de carrera se encuentre en servicio activo. En el artículo 39 de la misma norma se dispone que no se abonará la compensación económica sustitutoria si se oferta una vivienda en la localidad de destino y es rechazada.

Por tanto, si un militar de carrera al estar en situación de disponible no puede acceder a una vivienda militar de apoyo logístico, no tiene sentido que se considere que su inasistencia al acto de elección de viviendas tiene los efectos de una renuncia, previstos en el citado artículo 39 del Real Decreto 1751/1990, y se cese en el abono de la compensación económica sustitutoria que venía percibiendo.

En el caso de no ser de aplicación lo previsto en el mencionado artículo 39, un militar de carrera en situación de disponible debe seguir percibiendo la compensación económica sustitutoria al amparo de lo establecido en el artículo 41 del Real Decreto 175 1/1 990, de 20 de diciembre.

El Instituto para la Vivienda de las Fuerzas Armadas considera que el artículo 17 del Real Decreto 175 1/1990, de 20 de diciembre, exige al militar de carrera, entre otros requisitos, encontrarse en la situación de servicio activo para poder ser solicitante de vivienda, pero señala que esta exigencia no impide que a un solicitante de vivienda que pase a la situación de disponible, además de abonarle la compensación económica sustitutoria, le pueda ser ofrecida vivienda. A juicio de dicho instituto, esta posibilidad no generaría perjuicio alguno al solicitante, ya que de serle conferido destino en la misma localidad tendría ya satisfecha su necesidad de vivienda y, de ser destinado a localidad distinta, tendría la posibilidad de formular renuncia a la misma e instar, posteriormente, su inclusión en la lista baremada correspondiente a la nueva localidad.

No obstante, el Real Decreto 1751/1990, de 20 de diciembre, en su artículo 17, cuando exige al militar de carrera, entre otros requisitos, encontrarse en la situación de servicio activo para poder acceder a vivienda militar de apoyo logístico, no establece dicho requisito para poder ser solicitante de vivienda. Por ello no puede afirmarse, a juicio de esta institución, que un solicitante de vivienda que pase a la situación de disponible pueda acceder a una vivienda y por tanto no tiene sentido ofrecérsela, con independencia de si se le generan o no perjuicios que exigirían un análisis de la situación concreta que se diese en cada caso.

En consecuencia, se ha indicado al Instituto para la Vivienda de las Fuerzas Armadas que, considerando que el artículo 17 del Real Decreto 1751/1990 vincula el requisito de encontrarse en servicio activo al acceso a la vivienda y no solo a la posibilidad de solicitarla, reconsidere el criterio que ha puesto de manifiesto a esta institución (9624112).

Por otra parte, el Instituto para la Vivienda de las Fuerzas Armadas considera que no existe ninguna limitación legal para la fijación del precio de venta de unas viviendas procedentes del extinto Patronato de Casas Militares y ha ofrecido a los arrendatarios la adquisición de dichas viviendas por un precio superior al que correspondería si se tratase de viviendas sometidas al régimen de protección oficial.

Las viviendas fueron construidas acogándose al régimen de las viviendas de renta limitada, grupo II, previsto en la Ley de 15 de junio de 1954 y en el Reglamento de 24 de junio de 1956 que la desarrolla. No obstante, hasta el 20 de septiembre de 1969 no se procedió a la calificación definitiva de dichas viviendas y, por tanto, ésta se realiza al amparo de lo previsto en las disposiciones transitorias y adicionales segunda y quinta del Reglamento para la aplicación de la Ley de Viviendas de Protección Oficial, aprobado por Decreto 2114/1968, de 24 de julio.

En la disposición transitoria y adicional segunda del citado reglamento se establecía que los expedientes iniciados al amparo de cualquiera de los regímenes derogados por la Ley de Viviendas de Protección Oficial, en los cuales no hubiera recaído resolución definitiva, continuarán rigiéndose por las disposiciones de su legislación respectiva, en cuanto se refiere al régimen de construcción y auxilios económicos, sometiéndose a las disposiciones del Reglamento de 24 de julio de 1968 en todo lo demás. Según lo dispuesto en el artículo 100 de esta última norma, el régimen legal de las viviendas de protección oficial duraba cincuenta años contados desde la calificación definitiva de las mismas. No obstante, en la mencionada disposición transitoria y adicional segunda se señalaba que por excepción el plazo de cincuenta

años que fijaba el artículo 100 quedaba reducido al fijado en la respectiva resolución de calificación provisional.

En la cédula de calificación definitiva de las citadas viviendas, que tiene el carácter de una resolución administrativa, se establece que las mismas quedan sometidas durante el plazo de treinta años al régimen de protección oficial.

Sin embargo, el Instituto para la Vivienda de las Fuerzas Armadas considera que las viviendas estuvieron sometidas al régimen de protección oficial durante un plazo de veinte años, por lo que a partir del 20 de septiembre de 1989, salieron al régimen común vigente, quedando libres a todos los efectos.

Según ha informado este organismo, esta interpretación es la que se desprende de la contestación que, a la consulta que elevó dicho instituto, dio la Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes de la Comunidad de Madrid el 19 de diciembre de 1996, apoyándose en una circular interpretativa de la Dirección General de la Vivienda, de 17 de mayo de 1994.

Esta institución se ha dirigido, asimismo, a la citada consejería planteando la cuestión debatida, sin que, a pesar de haberse efectuado el requerimiento oportuno, se haya recibido respuesta alguna (9702013).

El Anexo II de la Instrucción 30/1992, de 30 de abril, de la Secretaría de Estado de Administración Militar, establece que el reconocimiento de la compensación económica por carencia de viviendas militares de apoyo logístico, prevista en el Real Decreto 1751/1990, de 20 de diciembre surtirá efectos a partir del mes siguiente al de la petición.

El Instituto para la Vivienda de las Fuerzas Armadas pone en relación dicha instrucción con lo dispuesto en la Instrucción 25/1993, de 18 de marzo, y en el artículo 38.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, para acabar concluyendo que nada impide que se considere a efectos económicos únicamente la fecha de entrada de las solicitudes en el registro del instituto.

Por ello, esta institución consideró necesario trasladar al Instituto para la Vivienda de las Fuerzas Armadas las siguientes consideraciones:

El artículo 48.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, señala que los plazos para iniciar un procedimiento se contarán a partir del día de la fecha en que la solicitud haya tenido entrada en cualquiera de los registros del órgano administrativo competente.

La fecha a partir de la cual deba entenderse iniciado el procedimiento tiene importancia porque determina el día inicial para el cómputo del plazo máximo de duración del procedimiento y, en consecuencia, para la aplicación de la garantía del silencio administrativo y para la exigencia de responsabilidades de los titulares de los órganos administrativos competentes.

La antigua Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958 no establecía la fecha de iniciación de los procedimientos por lo que se entendía que los procedimientos iniciados

a instancia de los interesados se iniciaban el día de la presentación de la solicitud en los registros, oficinas o dependencias previstos en los artículos 65 y 66 de dicha norma. La no correspondencia de la fecha de presentación y la de recepción en el órgano competente para resolver una solicitud, en el caso de la presentación indirecta, bien sea en Correos, otra Administración pública o un registro distinto al del órgano administrativo competente, podía resultar insatisfactoria desde el punto de vista del cómputo de los plazos para dictar la correspondiente resolución, lo que explica lo previsto en artículo 48.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

No obstante, a juicio de esta institución, lo previsto en el citado artículo 48.4 no puede interpretarse, en perjuicio de los administrados, de forma que la fecha en que la solicitud haya tenido entrada en cualquiera de los registros del órgano administrativo competente sustituya a la fecha de presentación de una solicitud, especialmente cuando la Instrucción 30/1992 atribuye a ese momento un efecto determinado, como es la determinación de la fecha a partir de la cual se devenga la compensación económica prevista en el Real Decreto 175 1/1990, de 20 de diciembre.

En este sentido debe entenderse que cuando el Anexo II de la Instrucción 30/1 992, de 30 de abril, de la Secretaría de Estado de Administración Militar, establece que la compensación económica por carencia de vivienda surtirá efectos a partir del mes siguiente al de petición, esta eficacia es independiente del tiempo que se demore la Administración competente en resolver la solicitud y del cumplimiento por dicha Administración de los plazos para dictar la correspondiente resolución.

Entender que la expresión «a partir del mes siguiente al de petición» no se refiere a la fecha de la presentación de la solicitud, sino a la de la recepción de dicha petición en el registro del Instituto para la Vivienda de las Fuerzas Armadas y no en cualquiera de los enumerados en el artículo 38 de la citada Ley 30/1992 constituye, a juicio de esta institución, una interpretación errónea de lo dispuesto en la Instrucción 30/1992, de 30 de abril, que perjudica injustificadamente los derechos de los administrados.

En este sentido, el artículo 38.4 de la Ley 30/1992 relaciona los registros y oficinas en los que podrán presentarse las solicitudes, escritos y comunicaciones que los ciudadanos dirijan a los órganos de las administraciones públicas, sin que pueda apreciarse ningún razón que permita entender, que dicha presentación no es la petición a la que se refiere la Instrucción 30/1992 cuando señala que la compensación económica por carencia de vivienda surtirá efectos a partir del mes siguiente al de petición.

En consecuencia, se recomendó al Instituto para la Vivienda de las Fuerzas Armadas que adoptase las medidas oportunas para que la compensación económica por carencia de viviendas militares de apoyo logístico, prevista en el Real Decreto 1751/1990, de 20 de diciembre, surta efectos al partir del mes siguiente a la presentación de la solicitud en cualquiera de los registros relacionados en el artículo 38.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (9623383).

El Real Decreto 175 1/1990, que crea el Instituto para la Vivienda de las Fuerzas Armadas y suprime los Patronatos de Casas Militares del Ejército de Tierra, de la Armada y del Aire, tiene como finalidad principal la provisión de viviendas al personal en activo, considerando su

movilidad geográfica y atendiendo a razones de operatividad de los Ejércitos, regulando de un modo más impreciso la provisión de viviendas para el resto del personal militar.

La referida norma contempla la existencia de dos clases de viviendas, las viviendas militares calificadas como de apoyo logístico y las reguladas en el artículo 44, es decir las que no se califiquen como tales, que podrán ser destinadas al uso por personas no vinculado a las Fuerzas Armadas en el marco de la política de acción social del departamento. En su nueva redacción, recogida en el Real Decreto 219/1997, de 14 de febrero, el citado artículo 44 establece que el Ministerio de Defensa podrá adjudicar viviendas en cesión de uso al personal vinculado a las Fuerzas Armadas, en el marco de la política de acción social del departamento, cuando concurren razones humanitarias o de carácter excepcional que así lo aconsejen, determinando el régimen aplicable a estas viviendas y fijando anualmente el importe del canon.

En relación con lo previsto en el Real Decreto 175 1/1990 y el proceso de calificación como viviendas militares de apoyo logístico, de numerosas viviendas situadas en distintas ciudades, se han recibido numerosas quejas que cuestionan la actuación del Instituto para la Vivienda de las Fuerzas Armadas, por lo que hemos solicitado a dicho organismo un informe sobre la cuestión planteada (9714201).

4.5. Efectos de la presentación de escritos

El principio de unidad registral, que hace necesaria la existencia de un registro general por cada órgano administrativo, no es obstáculo para la creación de registros auxiliares en unidades administrativas dependientes del órgano principal. Estos registros auxiliares operan fundamentalmente en unidades administrativas situadas en localidades distintas de aquellas donde radique la organización central del órgano administrativo, debiendo existir, en todo caso, una comunicación fluida entre los registros auxiliares y el registro general.

En este sentido, el artículo 38 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, establece que los órganos administrativos llevarán un registro general en el que se hará el correspondiente asiento de todo escrito o comunicación que sea presentado o que se reciba en cualquier unidad administrativa propia, sin perjuicio de que se puedan crear en las unidades administrativas otros registros con el fin de facilitar la presentación de escritos y comunicaciones. Estos registros serán auxiliares del registro general, al que comunicarán toda anotación que efectúen y deberán instalarse en soporte informático para facilitar dicha comunicación.

La fecha de presentación de un recurso administrativo en cualquiera de los registros relacionados en el artículo 38.4 de la Ley 30/1992 es el momento en el que se considera interrumpido el plazo preclusivo para su interposición. No obstante, según la información que remitió un ciudadano, el Ministro de Defensa inadmitió por extemporaneidad el recurso que había interpuesto, ya que consideraba acreditado que dicho recurso fue presentado en el registro oficial una vez transcurrido el plazo legalmente fijado para ello.

Efectivamente, el recurso inadmitido tuvo su entrada en el registro de la Secretaría General del Cuartel General del Mando Central del Ejército del Aire fuera de plazo, pero fue presentado

unos días antes en el registro del Sector Aéreo de Valencia, sin que se tuviese en cuenta esta fecha en la resolución del Ministro de Defensa.

Teniendo en consideración que, para facilitar la actuación del ciudadano, la relación entre los registros de las distintas administraciones públicas se rige por el principio de intercomunicabilidad, que determina que las solicitudes, escritos y comunicaciones pueden ser presentados no sólo en los registros de los órganos administrativos a que se dirijan, sino también en los de cualquier órgano administrativo que pertenezca a la Administración general del Estado, se recomendó al Ministerio de Defensa la adopción de las medidas oportunas para que las unidades administrativas de dicho departamento se atuviesen, en todo caso, a lo previsto en el artículo 38.4 de la Ley 30/1992, de 26 de diciembre, considerando interrumpido el plazo preclusivo en los recursos administrativos desde su presentación en cualquiera de los registros relacionados en dicho artículo.

Asimismo, esta institución tuvo conocimiento de que la Sección de Recursos y Reclamaciones de la Secretaría General del Mando de Personal del Ejército de Tierra en los acuses de recibo que remitía a los interesados que presentaban instancias o solicitudes les informaba, a los efectos de lo previsto en el artículo 48.4 de la Ley 30/1992, de la fecha de entrada en el registro de dicha sección.

En el citado artículo 48.4 se señala que los plazos para iniciar un procedimiento se contarán a partir del día de la fecha en que la solicitud haya tenido entrada en cualquiera de los registros del órgano administrativo competente, sin que, por tanto, pueda entenderse que se hace referencia exclusivamente a los registros generales, por lo que se recomendó, asimismo, al Ministerio de Defensa la adopción de las medidas oportunas para que las unidades administrativas de ese departamento considerasen que los procedimientos administrativos se inician a partir del día de la fecha en que la solicitud haya tenido entrada en cualquiera de los registros, generales o auxiliares, del Ministerio de Defensa.

El Ministerio de Defensa puso en nuestro conocimiento que había adoptado el criterio propuesto por la Asesoría Jurídica General que, atendiendo a las peculiaridades de su estructura y relaciones de sujeción especial de los miembros de las Fuerzas Armadas, mejor se adecua a las recomendaciones de esta institución. En este sentido, la Subsecretaría de Defensa ha remitido a las distintas autoridades del departamento un escrito en el que se establecen los siguientes criterios:

Las solicitudes, escritos y comunicaciones que los ciudadanos dirijan al Ministerio de Defensa podrán presentarse en cualquiera de los registros referidos en el artículo 38.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común.

A los efectos de determinar el día inicial para el cómputo del plazo de tramitación del procedimiento, se estará a la fecha de presentación de escritos y solicitudes en los registros generales propios del Ministerio de Defensa, precogidos en la Orden 124/1995, de 8 de septiembre, ampliada por la Orden 5/1996, de 11 de enero, y en aquellas oficinas de registro concertadas con la Administración general del Estado y organismos autónomos.

La presentación de escritos, solicitudes y comunicaciones de los ciudadanos en cualquiera de los registros relacionados en el artículo 38.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, producirán el efecto de interrumpir el cómputo de plazos preclusivos procesales.

Las solicitudes y escritos relacionados con la justicia y disciplina, con la instrucción y formación militar, y, en general, aquellas vinculadas directamente con el servicio, deberán presentarse ante el jefe de la unidad, centro o dependencia, para su posterior remisión a la autoridad competente sin traslados ni reproducciones a través de órganos intermedios.

La creación de registros auxiliares se limitará a los estrictamente necesarios y siempre que no produzcan retraso en la tramitación de procedimientos. Dichos registros, cuando hubieran sido creados con la finalidad de facilitar la presentación de escritos y comunicaciones de los ciudadanos, deberán comunicar al registro general al que auxilian cualquier anotación que efectúen (9600195).

5. OBJECION DE CONCIENCIA

5.1. Consideraciones generales

El incremento del número de ciudadanos que solicitan el reconocimiento de la condición de objetor de conciencia ha podido influir en la gestión que realizan los organismos encargados de estos asuntos en el Ministerio de Justicia, que no ha mejorado con relación a años anteriores, según se desprende de las quejas que llegan al Defensor del Pueblo.

Se ha comprobado que continúan las demoras para la incorporación al periodo de actividad, con la consiguiente inseguridad que supone para los objetores no tener una fecha fija para iniciar el cumplimiento de la prestación, a diferencia de los ciudadanos que cumplen el servicio militar.

Los largos plazos de espera para la resolución de las solicitudes y recursos que presenten los objetores, el empleo del silencio administrativo para la resolución de muchos de ellos y la arbitrariedad con la que se han afrontado supuestos concretos como el relativo a las prestaciones por vestuario denotan que el funcionamiento de los órganos encargados de gestionar estos asuntos se aleja de lo que al respecto dispone el artículo 103 de la Constitución, que diseña una Administración al servicio de los ciudadanos.

Por ello, una vez más esta institución se ve en la obligación de advertir que es necesario que los responsables de este departamento adopten las medidas precisas para que la gestión y organización de la prestación social sustitutoria no genere conflictos a los ciudadanos que deben cumplir una prestación personal obligatoria.

5.2. Vales de vestuario

La Orden Ministerial de 26 de julio de 1996, que establece el régimen de vestuario en la prestación social sustitutoria, al amparo de la autorización contenida en la disposición final tercera del Real Decreto 266/1995, de 24 de febrero, dispone que los objetores que se incorporen

a la prestación social sustitutoria con posterioridad a la entrada en vigor de la citada norma recibirán la prestación de vestuario sólo en los casos en que sea necesario para la actividad que desarrollen.

A partir de la Instrucción 7/1996, de 14 de noviembre, para la aplicación del régimen de vestuario en la prestación social sustitutoria, la Dirección General de Objeción de Conciencia ha considerado que los objetores deben acreditar que el vestuario es necesario para el desarrollo de su actividad y, con ese objeto, están obligados a presentar un escrito al que se acompañe la documentación acreditativa de dicha necesidad, así como de su adquisición, todo ello con independencia de la fecha de incorporación del objetor al cumplimiento de la actividad asignada.

A juicio de esta institución, este criterio entra en contradicción con lo previsto en la Orden Ministerial de 26 de julio de 1996, ya que esta disposición se refiere únicamente a los objetores que se incorporen a la prestación social sustitutoria con posterioridad a la entrada en vigor de la citada norma.

Sin embargo, la Dirección General de Objeción de Conciencia argumenta que, según lo previsto en la normativa vigente, no existe un reconocimiento automático en el devengo de la prestación de vestuario sino que éste queda condicionado a la existencia de una situación de necesidad. Así, al ponerse en funcionamiento las estructuras que permitían reconocer el derecho a la objeción de conciencia no se daban las condiciones económicas que hoy condicionan a la Administración, por lo que, al no existir un criterio de restricción presupuestaria ni el número desbordante de objetores que hay actualmente, se implantó una práctica administrativa por la cual se reconocía el vestuario a todo colaborador social, pero dicha práctica nunca ha sido equiparable a la existencia de un derecho universal y automático a la prestación.

Aunque la Dirección General de Objeción de Conciencia adoptó como punto de partida la presunción de que en todos los casos se daba la necesidad de un vestuario, y por tanto no exigía justificación o acreditación de la misma, posteriormente la política de racionalización del gasto público indujo a modificar el criterio mantenido anteriormente.

En relación con la Instrucción número 7/1996, de 14 de noviembre, para la aplicación del régimen de vestuario en la prestación social sustitutoria, se manifestaba que se había querido clarificar dicho régimen distinguiendo entre la situación anterior al 1 de agosto de 1996 y la posterior, pero que esta distinción sólo afecta al procedimiento pero no a la concepción de la materia.

Esta institución considera que lo previsto en la citada instrucción supone una vulneración del principio de igualdad debido a que a los objetores de conciencia que hayan iniciado la prestación social sustitutoria con anterioridad al 1 de agosto de 1996 y que no han percibido la prestación de vestuario, debido al retraso de la Oficina para la Prestación Social de los Objetores de Conciencia en satisfacer su importe, bien sea por la escasez de recursos disponibles, bien sea por la existencia de errores o insuficiencias en los datos, o por otros motivos de naturaleza análoga, se les exige el cumplimiento de unos requisitos que no se han exigido a aquellos objetores que han realizado el periodo de actividad en las mismas condiciones y circunstancias, pero que han percibido el importe correspondiente a dicha prestación sin demoras accidentales o injustificadas.

El ámbito del principio de igualdad en su vertiente referida a la igualdad en la aplicación de la ley, que persigue que no se realicen pronunciamientos arbitrarios y que se interprete la ley igual para todos, no sólo es exigible a los órganos jurisdiccionales, sino también a los administrativos, pues también éstos al resolver aplican la ley y, por tanto, no pueden modificar arbitrariamente el sentido de sus decisiones en casos sustancialmente iguales.

En consecuencia, si el criterio seguido por la Administración era presumir que en todos los casos se daba la necesidad de un vestuario y no se exigía justificación o acreditación de la misma, puede resultar discriminatorio modificar dicho criterio en relación a aquellos objetores que han tenido que padecer un retraso accidental o injustificado en la percepción de la mencionada prestación.

El requisito de justificación de la necesidad de utilización de un vestuario específico y de su adquisición supone en la práctica que muchos de los objetores afectados ven denegadas sus solicitudes por la sencilla razón de que se les establece una exigencia que en la mayoría de los casos resulta de imposible cumplimiento. En este sentido, resulta difícil entender como puede exigirse a un objetor de conciencia que conserve la documentación acreditativa de la adquisición de vestuario cuando no podía ni siquiera suponer que debía acreditar los gastos realizados para poder obtener su reembolso, ya que el criterio vigente en el momento de incorporarse al periodo de actividad era el de pagar dicha prestación a todos los objetores.

Ciertamente la equiparación en la igualdad sólo opera dentro de la legalidad, pero cuando ésta presenta lagunas, oscuridades o imprecisiones que suscitan dudas, las actuaciones anteriores de la Administración han de alcanzar fuerza vinculante por virtud de las consecuencias del principio de igualdad. Así, los precedentes, en cuanto actos administrativos, gozan de una presunción de legalidad que ha de ser destruida si se pretende eliminar su virtualidad y pueden alcanzar fuerza vinculante en atención a las exigencias del principio de igualdad.

En consecuencia, se recomendó al Ministerio de Justicia que a todos aquellos objetores de conciencia que hubieran iniciado la prestación social sustitutoria con anterioridad al 1 de agosto de 1996, fecha en la que entró en vigor la Orden de 26 de julio de 1996, se les reconociera el derecho a la prestación de vestuario en los mismos términos y condiciones que se había venido reconociendo a todos los objetores de conciencia hasta el momento en el que, al amparo de la Instrucción 7/1996 de la Dirección General de Objeción de Conciencia, se empezó a exigir a los objetores que presentasen una solicitud para el reconocimiento del derecho a dicha prestación y que acreditarasen la necesidad de utilización de un vestuario específico. Por tanto, la prestación de vestuario se deberá hacer efectiva a todos aquellos objetores de conciencia que hayan iniciado la prestación social sustitutoria con anterioridad al 1 de agosto de 1996 sin exigir la presentación de una solicitud en la que se justifique la necesidad de un vestuario específico.

Asimismo, se recomendó que a todos aquellos objetores de conciencia que hubieran iniciado la prestación social sustitutoria con posterioridad al 1 de agosto de 1996, se les reconozca el derecho a la prestación de vestuario en los mismos términos y condiciones mencionados anteriormente hasta el momento en el que, en virtud de lo previsto en el apartado cuarto de la Orden de 26 de julio de 1996, los conciertos con las entidades colaboradoras se hayan ajustado a lo previsto en la citada disposición y, en consecuencia, esté recogido en el concierto con la correspondiente entidad colaboradora las plazas concertadas que necesiten vestuario específico.

El Ministerio de Justicia no ha aceptado las recomendaciones planteadas por esta institución y ha reiterado su criterio de que el procedimiento de pago de la prestación de vestuario previsto por la Orden de 26 de julio de 1996 no vulnera el principio de igualdad. Considera que la exigencia de justificación documental de la necesidad de un vestuario específico en nada altera el contenido del derecho, omitiendo toda referencia al hecho de que dicha exigencia supone, en relación con aquellos objetores que iniciaron la prestación con anterioridad al 1 de agosto de 1996, condicionar el derecho al cumplimiento de una obligación que puede resultar en la mayoría de los casos de imposible cumplimiento (F9700033).

Por otra parte, según informan algunos de los objetores a los que no se les ha reconocido el derecho a la prestación de vestuario, la Dirección General de Objeción de Conciencia no ha dado contestación, en algunos casos, a las reclamaciones presentadas y, en otros supuestos, no se ha resuelto el recurso ordinario presentado contra la resolución denegatoria de la solicitud ni se ha expedido el certificado de acto presunto previsto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

5.3. Aplazamientos de segunda clase, por estudios

El aplazamiento de incorporación a la prestación social sustitutoria y, más concretamente, la prórroga de segunda clase, o por razón de estudios, está regulada en los artículos 32 y siguientes del Real Decreto 266/1995, de 24 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Objeción de Conciencia y de la Prestación Social Sustitutoria.

Numerosos ciudadanos han comparecido ante esta institución manifestando el retraso de la Dirección General de Objeción de Conciencia en resolver las solicitudes iniciales de prórroga de segunda clase o de ampliación de las que se estaban disfrutando.

En el informe remitido por la Administración se señaló que, a pesar de las medidas correctoras que desde julio de 1996 se pusieron en funcionamiento para paliar el retraso que, con carácter general, se produce en la resolución de los recursos, lo cierto es que, debido al aumento de número de objetores reconocidos cada año, de las solicitudes de toda índole que se presentan, y a la escasez de medios materiales y personales con los que cuenta la Dirección General de Objeción de Conciencia, no es posible que la resolución de los recursos pueda estar al día, lo que supone que en el mes de octubre del año 1997 estuvieran pendientes 400 del año 1996.

Igualmente, en relación con la tardanza por parte de ese departamento a la hora de resolver las solicitudes de reconocimiento de prórrogas por estudios y sus posteriores ampliaciones, la Secretaría de Estado de Justicia insistía en el hecho de que, a pesar de que la Dirección General de Objeción de Conciencia estaba realizando un considerable esfuerzo de puesta al día, éste se veía dificultado, una vez más, por las carencias de medios materiales y humanos lo que, unido al incremento de objetores de conciencia, hace que las unidades administrativas correspondientes tarden en resolver las solicitudes presentadas más tiempo del que exige la ley.

Del mismo modo se constató que junto con la preocupación de los ciudadanos por el retraso del Ministerio de Justicia en resolver sus solicitudes de prórroga por estudios, muchos de ellos mostraban su disconformidad con el hecho de que, a pesar de que sus respectivos centros de reclutamiento les habían concedido aplazamiento de incorporación al servicio militar por

prórroga de segunda clase, y de que este dato lo habían comunicado a la Oficina para la Prestación Social de los Objetores de Conciencia a efectos de convalidación, el citado organismo no reconocía la vigencia de la prórroga concedida por la Administración militar, y ordenaba a los comparecientes que eligieran destino para su incorporación a la prestación social sustitutoria.

La Secretaría de Estado de Justicia confirmó que el Ministerio de Justicia, efectivamente, no se sentía vinculado por la concesión del citado aplazamiento para la realización del servicio militar, por lo que el interesado debía solicitar, en los plazos que fija el Real Decreto 266/1995, de 24 de febrero, la prórroga correspondiente, de acuerdo con lo que dispone el artículo 17.2 de la citada norma legal.

En atención al contenido de dicho informe, se indicó a la Administración que, efectivamente, las prestaciones que llevan a cabo los ciudadanos que realizan el servicio militar, y los objetores de conciencia son diferentes, y que no se puede hablar de una homologación automática de ambos colectivos, lo que puede, en virtud de las circunstancias, hacer exigible una regulación distinta en determinados supuestos. Sin embargo, el Real Decreto 266/1995, de 24 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de la objeción de conciencia y de la prestación social sustitutoria, realiza un tratamiento pormenorizado y exhaustivo de las exenciones y aplazamientos de la incorporación a la realización de la prestación, siguiendo la línea de equiparación con el servicio militar que en esta materia señala la Ley 48/1984, de 26 de diciembre, reguladora de la objeción de conciencia y de la prestación social sustitutoria. De hecho, esto se comprueba al examinar los artículos 32 y 33 del referido reglamento, que regulan la concesión de prórrogas por estudios, redactados en términos prácticamente idénticos que los preceptos que regulan las prórrogas de segunda clase, por estudios, previstas en el Real Decreto 1107/1993, de 9 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Reclutamiento.

Analizados ambos preceptos se observa que, efectivamente, los requisitos objetivos, la documentación a presentar por los interesados y los plazos para efectuar la solicitud, son los mismos tanto para los ciudadanos que van a realizar el servicio militar como para los que han sido declarados objetores de conciencia y deben, por tanto, realizar la prestación social sustitutoria.

Teniendo en cuenta este hecho, y lo previsto en la disposición final segunda del citado real decreto, que establece que los Ministerios de Justicia y de Defensa se prestarán mutua colaboración para el cumplimiento de lo dispuesto en el reglamento, mediante las comunicaciones y certificaciones que sean precisas, esta institución recomendó a la Secretaría de Estado de Justicia que en virtud de lo establecido en el artículo 103 de la Constitución española, acordase lo necesario para que a aquellos ciudadanos que tengan reconocida prórroga por estudios para el cumplimiento del servicio militar con anterioridad al reconocimiento de su condición de objetor de conciencia, se les mantenga en el disfrute de la misma y no sean llamados a incorporarse para el cumplimiento de la prestación social sustitutoria hasta que no haya finalizado el plazo por el que se concedió aquella, sin que sea necesario que los interesados comuniquen dicha circunstancia al Ministerio de Justicia, ni tengan que volver a solicitar a este departamento prórroga de segunda clase.

En su contestación manifiesta el Ministerio de Justicia en primer lugar, que la Dirección General de Objeción de Conciencia se coordina con el Ministerio de Defensa, no exigiendo la

nueva presentación de documentación para la solicitud de prórroga de incorporación e incluso vinculándose a la concesión de prórroga que se haya llevado a cabo en el expediente militar del solicitante, sin embargo no estima conveniente que la integración del previo expediente militar del objetor se realice de forma automática.

Por ello, se ha indicado a dicho departamento que cuando esta institución formuló esta recomendación lo hizo basada en las innumerables quejas de los objetores que ponían de manifiesto las disfunciones que se observaban en el funcionamiento de los organismos encargados de la gestión de los asuntos referentes a la objeción de conciencia, entre otros supuestos en este concreto de la concesión de prórrogas de segunda clase por estudios.

Esta institución no desconoce el volumen de trabajo que deben soportar los referidos organismos pero no puede olvidarse que el mandato constitucional que establece que la Administración se encuentra al servicio de los ciudadanos debe extremarse en supuestos en los que, como el presente, se trata de ciudadanos que deben realizar una prestación personal obligatoria.

Por ello, y para que los ciudadanos no tengan que soportar consecuencias derivadas de infraestructuras administrativas sería conveniente que por los servicios de ese departamento se estudiaran los métodos que permitieran que los objetores que ya tienen prórroga concedida por la Administración militar supieran cómo pueden seguir disfrutándola si ese es su deseo (9620169).

5.4. Reconocimiento de los servicios prestados como voluntario

La Ley 6/1996, de 15 de enero, reguladora del Voluntariado Social, dispone en su artículo 15 que el tiempo prestado como voluntario, debidamente acreditado, podrá ser convalidado total o parcialmente por el Consejo Nacional de Objeción de Conciencia, por el tiempo de duración de la prestación social sustitutoria que corresponda proporcionalmente, siempre que se cumplan una serie de requisitos que la misma norma recoge.

Tras la entrada en vigor de dicha ley, el Defensor del Pueblo comenzó a recibir quejas de ciudadanos mostrando su desacuerdo con el cómputo total de días reconocido por el Ministerio de Justicia a efectos de la prestación social sustitutoria, y manifestando también su disconformidad con el retraso de dicho departamento en resolver las solicitudes y en notificar las correspondientes resoluciones estimativas de sus pretensiones, lo que estaba suponiendo que, en muchas ocasiones, los interesados tuvieran conocimiento de la convalidación reconocida cuando ya habían realizado la prestación social sustitutoria.

En este sentido, un ciudadano exponía que en julio de 1996 había presentado su solicitud de convalidación y que, habiendo finalizado el 15 de diciembre de 1996 la prestación social sustitutoria, continuaba, en febrero de 1997, sin haber recibido respuesta expresa de la Administración a su petición.

Iniciada la oportuna investigación y tras recibir y solicitar diversos informes a la Dirección General de Objeción de Conciencia y a la Secretaría de Estado de Justicia, se comprobó que finalmente, por resolución de 27 de noviembre de 1996, se había reconocido al interesado un

total de trescientos ochenta y dos días a efectos de prestación social sustitutoria, es decir, aproximadamente doce meses.

En el presente caso, el retraso de la Administración en dictar y notificar la resolución por la que acordaba la convalidación de los servicios prestados como voluntario, supuso que tal reconocimiento no hubiese tenido virtualidad práctica para el compareciente, deviniendo completamente inútil al haber tenido conocimiento de la misma después de haber finalizado la prestación social.

Por todo ello se valoró la conveniencia de informar al interesado que, si lo estimaba conveniente, podía iniciar expediente de responsabilidad patrimonial por los perjuicios que le hubiera podido causar el cumplimiento de la prestación social sustitutoria por más tiempo del que legalmente le era exigible.

Del mismo modo, teniendo en cuenta que en varias ocasiones la Secretaría de Estado de Justicia había manifestado a esta institución el retraso de la Dirección General de Objeción de Conciencia en resolver las solicitudes de los interesados, y que estos retrasos estaban causando a los mismos perjuicios constatables, se ha solicitado la remisión de un informe en el que se concreten las medidas que pueden adoptarse para que las resoluciones por las que se da respuesta a las solicitudes de convalidación de los ciudadanos no se dicten y notifiquen con posterioridad a que estos hayan finalizado la prestación social sustitutoria (9620173).

5.5. Procedimiento sancionador

Un ciudadano que estaba cumpliendo la prestación social sustitutoria en la Cruz Roja de Almusafes (Valencia) puso de manifiesto que dicha entidad le había impuesto una sanción consistente en personarse todos los miércoles, sábados y domingos de 12:00 a 24:00 horas para pintar una farola, así como la pared de la edificación y la limpieza de los árboles, debiendo costear de su bolsillo la pintura, los pinceles y cualquier otro material que precisara para desarrollar esta tarea.

Tras estudiar la documentación remitida por el compareciente, se comprobó que el acuerdo por el que se notificaba la sanción no se adecuaba a lo dispuesto en el artículo 20.4 del Reglamento de procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora aprobado por Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, pues no expresaba los recursos que procedían ni el órgano y plazo ante el que hubieran de presentarse y tampoco concretaba la infracción cometida, y además ni siquiera la sanción impuesta se ajustaba a las previstas en los artículos 69 y 71 del Real Decreto 266/1995, de 24 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de la Objeción de Conciencia y de la Prestación Social Sustitutoria.

Solicitado el oportuno informe, la Dirección General de Objeción de Conciencia comunicó que, a la vista de la información que le facilitó esta institución, se había iniciado una investigación para esclarecer los hechos, por lo que se estimó conveniente solicitar información sobre las medidas que ese departamento tenía previsto acordar ante la sanción impuesta al objetor, así como que se indicara el estado de tramitación del expediente disciplinario que

finalmente le había sido incoado al interesado por órgano competente y de acuerdo con la normativa aplicable.

A la primera de las cuestiones contestó la citada dirección general poniendo de manifiesto que la Subdirección General de Administración e Inspección dirigió un escrito a la oficina autónoma de la Comunidad Valenciana de Cruz Roja Española, recordando que de acuerdo con la legislación en vigor, la facultad de acordar la incoación de procedimientos sancionadores e imponer las correspondientes sanciones a los objetores de conciencia corresponde en exclusiva a la citada subdirección general, por lo que instaba a dicha entidad a que dejara sin efecto la sanción impuesta al compareciente. Se indica asimismo que, para evitar que se repitieran situaciones como la que había dado origen a esta queja, se solicitó a dicha oficina que hiciera llegar esta información a todos los responsables de prestación social sustitutoria de la citada comunidad autónoma.

Respecto del trámite dado al expediente disciplinario que finalmente fue incoado por órgano competente, al no especificar la Administración si el mismo había finalizado en los plazos legales, ni si el compareciente llegó a cumplir la sanción que le impusieron indebidamente, se ha vuelto a solicitar un informe sobre estos extremos. Del mismo modo se ha pedido a la Secretaría de Estado de Justicia que informe de si se ha producido en otras ocasiones y en diferentes comunidades autónomas la imposición de sanciones disciplinarias a objetores de conciencia por entidades colaboradoras, sin competencia para ello y, en este caso, las medidas empleadas por la Subdirección General de Administración e Inspección de la Dirección General de Objeción de Conciencia para comprobar tales extremos y corregirlos (9701155).

5.6. Disfunciones entre organismos administrativos

El artículo 38 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, dispone que los órganos administrativos llevarán un registro general en el que se hará el correspondiente asiento de todo escrito o comunicación que sea presentado o que se reciba en cualquier unidad administrativa propia y que también se anotarán en el mismo, la salida de los escritos y comunicaciones oficiales dirigidos a otros órganos o particulares.

En relación con la aplicación de dicho precepto en la tramitación de las solicitudes de los ciudadanos en materia de objeción de conciencia, esta institución recibió un elevado número de quejas en las que se ponía de manifiesto que la Dirección General de Objeción de Conciencia no daba respuesta a las peticiones y demás solicitudes presentadas a través de la Delegación del Gobierno en Valencia, ya que sostenía que no había recibido las mismas, a pesar de que en los escritos de los interesados constaba el sello de registro de entrada de dicha delegación.

Iniciada la oportuna investigación, la citada delegación del gobierno remitió un informe en el que señalaba, entre otras cuestiones, que los escritos presentados por los ciudadanos se registraban de acuerdo con el procedimiento establecido en el artículo 38 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, antes citada y que, habida cuenta de que también se habían recibido en dicha delegación quejas en este sentido, ya se había dado cuenta de la disfunción detectada tanto al

delegado de la objeción de conciencia en esa comunidad autónoma como a la Oficina para la Prestación Social de los Objeto de Conciencia.

Se solicitó también informe a la Secretaría de Estado de Justicia, que puso de manifiesto que desde el mes de abril de 1997 se había iniciado una investigación por parte del delegado de la objeción de conciencia en Valencia, quien había contactado con el registro de la delegación comprobando que, efectivamente, se enviaba una relación diaria de los documentos que remitían al Ministerio de Justicia, clasificados por el nombre del destinatario y del centro de destino.

Por su parte, la Dirección General de Objeción de Conciencia aseguraba que todo documento que llega a sus dependencias se registra en soporte informático, no habiéndose producido ningún tipo de pérdida o extravío. Tras el estudio detenido de los informes remitidos no resultó posible determinar cuál era la causa de la disfunción detectada, lo que habría sido de gran utilidad a la hora de encontrar la solución idónea. No obstante, el mero hecho de que la misma hubiera sido constatada y hubiera dado lugar a que los organismos afectados iniciaran una investigación interna en aras a esclarecer el asunto, fue suficiente para que, a partir de ese momento, se extremaran las medidas de diligencia y control, disminuyendo el número de quejas de similar tenor a las que originariamente dieron lugar a la investigación (9622822).

6. ADMINISTRACION EDUCATIVA

6.1. Educación no universitaria

En el ejercicio a que se contrae el presente informe las quejas relativas a la carencia de plazas escolares se refieren, en su inmensa mayoría, al nivel de educación infantil, mientras que en el resto de las enseñanzas las quejas planteadas apuntan más bien a deficiencias en las condiciones de escolarización de los alumnos.

Las condiciones en que se ha producido la implantación de la educación secundaria obligatoria en determinados centros es asimismo objeto a continuación de un apartado específico, en el que se detallan los resultados derivados de una investigación, que se anunciaba en el anterior informe de esta institución, dirigida a determinar las condiciones de escolarización en los centros que imparten la citada etapa educativa, a los que se han referido quejas cuyos promoventes, en el citado ejercicio, o a lo largo del año 1997, han manifestado su preocupación ante la falta de adecuación, a su juicio, existente entre las condiciones reales de dichos centros y las exigibles con vistas a la obtención de un proceso educativo de calidad.

En otro orden de cuestiones se pondrá de manifiesto que tampoco durante este ejercicio han experimentado solución los desajustes que de manera insistente viene denunciando esta institución ante el Ministerio de Educación y Cultura, en materia de admisión de alumnos en los centros sostenidos con fondos públicos relacionados con los procedimientos de admisión en los centros de segunda o posteriores opciones y con el falseamiento de datos sobre domiciliación por parte de solicitantes de plazas docentes.

En la misma materia se hace referencia a la aceptación por parte de la Administración educativa de resoluciones del Defensor del Pueblo que afectan a supuestos puntuales o a

enseñanzas, distintas de las de régimen general, en concreto de música, y por último a los problemas que determina la actual normativa de admisión para que alumnos que han cursado enseñanzas de idiomas a distancia puedan continuar dichos estudios en régimen presencial.

Distintas cuestiones en materia de ordenación académica, planteadas durante el presente ejercicio, en referencia a diferentes enseñanzas de régimen general y especial, se mencionarán dado el carácter ampliamente representativo del punto de vista del correspondiente sector educativo que, a juicio de esta institución, cabe atribuir a sus promoventes.

Por último, distintos problemas suscitados en materia de régimen disciplinario de alumnos, enseñanza religiosa y educación especial, serán asimismo tratados, junto con algunas cuestiones relativas a la necesaria modificación de la normativa vigente en materia de transporte escolar y de menores, mencionándose también los resultados a que da lugar la aplicación de la normativa sobre responsabilidad patrimonial de la Administración a reclamaciones de indemnización por accidentes escolares.

6.1.1. *Escolarización en los distintos niveles y etapas educativas reguladas en la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo*

La carencia o insuficiencia de plazas escolares en determinados niveles o zonas geográficas, junto con las deficiencias de las condiciones en que la escolarización se realiza, siguen siendo origen de algunas quejas a las que se presta una atención prioritaria en cuanto afectan directamente al derecho de todos a la educación.

En el nivel de educación infantil, los problemas de escolarización de los que ha tenido conocimiento esta institución han continuado afectando, fundamentalmente, a alumnos de 3 años. En los casos en los que se ha obtenido solución ya para el curso 1997-98, ésta lo ha sido frecuentemente con carácter provisional y en condiciones que no pueden estimarse idóneas, bien sea por la dispersión o precariedad de las instalaciones en que se ha producido, supuesto que se da en la localidad de Daganzo (Madrid), o por tener lugar en locales no específicamente adaptados para las necesidades de estos alumnos por ocuparlos conjuntamente con alumnos de otros niveles educativos, como es el caso de la localidad de Colmenar Viejo (Madrid).

En los dos supuestos mencionados las autoridades educativas han asegurado, sin embargo, que existen previsiones de construcción, a corto plazo, de nuevas instalaciones destinadas a la escolarización de los alumnos del citado nivel educativo (9708917 y 9621965).

En otras ocasiones, y en localidades de mayor volumen de población y con una oferta inicialmente suficiente de plazas del repetido nivel, los reclamantes cuestionan el volumen de la oferta que realizan centros concretos y demandan su ampliación en términos que faciliten su pretensión de escolarizar a sus hijos en centros determinados, más próximos a sus domicilios o que respondan mejor a sus deseos o circunstancias familiares.

En estos supuestos, que en el presente ejercicio han hecho referencia a la ciudad de Madrid, esta institución ha solicitado a la Administración conocer las razones y el marco de planificación

a que respondiera la oferta de plazas cuestionada, así como la suficiencia de la existente en la zona correspondiente para atender la demanda de escolarización en el citado nivel educativo.

Las actuaciones practicadas han permitido determinar la existencia de vacantes del referido nivel educativo en otros centros docentes ubicados en el entorno próximo de aquellos que suscitaban la queja planteada, y en definitiva la existencia de una oferta global de plazas suficientes que no parecía justificar su ampliación en centros determinados, tal y como pretendían los reclamantes (9706335, 9708144 y 9711343).

Por último, también ha suscitado quejas el incumplimiento de requisitos mínimos establecidos en la normativa reglamentaria vigente para los centros del citado nivel educativo en cuanto al número máximo de alumnos por aula, en este caso en un centro docente privado o a la superficie mínima de las aulas y otras condiciones. En los dos supuestos mencionados se ha podido determinar el carácter transitorio o provisional de las situaciones denunciadas, así como la subsanación de las mismas o la existencia de previsiones inmediatas en dicho sentido (9707625 y 9622914).

En el nivel de educación primaria no cabe hablar en líneas generales de déficit de plazas, ni apreciar que exista en general la necesidad de abordar la construcción de nuevos centros que suplan insuficiencias de la oferta de plazas del citado nivel educativo, todo ello, claro está, en base a las quejas recibidas en este último ejercicio. En localizaciones y supuestos muy concretos parecen producirse, no obstante, desajustes temporales en la oferta de plazas de dicho nivel, motivadas por procesos de reubicación de la población escolar como consecuencia de la urbanización de zonas determinadas.

En el informe correspondiente al año 1996 se hacía referencia a un supuesto de esta índole, provocado al producirse la entrega de un número importante de nuevas viviendas en la zona de Valdebernardo (Madrid). La Administración educativa parece haber actuado con una diligencia razonable, en colaboración con la junta municipal de distrito competente, a efectos de programación de las inversiones necesarias para la construcción de nuevos centros; no obstante las dificultades para conocer el volumen y estructura de la nueva población escolar y la indefinición de los plazos en que se produciría la entrega de las viviendas y el traslado de las nuevas familias, han impedido determinar con la antelación suficiente las nuevas necesidades educativas de la zona, lo que determinará que el nuevo centro de educación infantil y primaria, cuya construcción se ha considerado prioritaria, no esté previsiblemente disponible hasta 1998 (9622683).

En el nivel de educación primaria las quejas planteadas aluden a las inadecuadas condiciones en que, a juicio de los reclamantes, se produce, en ocasiones la escolarización, bien porque la carencia de determinadas instalaciones afecta al desenvolvimiento más adecuado de las actividades escolares, o porque repercute negativamente en la calidad de la educación que en ciertos aspectos se proporciona a los alumnos (9700728, 9713314 y 9709936).

El agrupamiento en un aula de alumnos de varios cursos de la educación primaria, e incluso de alumnos de los cursos iniciales de dicho nivel educativo con otros que todavía cursan la educación infantil, ha suscitado asimismo quejas cuyos promoventes, padres de los alumnos

afectados, cuestionan tales fórmulas de escolarización por entenderlas poco adecuadas desde el punto de vista de la consecución de la calidad de la enseñanza.

Dicho sistema de escolarización resulta en principio acorde con las disposiciones vigentes, específicamente con lo establecido en la disposición adicional cuarta del Real Decreto 1004/1991, de 14 de junio, y en la normativa reglamentaria dictada en su desarrollo, y así se ha indicado a los promoventes de las citadas quejas. No obstante, cuando se ha juzgado procedente a la vista de los datos aportados por los reclamantes, se ha solicitado información a la Administración dirigida a determinar la adecuación de las concretas soluciones cuestionadas a las previsiones específicas que en cuanto al número de alumnos por aula, número y titulación del profesorado y condiciones materiales de los centros se establecen en la norma reglamentaria de desarrollo de la disposición adicional mencionada, así como a constatar si la actividad educativa en las unidades a que aluden las quejas se produce de manera que los alumnos reciban la atención específica que requieren en función del curso que realizan.

En ambos aspectos la impresión que cabe deducir de las actuaciones practicadas es positiva, tanto desde el punto de vista del cumplimiento de las condiciones mínimas establecidas, como en lo que se refiere al desenvolvimiento de la actividad docente en los grupos mencionados, que suele facilitarse a través de la adscripción a los centros de profesorado de apoyo a tiempo parcial, que hace posible el desdoble de los grupos a efectos de recepción de enseñanzas de determinadas áreas y, en definitiva, una atención educativa adecuada de los alumnos (9712296, 9711746 y 9711760).

También han sido frecuentes las quejas en relación con la negativa repercusión que para la adecuada escolarización de los alumnos de educación primaria ha determinado la incorporación a los centros respectivos de unidades de educación infantil (normalmente segundo ciclo) y del primer ciclo de educación secundaria obligatoria.

En su diseño inicial el nuevo sistema educativo, al universalizar la oferta de plazas del nivel de educación infantil, incluyéndolas habitualmente en centros de educación primaria, iba a aprovechar los espacios disponibles que se producirían por el paso de los alumnos de los dos últimos cursos de la educación general básica a los centros de secundaria donde se impartirían los nuevos cursos de secundaria obligatoria. Pero a menudo esto no ha sido así y el primer ciclo de secundaria obligatoria sigue impartándose en el centro de primaria que mantiene a todo su alumnado y ve cómo, adicionalmente, se incorporan a él los nuevos alumnos de educación infantil.

Ello determina que, si bien con carácter provisional y entretanto se dispone de nuevas instalaciones en los mismos centros o en otros específicamente destinados a la escolarización de los alumnos de estas últimas enseñanzas, los alumnos del nivel de primaria sufran las consecuencias de la detracción de espacios y profesorado, que se destinan a la atención de los alumnos de otros niveles educativos escolarizados en el centro (9623754, 9712509 y otras).

Del mismo modo que en educación primaria, los alumnos de bachillerato han visto afectadas sus condiciones de escolarización por el aumento del alumnado que han experimentado numerosos institutos en los que se ha pasado a escolarizar alumnos de 12 a 14 años, tramo de edad en el que ahora se cursa el primer ciclo de la educación secundaria obligatoria y en el que

con anterioridad los alumnos realizaban los dos últimos cursos de la educación general básica, todavía en los colegios públicos.

Por distintas causas, que van desde las limitaciones de carácter presupuestario, que según han manifestado distintos órganos educativos han impedido la inclusión de determinadas construcciones ya previstas, hasta la prolongación que, también por distintas causas, experimentan los necesarios trámites que deben realizarse con carácter previo a la iniciación de las construcciones correspondientes, o los retrasos en la ejecución de las propias obras, han hecho que alumnos de bachillerato se hayan visto negativamente afectados en sus condiciones de escolarización (9708819, 9708751, 9703792 y otras).

Por último, debe hacerse referencia a las inadecuadas condiciones de protección contra incendios que presenta el Instituto de Educación Secundaria «Parquesol I », de Valladolid, cuya corrección por la Administración educativa titular del centro parece estar pendiente de la definición por el ayuntamiento de dicha ciudad de las actuaciones concretas que deban realizarse al efecto.

Esta institución ha requerido reiteradamente del citado ayuntamiento, hasta ahora sin resultado, la más urgente contestación a la consulta que en relación con la citada cuestión le ha formulado la Dirección Provincial de Educación y Cultura de Valladolid (9700561).

6.1.2. Condiciones de implantación de la educación secundaria obligatoria en algunos centros docentes

En el informe anual de 1996 se describían con detalle las quejas que había originado la aplicación, a partir del curso 1995-96, de las distintas soluciones que posibilita la normativa vigente en materia de escolarización de alumnos de primer ciclo de la educación secundaria obligatoria, que fueron sobre todo cuestionadas en aquellos casos en que las decisiones sobre escolarización adoptadas exigían la asistencia de los alumnos a centros docentes ubicados fuera de las localidades de su residencia.

La tramitación por el Defensor del Pueblo de dichas quejas, formuladas en un número más reducido del que permitía esperar la considerable repercusión del asunto en los medios de comunicación social y las amplias manifestaciones públicas de protesta suscitada por la aplicación de estas últimas decisiones, se dirigió, entre otros objetivos, a constatar la adecuación a la normativa vigente de las condiciones relativas a instalaciones, equipamiento, dotación de profesorado y demás, en que se producía la escolarización de los alumnos en los supuestos en que las decisiones de las autoridades educativas habían sido cuestionadas ante el Defensor del Pueblo.

En el indicado aspecto las autoridades del Ministerio de Educación y Cultura aseguraban a esta institución que las decisiones sobre escolarización adoptadas garantizaban en todos los casos la calidad de la enseñanza que se prestaba a los alumnos. Sin embargo, las manifestaciones de un cierto número de promoventes de las citadas quejas en el sentido de que los centros de escolarización de los alumnos carecían, especialmente en materia de instalaciones, de los requisitos mínimos establecidos en el Real Decreto 1004/1991, de 14 de junio, ya mencionado, han llevado a esta institución a realizar la investigación a la que ahora se hace referencia.

La citada investigación se dirige a determinar la adecuación de las condiciones que reúnen los colegios de educación primaria y las secciones e institutos de educación secundaria en que están escolarizados alumnos del primer ciclo de la educación secundaria obligatoria, a las exigencias que se establecen en la citada norma reglamentaria para los centros en los que se imparten enseñanzas del citado ciclo educativo.

La selección de los centros a los que se ha extendido la investigación, en la que se ha procurado que estén representados todos los tipos de centros en los que se imparten las citadas enseñanzas, colegios de primaria y secciones e institutos de educación secundaria, se ha realizado atendiendo a los datos que aportaban las quejas que en el año 1996 cuestionaban la escolarización de los alumnos fuera de sus respectivas localidades.

A dichas quejas se han adicionado algunas otras cuyos promoventes, ya en el presente ejercicio, han denunciado la insuficiencia, carencia de espacios o inadecuación de las instalaciones de centros que escolarizan alumnos de educación secundaria obligatoria; el retraso en la dotación de instalaciones a secciones o institutos de educación secundaria formalmente creados pero ubicados todavía en instalaciones provisionales, o en general otras quejas que aportaban indicios de posibles problemas en el aspecto indicado o de inadecuación de otras condiciones a los requisitos mínimos establecidos en la normativa vigente.

También en este último caso todas las quejas planteadas aluden al denominado «territorio MEC». Por esta razón y también por razón del mecanismo de selección de centros aplicado, los resultados que se exponen a continuación no pretenden ofrecer una valoración global de las condiciones en que se produce la escolarización de los alumnos del repetido ciclo educativo, ni siquiera en el ámbito de gestión educativa a que pertenecen los centros investigados. Deben ser entendidos sólo como lo que son, es decir, como resultados de una investigación parcial y concreta, exclusivamente predicables del conjunto de los centros docentes respecto de los que el Defensor del Pueblo ha debido practicar actuaciones en estos dos últimos ejercicios con ocasión de quejas que han apuntado indicios de posibles inadecuaciones o insuficiencias de los medios de que disponen, respecto de los que se prevén como necesarios en la normativa vigente.

También debe advertirse que las carencias o deficiencias que luego se detallan no implican necesariamente un incumplimiento de la normativa vigente sobre requisitos mínimos de los centros docentes, ya que ésta contiene previsiones transitorias, plazos de adaptación y regímenes temporales excepcionales que son imprescindibles para adaptar las infraestructuras educativas anteriores a la reforma a los nuevos requerimientos del sistema educativo que se está implantando.

Ahora bien, ello no puede ocultar que las carencias y déficits que se reseñan afectan a lo que el legislador ha configurado como «requisitos mínimos» de los centros docentes, requisitos, por tanto, vinculados al logro de los estándares de calidad exigibles al sistema educativo que sería deseable se hubieran alcanzado en todos los casos a los siete años de aprobación de la ley.

En definitiva, la investigación se ha extendido a cuarenta y dos centros de los que casi la mitad, veinte en concreto, son institutos de educación secundaria, nueve secciones de educación secundaria y trece colegios públicos de educación primaria en los que se imparte el primer ciclo de educación secundaria obligatoria.

Resumidos de forma sucinta y agrupados en los siguientes epígrafes, los resultados de esta investigación son los siguientes:

A) Requisitos generales de los centros docentes

La casi totalidad de los centros reúnen condiciones generales adecuadas de habitabilidad, seguridad e higiénico sanitarias, siendo sólo cuatro los casos en los que existen deficiencias en estos aspectos.

En dos de los supuestos las deficiencias se derivan de la ubicación de los centros escolares en edificios antiguos que no son rehabilitados por existir proyectos más o menos próximos de construcción de nuevas instalaciones o por no ser dichos edificios propiedad de la Administración educativa. En otro caso las deficientes condiciones de habitabilidad vienen motivadas por el empleo de aulas prefabricadas en un instituto, y en el último se dan deficientes condiciones de seguridad por el insuficiente número de salidas en un instituto al haberse suprimido dos de dichas salidas en una reciente reforma.

La práctica totalidad de los centros consultados presentan barreras arquitectónicas exteriores o interiores que impiden o dificultan el acceso o la movilidad de personas afectadas por minusvalías.

Finalmente, más de la tercera parte de los centros examinados tienen instalaciones escolares dispersas, lo que conlleva dificultades organizativas, deficiente aprovechamiento de los medios disponibles y en ocasiones desigual dotación de medios de toda índole en cada uno de los edificios o sedes de un mismo centro docente.

B) Instalaciones

Sólo cuatro centros sobre el total de los consultados dispone de todas las instalaciones exigidas por el Real Decreto 1004/1991, de 14 de junio, sobre requisitos mínimos de los centros que imparten enseñanzas de régimen general no universitarias, mencionado más arriba, y éstas de la superficie y demás condiciones establecidas en la citada disposición. El resto, hasta el total de 42 centros consultados presentan en mayor o menor grado distintas carencias.

En líneas generales, los centros disponen de aulas suficientes y de la capacidad adecuada. Sólo en algún supuesto su superficie o su número es insuficiente, y en estos casos parecen existir proyectos inmediatos de construcción de nuevas instalaciones.

En más de la mitad de los centros el aula taller tiene una superficie considerablemente más reducida que la establecida en el real decreto de requisitos mínimos mencionado; mientras que la cuarta parte de los centros carece en absoluto de la citada instalación y sólo el resto dispone de un aula de las dimensiones exigibles.

La carencia o dimensiones inadecuadas de todas o algunas de las aulas destinadas a la enseñanza de la música, plástica o informática es asimismo muy frecuente en los centros

investigados. Más de una tercera parte de los centros carece de una de las citadas aulas, más frecuentemente de la de plástica y a continuación de la de informática; mientras que alrededor de una cuarta parte carece de dos de los citados espacios, y en algún caso incluso de los tres.

Alrededor de la mitad de los centros carece también de gimnasio escolar, que en algunas ocasiones se suple por la existencia en las localidades respectivas, o incluso dentro del recinto escolar, de polideportivos de propiedad municipal que son utilizados para la práctica de la educación física.

Aunque en un número mucho más reducido, aproximadamente una cuarta parte de los centros consultados carecen de laboratorio de ciencias experimentales, biblioteca o incluso de patio escolar, y en un porcentaje todavía menor de otras instalaciones.

Los datos obtenidos permiten deducir que los centros que presentan mayores carencias de espacios necesarios para la impartición de la educación secundaria obligatoria en condiciones óptimas de calidad son los colegios de educación primaria. En las secciones de educación secundaria la situación es muy desigual, similar a la de los colegios en los supuestos en que se ubican a título provisional precisamente en instalaciones de colegios públicos, o muy diferenciada de la de éstos, bien en un sentido negativo, cuando se instalan provisionalmente en edificios cedidos de forma temporal por corporaciones locales u otras instituciones, que no parecen ser objeto de ningún tipo de adaptación, bien en un sentido positivo, en los supuestos en que disfrutan ya de instalaciones expresamente construidas para su ubicación y adaptadas a las condiciones reguladas en la normativa sobre requisitos mínimos vigente.

Aunque la situación es considerablemente desigual entre unos y otros institutos de educación secundaria, en conjunto parecen ser el tipo de centro mejor dotado en cuanto a instalaciones para la impartición de la educación secundaria obligatoria.

C) Número de alumnos por unidad escolar

En líneas generales las unidades escolares de los centros docentes consultados se ajustan al máximo de 30 alumnos establecido con carácter general para la educación secundaria obligatoria, debiendo señalarse que no es infrecuente que en las citadas unidades se escolarice un número de alumnos sensiblemente inferior al máximo mencionado.

Hay que precisar que, salvo en un solo supuesto, en el que el exceso de alumnos sobre el máximo de 30 establecido se refiere al segundo curso de educación secundaria obligatoria, en el que, de acuerdo con el vigente calendario de aplicación de la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo, resulta ya plenamente exigible la observancia de la ratio mencionada, en el resto de los casos, no muy numerosos, el exceso se presenta en cursos del segundo ciclo (3.º y 4.º) en los que el citado máximo deberá aplicarse imperativamente sólo a partir de los cursos 1998-99 y 1999-2000 respectivamente.

D) *Profesorado*

La dotación de profesores especialistas resulta adecuada en líneas generales en los institutos de educación secundaria, es deficiente en las secciones de educación secundaria, aunque en este aspecto cabe establecer importantes diferencias entre unas y otras, y resulta francamente inadecuada en el caso de los colegios públicos que imparten enseñanzas de educación secundaria obligatoria.

Estos últimos presentan carencias de especialistas en prácticamente todos los casos. Ninguno de los centros de primaria consultados contaba con profesores de las especialidades de tecnología y educación plástica y visual y algunos de ellos carecían además de especialistas en lengua castellana, ciencias naturales y música.

Las secciones de educación secundaria investigadas presentan, como ya se ha apuntado, una situación muy desigual. En aproximadamente la mitad de los casos su dotación de especialistas parece correcta mientras que en el resto de los supuestos resulta deficiente. También en estos últimos centros las diferencias afectan a la dotación de especialistas de educación plástica y visual, a continuación a la dotación de especialistas de tecnología y, en menor número, a otras especialidades.

La investigación realizada ha permitido constatar además el elevado nivel de inestabilidad que presenta el profesorado de los institutos y de las secciones de educación secundaria.

En los primeros, más de la cuarta parte de su profesorado está formado por profesores con destino provisional —sujetos a la obligación de participar en sucesivos concursos de traslados hasta la obtención de destinos definitivos— o interinos, que se nombran para cubrir necesidades docentes por períodos que no van más allá de un curso escolar.

La proporción de profesores provisionales o interinos se eleva hasta más de las dos terceras partes en el supuesto de las secciones de educación secundaria, cuyas plazas en muchos casos no han sido todavía convocadas para su provisión en concurso de traslados.

La circunstancia anterior dificulta la formación de equipos docentes en los centros y la necesaria continuidad de las acciones educativas en los mismos.

E) *Orientación*

Todos los institutos de educación secundaria investigados disponen de departamento de orientación, al que la normativa reguladora de la educación secundaria obligatoria atribuye cometidos clave para la efectiva obtención de todas las virtualidades que en cuanto a la introducción paulatina de mayores espacios de optatividad, diversificación curricular, adaptación curricular, etc. se derivan de la ordenación académica de la citada etapa educativa.

En un reducido número de casos los centros consultados señalan que los citados departamentos no disponen de todo el profesorado que resultaría necesario para la adecuada realización de los citados cometidos.

De acuerdo con la normativa vigente, tanto los colegios públicos en que se imparte el primer ciclo de la educación secundaria obligatoria, como las secciones de educación secundaria obligatoria, están adscritos o dependen de un instituto de educación secundaria, lo que les incluirá en el ámbito de actuación del departamento de orientación del instituto correspondiente, ya que la normativa vigente no prevé la dotación de departamentos de orientación propios.

Los datos obtenidos indican que, de hecho, la actuación de los departamentos de orientación de los institutos no parece extenderse a los citados centros, cuyos equipos educativos, en general y salvo en supuestos puntuales en que se desplazan hasta los mismos a tiempo parcial orientadores u otros profesionales dependientes de equipos de orientación de zona, no estiman satisfechas sus necesidades en el indicado aspecto.

F) *Oferta de optativas*

La normativa sobre ordenación académica vigente atribuye a la etapa de educación secundaria obligatoria, entre otras características, la de una optatividad progresiva a lo largo de sus ciclos y cursos sucesivos que, atendiendo a los distintos intereses de los alumnos, facilite a éstos itinerarios educativos diferentes.

Con dicha finalidad, los centros, de acuerdo con lo que se establece en la propia normativa, deben realizar una oferta de materias optativas, equilibrada entre los distintos ámbitos de conocimientos, que favorezca una diversidad creciente al final de la etapa.

En este aspecto la investigación que se ha realizado ha permitido comprobar que en la mayoría de estos centros que imparten la educación secundaria obligatoria, la oferta de materias optativas se reduce a la obligatoria, es decir, una segunda lengua extranjera a lo largo de toda la etapa, una materia de iniciación profesional en los dos cursos del segundo ciclo y cultura clásica en uno de los cursos del mismo ciclo.

La oferta de optativas en los colegios de primaria investigados se limita en todos los casos a un segundo idioma extranjero, es decir, a la configurada como obligatoria para alumnos de los cursos primero y segundo de la educación secundaria obligatoria (primer ciclo), únicos de la referida etapa educativa que se escolarizan en este tipo de centros.

La situación es prácticamente la misma en las secciones de educación secundaria. Aunque más amplia que la de los colegios de primaria, en la medida en que en las secciones se escolariza a alumnos también del segundo ciclo de la educación secundaria obligatoria para los que la normativa vigente impone la oferta adicional de otras optativas, en los términos que ya han quedado expresados más arriba, la oferta que realizan las secciones se ajusta a la estrictamente obligatoria en ocho de las nueve secciones de secundaria consultadas, mientras que sólo en el supuesto restante la oferta de optativas es más amplia que la obligatoria.

En cuanto a los institutos de educación secundaria, si bien parecen disponer en los supuestos investigados de una mayor capacidad de oferta de optativas, cabe señalar que en cuatro de los veinte centros la investigación ha revelado que la oferta que realizan se contrae, como en los otros dos tipos de centros mencionados, a la definida como obligatoria, mientras que en nueve de

los casos restantes su mayor oferta de optativas se refiere exclusivamente a materias de iniciación profesional, oferta que es especialmente más amplia en los institutos que imparten también formación profesional específica y sólo en los demás centros, es decir, en siete de los veinte institutos mencionados, su oferta de optativas se refiere también de manera más equilibrada, tal y como pretende la normativa sobre ordenación académica vigente, a varias de las citadas materias de iniciación profesional y a otras áreas de conocimiento.

6.1.3. Admisión de alumnos en centros sostenidos con fondos públicos

El nuevo reglamento sobre admisión de alumnos aprobado por Real Decreto 366/1997, de 14 de marzo, por el que se regula el régimen de elección de centro educativo, continúa sin dar el nuevo tratamiento que viene demandando esta institución y que exige la normativa legal vigente en la materia, al procedimiento aplicable a la admisión de alumnos en los centros docentes sostenidos con fondos públicos.

Los sucesivos reglamentos dictados en desarrollo de los preceptos de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del derecho a la educación, que sientan las bases del régimen de admisión de alumnos, y entre ellos también el ya citado Real Decreto 366/1997, de 14 de marzo, contemplan un procedimiento que trata en plano de igualdad las peticiones de plaza escolar formuladas como primera opción entre las manifestadas por cada solicitante; pero que desvaloriza la segunda y restantes opciones de elección de centro docente que no optan a todas las plazas de éstos, sino sólo a aquellas que resten tras adjudicar las primeras opciones de cada solicitante.

De este modo, aunque el demandante de la plaza, de acuerdo con el baremo de méritos objetivos, tenga más puntuación que otros aspirantes a ingreso en un mismo centro educativo, no la obtendrá si la suya es una segunda opción porque previamente se habrán otorgado las plazas a quienes hubieran solicitado ese centro docente en primera opción aunque tengan menos puntos. Solicitar plaza, pues, en centros educativos de gran demanda y dejar como segunda y sucesivas opciones otros centros del interés del demandante implica un riesgo considerable de no obtener plaza en ninguno de los centros solicitados y sí en otros distintos en los que queden plazas libres.

Esta institución formuló, ya en el año 1992, una recomendación en la que se instaba de las autoridades educativas la modificación en el aspecto indicado de la normativa reglamentaria por la que, en aquellas fechas, se regía el procedimiento de admisión de alumnos, resolución ante la que las autoridades del entonces Ministerio de Educación y Ciencia admitieron las disfunciones existentes (9212652).

Desde entonces, esta institución, en ciertos casos con ocasión de nuevas quejas al respecto, ha interesado repetidamente de las autoridades educativas la adopción de las soluciones normativas precisas, a lo que siempre parecían oponerse dificultades técnicas, alegadas en su momento por el todavía Ministerio de Educación y Ciencia, para articular un procedimiento de admisión que cumpliera el objetivo pretendido sin menoscabar las facultades que la legislación vigente concede a los órganos de gobierno de los centros en orden a la adopción de decisiones en materia de admisión de alumnos (9414851 y 9506493).

Según se hizo constar en el informe de 1996, dichas dificultades parecían haber sido superadas, a juzgar por cuanto manifestaba ya a punto de concluir el pasado ejercicio la Secretaría General de Educación y Formación Profesional, mediante el diseño de un procedimiento de admisión que parecía ser respetuoso con los dos condicionamientos legales expresados, procedimiento que, sin embargo, todavía no se ha incorporado a la última modificación de la normativa sobre admisión de alumnos, sin que la citada secretaría general haya informado a esta institución de las razones a que responda dicha circunstancia ni de las previsiones existentes en orden a la efectuada adopción del nuevo procedimiento diseñado en el ámbito del departamento.

Esta institución, a lo largo del ejercicio 1997 ha solicitado reiteradamente la explicación e información pertinentes, que hasta el momento no ha proporcionado la Secretaría General de Educación y Formación Profesional ante la que se prosigue la indicada actuación.

En relación con el falseamiento de los datos sobre domicilio en que incurren un número significativo de solicitantes de plazas en los mismos procedimientos de admisión (cuestión a la que también se aludía con un cierto detalle en el informe 1996), la misma Secretaría General de Educación y Formación Profesional se ha referido en este ejercicio ante el Defensor del Pueblo, a la falta de respuesta de la Federación Española de Municipios y Provincias a las reiteradas peticiones que le había dirigido en orden al estudio y adopción conjunta de soluciones dirigidas a garantizar la adecuación a la realidad, de los datos sobre domiciliación que se hacen constar en los certificados de empadronamiento que aportan los interesados con sus solicitudes de admisión.

La tramitación efectuada por esta institución para instar de la Federación Española de Municipios y Provincias su colaboración en la solución del problema mencionado, —originado por la falta de comprobación por los ayuntamientos de los nuevos datos sobre domiciliación que alegan los interesados para obtener los certificados de empadronamiento, que no reflejan su domicilio real, que deben aportar a los procedimientos de admisión—, ha dado como resultado la remisión por ésta de una comunicación de la que parece deducirse la disponibilidad de la mencionada representación nacional de los municipios para estudiar cualquier iniciativa que se plantee por la Secretaría General de Educación y Formación Profesional en orden a su colaboración en la solución del problema mencionado.

No obstante, según se señala en la misma comunicación, de la que se ha dado traslado a las autoridades del Ministerio de Educación y Cultura, por parte de la secretaría general mencionada no se habían formulado sugerencias concretas en el indicado aspecto, por lo que la federación aseguraba encontrarse en el momento de emisión de su informe, a la espera de las propuestas que se le hicieran llegar desde el Ministerio de Educación y Cultura (9506473).

También en relación con la admisión de alumnos en centros en los que se imparten enseñanzas de régimen general, en este caso para realizar el tercer curso de la enseñanza secundaria obligatoria y el curso de orientación universitaria, se ha formulado en este ejercicio una sugerencia, que ha sido aceptada, a la Secretaría General de Educación y Formación Profesional para que en todos los casos la admisión de alumnos se produzca como resultado exclusivamente de los criterios definidos en la normativa vigente y de acuerdo con el orden de prioridad que determine entre los solicitantes la aplicación de los citados criterios, y del baremo establecido legalmente (9709955).

Esta institución tuvo conocimiento de que en algún centro de educación secundaria se había llevado a las últimas posiciones en las listas de admisión, haciendo abstracción de la puntuación que hubieran obtenido por aplicación de los criterios de admisión legalmente establecidos, a los alumnos que el año anterior hubiesen cursado y no superado el primer curso de bachillerato, correspondiente todavía a las enseñanzas reguladas por la Ley General de Educación.

Asimismo, también se constató a efectos de admisión de alumnos del curso de orientación universitaria, que se habían atendido prioritariamente las solicitudes de alumnos procedentes de centros en los que no se impartieran enseñanzas del mencionado curso, teniéndose en cuenta solo en segundo lugar el resultado de las puntuaciones obtenidas por aplicación del baremo reglamentario de admisión.

Estas actuaciones las justificaban las autoridades educativas competentes por razones de programación de puestos escolares y en base a la utilización de las facultades que la normativa reglamentaria vigente en materia de admisión de alumnos concede a las direcciones provinciales (en este caso la de Cantabria) para adoptar medidas urgentes de escolarización. Sin embargo, a juicio de esta institución, la normativa vigente tan solo autoriza a condicionar la admisión de los alumnos en los centros sostenidos con fondos públicos a los resultados que se deriven de la aplicación de los criterios de admisión definidos en la citada normativa. Además no debe olvidarse que la programación de plazas educativas es un instrumento al que deben acudir los poderes públicos, precisamente para garantizar la efectividad del derecho que asiste a los padres y alumnos para escoger centro docente.

Nada en la normativa antes citada permite entender que las facultades de programación constituyan un límite en consideración al cual puedan las administraciones educativas hacer abstracción del derecho de determinados alumnos a que sus solicitudes de admisión sean valoradas de acuerdo con los criterios de admisión vigentes y atendidas por el orden que determine la aplicación del baremo establecido, posponiendo, en ciertos supuestos, la consideración de las peticiones de aquellos alumnos que ya dispusieran de plaza en otros centros e imponiendo a éstos, en definitiva, la permanencia en los mismos al margen de la puntuación y del orden de prelación que hubieran obtenido por aplicación de los criterios legalmente establecidos.

En la misma materia de admisión de alumnos, aunque ya para cursar enseñanzas de las que la Ley Orgánica 1/1990, de Ordenación General del Sistema Educativo, contempla bajo la clasificación de enseñanzas de régimen especial, es necesario hacer referencia a quejas que ponen de manifiesto las dificultades que encuentran los alumnos que han cursado enseñanzas del ciclo elemental del primer nivel de idioma inglés a distancia, para ser admitidos en las escuelas oficiales de idiomas con la finalidad de proseguir estudios del ciclo superior de las mismas enseñanzas.

La posibilidad de cursar enseñanzas de idiomas a distancia tan sólo está desarrollada para el ciclo elemental del primer nivel de las referidas enseñanzas especializadas de idiomas, únicas cuya impartición se prevé, en los centros públicos que sean autorizados al efecto, por la Orden de 2 de noviembre de 1993, habiéndose de hecho establecido programas de educación a distancia exclusivamente para el idioma inglés.

Los alumnos que han cursado las enseñanzas del programa de inglés a distancia «That's English» no pueden, en consecuencia, continuar estudios del ciclo superior del primer nivel en el mismo régimen a distancia, mientras que, de otra parte, su eventual admisión en las escuelas oficiales de idiomas para realizar el citado ciclo superior en régimen presencial resulta muy improbable si se tiene en cuenta que, según entiende la Dirección General de Centros Educativos, de acuerdo con la normativa sobre admisión de alumnos, sólo pueden optar a las vacantes que pudieran resultar una vez que promocionen los alumnos presenciales que ya disponen de plaza en las escuelas.

En definitiva, dados los condicionamientos que se deducen de la normativa sobre admisión de alumnos vigente que, en efecto, reconoce a los alumnos su derecho a continuar en los centros en que hubieran obtenido plaza, sin necesidad de nuevo proceso de admisión, hasta la conclusión del correspondiente nivel educativo y teniendo en cuenta, de otra parte, la elevada demanda de enseñanzas de idioma inglés existente, y el hecho, que asimismo se desprende de la tramitación efectuada ante la citada dirección general, de que el número de plazas que ofertan las escuelas oficiales de idiomas no se ha incrementado en los últimos años, parece evidente que las posibilidades de que estos alumnos continúen sus estudios de idiomas en un centro público son prácticamente inexistentes.

En consecuencia, aun supuesta la especificidad de las citadas enseñanzas de idiomas que no forman parte de las enseñanzas de régimen general ni tienen, desde luego, carácter obligatorio, esta institución ha entendido, y así se ha manifestado a la Secretaría General de Educación y Formación Profesional, que las mismas razones que aconsejaron el establecimiento de enseñanzas de inglés a distancia, con la finalidad de atender la demanda de dichas enseñanzas del ciclo inicial que, por falta de plazas, no podía satisfacerse en régimen presencial en las escuelas oficiales de idiomas, parecen hacer ahora necesaria su ampliación a las enseñanzas de ciclo superior.

A las citadas razones se añaden las consideraciones adicionales de que actualmente existe un sector de alumnos que han concluido las enseñanzas de idiomas previas en la modalidad de educación a distancia, que estos alumnos en un número apreciable de casos tienen la expectativa, por demás razonable, de continuar dichos estudios en un centro público, y por último, que en las actuales circunstancias no parece posible que dicha pretensión resulte satisfecha con el volumen de plazas y modalidad presencial existentes.

El planteamiento anterior en relación con el cual se ha solicitado reiteradamente el informe de la Secretaría General de Educación y Formación Profesional no ha obtenido respuesta por parte del órgano educativo (9621926).

La Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo, al regular las condiciones de acceso al primer curso o a otros superiores dentro del grado medio de las enseñanzas de música, tan sólo exige la superación de pruebas específicas de acceso al grado o a un curso intermedio dentro de las mismas.

Por otra parte, la adaptación reglamentaria de los criterios de admisión de alumnos a las especificidades de los centros en que se cursan enseñanzas musicales, prevista en la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del derecho a la educación, se realiza en la Orden de

28 de agosto de 1992, que también establece para el ámbito de gestión del Ministerio de Educación y Cultura el currículo de los grados elemental y medio de música y el acceso a dichos grados.

En dicha orden se establece que la adjudicación de las plazas vacantes en cada especialidad de grado medio se realizará entre alumnos que hubieran superado las pruebas previstas en la Ley de Ordenación General del Sistema Educativo y, en lo que aquí interesa destacar, de acuerdo, exclusivamente, con la puntuación definitiva obtenida en dichas pruebas.

En definitiva, la citada orden ha venido a condicionar o hacer depender el orden de prelación entre los alumnos a efectos de adjudicación de plazas correspondientes al repetido grado medio de las enseñanzas musicales únicamente de las calificaciones obtenidas por los solicitantes en la prueba de acceso al grado, sin que en ningún caso autorice el establecimiento de criterios de prioridad entre los alumnos, deducidos de la edad de los solicitantes.

En consecuencia, esta institución ha entendido que los contenidos de instrucciones cuestionadas por los promoventes de la queja, dictadas por la Dirección General de Centros Educativos para el curso 1996-97, en las que se contemplaba el orden en que deben incluirse en las listas de admisión a los aspirantes que superaran las pruebas específicas, formando grupos de edad determinada, y la asignación preferente de plazas a los alumnos de los grupos de menor edad respecto de los nacidos con anterioridad, incluso en los supuestos en que estos últimos hubieran obtenido en la citada prueba una puntuación superior a los primeros, contravenían lo establecido en la normativa reglamentaria vigente en materia de admisión de alumnos a las citadas enseñanzas.

Por ello, se ha considerado preciso formular una recomendación en la que se instaba de la Dirección General de Centros Educativos que las instrucciones que dictase para cursos sucesivos se ajustasen, en el aspecto cuestionado, al contenido de las normas vigentes y prescindiesen de la aplicación a efectos de admisión en el citado ciclo de las enseñanzas de música de criterios de edad no amparados por la citada normativa. La recomendación ha sido aceptada y de acuerdo con la misma se han redactado las instrucciones que han regido la admisión de alumnos para el curso 1997-98 (9619734 y 9621545).

6.1.4. Ordenación académica

Se han producido también en el ejercicio 1997 quejas que plantean cuestiones de ordenación académica, relacionadas en la mayoría de los supuestos, que se exponen a continuación, con las nuevas enseñanzas previstas en la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo, cuyos promoventes cuestionan determinadas decisiones académicas producidas al amparo de la normativa sobre ordenación de los nuevos niveles y etapas educativas que juzgan inadecuadas. Estas quejas en casi todos los casos vienen determinadas, bien por un conocimiento insuficiente de las disposiciones que desarrollan el currículo o los criterios de evaluación y promoción en los niveles educativos previstos en la citada ley orgánica, o, en otros casos, por las consecuencias que en ciertos supuestos se han derivado de la supresión de enseñanzas o asignaturas en orden a la conclusión de enseñanzas ya iniciadas de acuerdo con planes de estudio anteriores, o, por último, por el hecho de que no se haya producido la

aprobación de determinados desarrollos reglamentarios encomendados al Gobierno por la misma ley orgánica, también en la indicada materia de ordenación académica.

Se han producido en el presente ejercicio varias quejas cuyos promoventes, padres de alumnos de educación secundaria obligatoria manifestaban ante esta institución su malestar ante la arbitrariedad que a su juicio suponía el hecho de que sus hijos no hubiesen promocionado de curso o ciclo, o no hubieran sido propuestos para la expedición del título de graduado en educación secundaria, cuando sí lo habían sido otros alumnos con un número superior de áreas evaluadas negativamente.

Esta institución ha informado a los autores de estas quejas que las decisiones de orden académico que cuestionaban respondían a la normativa reglamentaria vigente reguladora del currículo de educación secundaria obligatoria, en la que se establece la posibilidad de que los alumnos promocionen de curso o ciclo o sean propuestos para la expedición del título de graduado en educación secundaria, incluso cuando hubiesen sido evaluados negativamente en una o varias áreas, siempre que hubieran alcanzado en términos globales, los objetivos establecidos respectivamente para el curso o ciclo o para el conjunto de la etapa.

En definitiva, la madurez del alumno y sus posibilidades de progreso en estudios sucesivos, son los criterios que la propia normativa establece para decidir, tanto la promoción de los alumnos de uno a otro ciclo o curso dentro de la educación secundaria obligatoria, como la propuesta para la obtención del correspondiente título, estableciéndose asimismo en la propia normativa mencionada que la realización de la valoración pertinente corresponde al conjunto de los profesores que hubieran intervenido en el proceso educativo de los alumnos.

Así, según se ha manifestado a los interesados, de acuerdo con la repetida normativa, cabe que alumnos que tienen un determinado número de materias evaluadas negativamente sean propuestos para la expedición del título de graduado en educación secundaria, en los supuestos en que se entienda que han alcanzado globalmente los objetivos del curso de que se trate; mientras que en el caso de otros alumnos, con el mismo o incluso inferior número de materias pendientes se llega a la decisión contraria, igualmente acorde con las disposiciones sobre ordenación académica vigente, al haberse realizado una valoración diferente respecto de la madurez y posibilidades de progreso académico sucesivo del alumno de que se trate (9711865, 9713261 y otras).

Como se adelantó al comienzo de este epígrafe, estas quejas revelan un deficiente conocimiento de los criterios de promoción y evaluación del nuevo sistema educativo. Sería conveniente que las autoridades educativas se planteasen la conveniencia de incentivar, a través de los propios centros docentes, sus equipos directivos y sus órganos de participación, la difusión de estos criterios y el mejor conocimiento entre los alumnos y sus padres del significado y consecuencias de la evaluación a la que se somete a sus hijos, para lo que se deben dictar las instrucciones pertinentes.

En algún supuesto, sin embargo, fue el claustro de profesores de un instituto de educación secundaria de la provincia de Madrid el que, según los términos en que se dirigía al Defensor del Pueblo la asociación de padres de alumnos del centro, no tuvo presente la citada normativa al

concretar los criterios que debían aplicarse en el instituto a efectos de promoción de los alumnos o de propuesta para la concesión del correspondiente título.

De acuerdo con los criterios aprobados por el claustro de profesores, los alumnos debían acreditar a los citados efectos una puntuación media de un punto —de acuerdo con un baremo en el que se otorga cero puntos al insuficiente, un punto al suficiente, punto y medio al bien, dos puntos al notable y tres al sobresaliente—, lo que llevaba al resultado de que aquellos alumnos que hubieran superado con la calificación de suficiente todas las áreas a excepción de una calificada negativamente, no podían promocionar o ser propuestos para la obtención del título, consecuencia que se encontraba en abierta contradicción con las previsiones, ya descritas con anterioridad, contenidas en el Real Decreto 1345/199 1, de 6 de septiembre, por el que se establece el currículo de la educación secundaria obligatoria, y en la Orden de 12 de noviembre de 1992, sobre evaluación en la misma etapa educativa.

La tramitación que de la citada queja ha efectuado el Defensor del Pueblo ante la Dirección Provincial de Educación y Cultura de Madrid, ha permitido a esta institución determinar que el proyecto curricular del centro, en el que se contenían los criterios cuestionados, han sido corregidos por su claustro de profesores y fijados en una forma que responde a lo establecido en la normativa de aplicación en el aspecto mencionado (9706326).

La supresión de los cursos iniciales de las enseñanzas de piano del plan de estudios de 1966, producida de forma paralela a la implantación de los cursos equivalentes correspondientes a la nueva ordenación de las enseñanzas de música previstas en la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo, viene impidiendo a algunos alumnos completar todas las asignaturas que, de acuerdo con la anterior ordenación académica deben superarse para la obtención de los títulos correspondientes a determinadas especialidades.

La citada cuestión ha sido puesta de manifiesto ante esta institución por alumnos de distintos conservatorios que en sus quejas señalaban que para la obtención, de acuerdo con el plan de estudios de 1996, del título de profesor de armonía, contrapunto y composición, a cuya consecución habían dirigido sus estudios musicales, debían cursar, al menos cinco cursos de piano del citado plan de estudios de 1996, necesarios a su vez para acceder a los cursos 2.º y 3.º de transposición, repentización y acompañamiento instrumental, que forman parte de las asignaturas que deben cursarse y superarse para la obtención del citado título.

Según señalan los reclamantes, la supresión de los cursos iniciales de las enseñanzas de piano del plan de estudios de 1966 —aun cuando podían obtener la preparación correspondiente de manera privada y concurrir a las pruebas de suficiencia que se contemplan en el repetido plan de estudios— les impedía cursar las enseñanzas en el centro en el que venían realizando sus estudios, mientras que, de otra parte, la posibilidad de obtener el título que pretenden, incorporándose en el futuro a las nuevas enseñanzas de grado superior previstas en la Ley de Ordenación General del Sistema Educativo, no resulta por el momento viable al no haberse determinado aún la nueva ordenación de las citadas enseñanzas.

En relación con la cuestión indicada, la Dirección General de Centros Educativos del Ministerio de Educación y Cultura, ante la que se han tramitado las quejas mencionadas, informaba a esta institución en el mes de marzo último que el departamento estudiaba fórmulas

que permitiesen resolver el citado problema. No obstante, hasta el momento, y a pesar de las peticiones que de forma reiterada se han dirigido a la citada dirección general, no se dispone de nueva información relativa a la solución del problema planteado, silencio éste que se pone de manifiesto dada la endémica falta de atención de los sucesivos equipos ministeriales para con las enseñanzas artísticas en general, y en particular con las de música, evidente hasta en la misma estructura orgánica del propio departamento ministerial (9621871 y otras).

Como cuestión conexas con las de ordenación académica hasta ahora expuestas haciendo referencia específica a las enseñanzas artísticas, en este caso las de grado superior que en la Ley de Ordenación General del Sistema Educativo se equiparan a las de nivel universitario, parece oportuno hacer aquí referencia al malestar que ha expresado ante esta institución la Asociación de Centros Superiores de Enseñanzas Artísticas, de la que al parecer forman parte la mayoría de los centros docentes públicos en que se imparten las citadas enseñanzas, así como un denominado Consejo de Directores de Conservatorios Superiores. La queja hace referencia al hecho de que, no obstante haberse equiparado por la Ley de Ordenación General del Sistema Educativo el grado superior de las citadas enseñanzas a las de nivel universitario, no se hayan extraído de dicha previsión legal las consecuencias necesarias en orden a la configuración de un marco normativo que dote a los centros docentes en que se imparten dichos estudios de un nivel de autonomía congruente con dicha equiparación universitaria, y necesario tanto para el mejor desenvolvimiento de las citadas enseñanzas como para la interrelación de estos centros con sus homólogos del resto de países europeos.

Del contenido de la queja formulada se desprende que tanto la citada asociación como el mencionado Consejo de Directores de Conservatorios Superiores se vienen dirigiendo desde el año 1995 a diferentes instancias del Ministerio de Educación y Cultura formulando sugerencias de actuación en relación con la cuestión planteada, entre las que se incluyen una propuesta concreta de creación del marco legal adecuado a la finalidad que pretenden, así como otras medidas dirigidas al objetivo de dotar a los citados centros superiores de autonomía de gestión y plenitud de competencias académicas.

Dado que según manifestaban los promoventes de la citada queja, sus sugerencias no habían obtenido respuesta alguna por parte del Ministerio de Educación y Cultura, no obstante el carácter ampliamente representativo que poseen del conjunto de los centros de enseñanzas artísticas, el Defensor del Pueblo consideró oportuno interesar de la Secretaría General de Educación y Formación Profesional la emisión de un informe que permita a esta institución trasladar a los reclamantes la información de que son acreedores, referida a la valoración de sus propuestas por parte del Ministerio de Educación y Cultura y de los proyectos concretos que pudieran haberse elaborado en la línea sugerida por éstos.

Hasta el momento la citada actuación no ha obtenido respuesta de la citada autoridad educativa (9709049).

Por último, deben reflejarse en el presente apartado, también en referencia a las enseñanzas de régimen especial artísticas y en concreto a las enseñanzas de danza, las quejas formuladas por varias federaciones y asociaciones de profesionales de la danza, ante el hecho de que, transcurridos ya siete años desde la aprobación de la Ley de Ordenación General del Sistema Educativo, todavía no se haya procedido a la aprobación de la norma reglamentaria que, de

acuerdo con previsiones de la ley orgánica mencionada, debe establecer las equivalencias de los títulos y diplomas que poseen, obtenidos de acuerdo con planes de estudio anteriores, con los previstos en la repetida ley orgánica.

En relación con las previsiones temporales que existan en orden a la aprobación de la citada norma reglamentaria, que parece encontrarse ya en proceso de elaboración, esta institución ha iniciado la tramitación que ha juzgado pertinente, también en este caso ante la Secretaría General de Educación y Formación Profesional, de la que asimismo se ha demandado información respecto del contenido a que se ajustará la citada disposición, al que se extiende el desacuerdo de los reclamantes.

La citada actuación, iniciada en fecha próximas a las de redacción de este informe, todavía no ha obtenido respuesta por parte de la Administración educativa (9714289 y 9714416).

6.1.5. Régimen disciplinario

Continúan planteándose ante esta institución quejas, habitualmente por parte de los padres de los alumnos afectados, en las que se cuestionan los términos en que se desenvuelven los procedimientos conducentes a la adopción de decisiones disciplinarias en el ámbito de los centros docentes.

Las garantías jurídicas de que ha de rodearse el desenvolvimiento de los procedimientos sancionadores se vinculan, entre otros aspectos, a la observancia de unas determinadas fases, a su reflejo documental adecuado, y a la atribución a cada uno de los documentos del expediente de unos contenidos y motivación mínimos, tanto para asegurar el acierto de la decisión que se adopta, como para facilitar el ejercicio de las facultades de los afectados de alegar cuanto convenga a su defensa en el curso del expediente, o de recurrir, posteriormente, de manera fundada contra la resolución correspondiente.

Sin embargo, en el curso de un procedimiento sancionador tramitado por la Dirección Provincial de Educación y Cultura de Madrid se observó la omisión del pliego de cargos, la deficiente fundamentación de la propuesta de resolución (en la que no se concretan los hechos imputados al alumno ni los elementos probatorios a través de los cuales se entiende determinada su comisión por el alumno), así como que tras la notificación de esta última a los padres del alumno afectado no se concedió a éstos plazo para la formulación de alegaciones.

La Dirección Provincial citada ha entendido que la formulación de pliego de cargos no viene expresamente impuesta por la normativa vigente y ha señalado que en el conjunto de la tramitación del expediente han primado consideraciones educativas antes que la estricta observancia de las fases procedimentales típicas de un procedimiento sancionador.

Es cierto que el reglamento vigente en materia de derechos y deberes de los alumnos, Real Decreto 723/1995, de 5 de mayo, por el que se establecen los derechos y deberes de los alumnos y las normas de convivencia en los centros, no contempla con su denominación usual cada una de las fases procedimentales mencionadas, ni establece precisiones sobre la forma en que deban desarrollarse lo que en el mismo se denomina la audiencia al alumno o a sus padres y la

comunicación a los mismos de las conductas que se imputan y de las medidas correctoras que se proponen al Consejo Escolar. Sin embargo, de acuerdo con el repetido reglamento estas últimas deben necesariamente producirse en el curso de la tramitación de expedientes disciplinarios que se instruyan en relación con conductas gravemente dañosas para la convivencia en los centros.

El carácter educativo de las medidas sancionadoras adoptadas en el ámbito de los centros — en atención al cual, según señala la dirección provincial, parece haberse optado por la específica forma de tramitación cuestionada— ha resultado en efecto potenciado en el reglamento sobre derechos y deberes de los alumnos actualmente vigente, en el que asimismo se ha pretendido ampliar el margen de actuación de los centros, y, posiblemente, atendiendo a los objetivos anteriores, el Real Decreto 723/1995, de 5 de mayo, ha rehuido una definición pormenorizada de las citadas fases procedimentales. Sin embargo, ello no parece autorizar que los citados procedimientos, previstos en el capítulo III del citado real decreto, se desarrollen, como en el supuesto planteado, en una forma que no parece adecuada a la legislación procedimental vigente y no reúne, según entiende esta institución, las necesarias garantías formales para los afectados.

Pues bien, a la vista de los resultados que se han derivado de la tramitación de la queja a que se está haciendo referencia y teniendo en cuenta la falta de una suficiente definición reglamentaria del procedimiento sancionador aplicable a las conductas a que se refiere el citado capítulo III del Real Decreto 732/1995, esta institución ha considerado preciso interesar de la Secretaría General de Educación y Formación Profesional que se estudie la conveniencia de proceder a una más precisa regulación reglamentaria del citado procedimiento, en términos que garanticen un desarrollo de los mismos que revista las adecuadas garantías formales para los alumnos.

Por el momento esta institución no ha obtenido el pronunciamiento solicitado sobre la propuesta anterior (9705754).

En ocasiones las conductas que se imputan a los alumnos exceden, por su carácter, las facultades disciplinarias de que disponen los órganos de gobierno de los centros y pueden llegar a inscribirse en el ámbito sancionador penal.

En estos supuestos las denuncias de que en ocasiones son objeto determinados alumnos dan lugar a actuaciones investigadoras por parte de los funcionarios competentes, cuya realización en las instalaciones escolares, en ausencia de los titulares de los órganos directivos de los centros, ha sido cuestionada en ocasiones ante esta institución.

Supuestos incluibles en la descripción anterior han sido planteados ante esta institución por los promoventes de dos quejas que manifestaban ante esta institución su malestar ante el hecho de que sus hijos hubiesen sido objeto de interrogatorios por parte de miembros de la Guardia Civil, en un caso, y por funcionarios del Cuerpo Superior de Policía en otro, en las instalaciones de los centros docentes en los que estaban escolarizados y dentro del horario lectivo.

Los reclamantes cuestionan los hechos anteriores desde el punto de vista de la adecuación de la actuación seguida por los directores de los centros que autorizaron el interrogatorio de los alumnos sin advertir antes a sus padres y sin que en el curso de su desarrollo se encontrase

presente ninguna persona adulta en representación del centro docente, tal y como parece exigible al tener encomendada la custodia del alumno durante la jornada escolar.

Igualmente entienden los reclamantes que la práctica de tales actuaciones en los centros docentes no resulta adecuada tampoco desde el punto de vista del desarrollo del proceso educativo de los alumnos, que han visto indebidamente afectadas sus relaciones de convivencia en el centro, ni es aceptable desde el punto de vista de la integridad moral e intimidad de los mismos.

En relación con las citadas quejas esta institución ha iniciado actuaciones dirigidas a determinar las circunstancias concurrentes en los hechos cuestionados y las directrices de actuación que se hayan impartido a los centros docentes para hacer frente a supuestos como los planteados (9711837 y 9713828).

6.1.6. Enseñanza religiosa y actividades alternativas

La necesidad que se deriva de las normas vigentes de que en el ámbito de los centros docentes se atiendan las distintas opciones que hayan realizado los padres o tutores de los alumnos en relación con la impartición a sus hijos de enseñanzas de religión católica o con la dedicación alternativa de los alumnos a otras enseñanzas o actividades, obliga a aquéllos a la adopción de soluciones organizativas que, por distintas razones, son en ocasiones cuestionadas ante esta institución por los padres de los alumnos afectados.

Así, por ejemplo, según señalaba la madre de un alumno, en el centro al que asistía su hijo se procedió a reestructurar los grupos en que inicialmente estaban integrados los alumnos con los mismos compañeros que el curso académico anterior, en función de la opción realizada por sus padres en materia de enseñanza religiosa, resultando así integrados los alumnos en uno u otro grupo según sus padres hubieran expresado su deseo de que recibieran religión católica o enseñanzas alternativas a las de religión, lo que en el caso del hijo de la interesada había implicado su separación del grupo al que había pertenecido desde su ingreso en el centro.

La tramitación efectuada ante la Dirección General de Centros Educativos, de la que procedían unas instrucciones que había dado lugar a la decisión cuestionada, ha permitido constatar que la citada decisión dado el contexto en que se produjo no reviste el carácter discriminatorio hacia los alumnos que no deseaban recibir enseñanza religiosa que le atribuía la interesada. En efecto, la reagrupación de alumnos a que aludía la reclamante se había producido al concluir los alumnos el nivel de educación infantil e iniciar el de educación primaria, momento en el que el criterio que, en general, se tiene en cuenta para la formación de grupos no es de mantenimiento de los grupos iniciales sino un criterio alfabético cuya aplicación determina modificaciones en los grupos a causa de la incorporación habitual de nuevos alumnos.

A dichas modificaciones se añadieron, según se desprende de la información, las que por razones de los medios personales y materiales de que dispone el centro resultó necesario establecer en función de la opción ejercitada para los alumnos en materia de enseñanza religiosa, en términos análogos a los que se aplican a otros niveles obligatorios que incluyen materias o enseñanzas opcionales (9623011).

La tramitación de otra queja, concluida en el presente ejercicio con la aceptación por la Consejería de Cultura, Educación y Ciencia de la Generalidad Valenciana de una sugerencia formulada por esta institución, ha puesto de manifiesto los condicionamientos, que en este caso el Defensor del Pueblo no consideró aceptables, que para una adecuada atención de las opciones ejercitadas en materia de enseñanza religiosa se derivan de la limitación o insuficiencia de los medios de que disponen algunos centros.

Dicha tramitación confirmó que los alumnos de un colegio público de la localidad de Orihuela, que habían optado por la realización de actividades alternativas a las enseñanzas de religión católica, eran atendidos en el mismo aula y por el mismo profesor que simultáneamente impartía enseñanzas de religión católica a los alumnos que habían ejercitado esta última opción.

Esta institución entendió que la fórmula indicada no garantizaba mínimamente las condiciones precisas para el ejercicio efectivo de esta última opción. En consecuencia, dirigió a la consejería ya mencionada una sugerencia que, como ya se ha indicado, ha sido aceptada en el sentido de que se estudiasen las modificaciones organizativas precisas en el centro o la de dotación al mismo de los medios precisos para que el desarrollo sucesivo de las actividades alternativas a la enseñanza de religión se produzca en las condiciones exigibles en atención al principio de libertad religiosa definido constitucionalmente (9510936).

Asimismo se han cuestionado ante esta institución, por considerarse contrarias al citado principio constitucional, determinadas actuaciones producidas en el ámbito de centros docentes públicos. La tramitación de las quejas que a continuación se reseñan ha permitido constatar tanto la realidad de las actuaciones cuestionadas como la adopción inmediata por las autoridades educativas de medidas dirigidas a su corrección.

La primera de las quejas mencionadas aludía a la inclusión, en el proyecto educativo de un colegio público —documento en el que cada centro docente, en uso de su autonomía pedagógica, define su propio modelo de gestión organizativa y pedagógica de manera acorde con el entorno escolar y las necesidades de los alumnos— de una declaración de confesionalidad cristiana.

Según ha podido determinarse en el curso de la tramitación efectuada, las citadas previsiones han sido modificadas por el Consejo Escolar del centro y adecuados los contenidos correspondientes del proyecto educativo a los imperativos que se deducen del repetido principio constitucional.

Por su parte, el promovente de la otra queja citada señalaba en su escrito que la profesora de un colegio público de la localidad de Torrejón de Ardoz (Madrid) que impartía clases a su hija, incluía en las mismas enseñanzas propias de la religión católica.

También en este caso la investigación a que ha dado lugar la intervención de esta institución ha permitido constatar a los servicios de inspección educativa que, aun cuando la profesora no admitía haber impartido enseñanzas religiosas en sus clases, sí había incluido esporádicamente prácticas de religión católica, por lo que se ha advertido a la profesora de la inadecuación de su actuación en el aspecto mencionado y de la necesidad de obviar en lo sucesivo dichas prácticas religiosas (9622321 y 9704692).

Por último puede mencionarse la queja formulada por la Comisión Islámica de Melilla en la que se pone de manifiesto el malestar del colectivo musulmán de dicha ciudad, ante la falta de medidas dirigidas a la implantación de clases de religión islámica en los correspondientes centros docentes, situación que, según se señalaba, vulneraba previsiones contenidas en el Acuerdo de Cooperación del Estado Español con la Comisión Islámica de España, suscrito el 28 de abril de 1992 y aprobado por Ley 26/1992, de 10 de noviembre, así como lo establecido en el Real Decreto 2438/1 994, de 26 de diciembre, por el que regula la enseñanza de la religión.

La intervención practicada ante las autoridades del Ministerio de Educación y Cultura ha permitido conocer que una vez suscrito el Convenio de 12 de marzo de 1996 sobre designación y régimen económico del personal encargado de la impartición de la enseñanza islámica, por parte del citado departamento se adoptaron las medidas precisas para que ello fuera posible en los centros docentes en el curso 1996-97, aunque no pudieron implantarse desde el inicio del citado curso, al no haber procedido la Comisión Islámica de España, según se preveía en el mencionado convenio, a la designación de las personas que hubieran de hacerse cargo de dichas enseñanzas.

Con todo, una vez superadas las dificultades iniciales apuntadas, según se desprende de los informes emitidos por la Secretaría General de Educación y Formación Profesional, las clases de religión islámica vienen impartándose regularmente en los centros de Melilla que lo han demandado desde el mes de abril de 1997 (9702248).

6.1.7. *Otras cuestiones relacionadas con la educación en niveles no universitarios*

Esta institución tiene iniciada ante el Ministerio de Fomento una actuación dirigida a impulsar la modificación de la normativa vigente en materia de transporte escolar y de menores —Real Decreto 2296/1983, de 25 de agosto—, en la línea necesaria para garantizar la seguridad de sus usuarios, específicamente en los casos en que estén afectados por minusvalías físicas, psíquicas o sensoriales.

La citada actuación, iniciada con ocasión de una queja formulada por el sindicato de trabajadores de la enseñanza, ha permitido constatar que las autoridades administrativas competentes en materia de transportes convienen en la existencia de numerosas razones que aconsejan abordar la modificación de la citada norma reglamentaria.

No obstante lo anterior, y aun cuando se tiene constancia de la iniciación de actuaciones por parte del citado departamento con vistas a obtener el acuerdo del resto de los ministerios a los que compete la citada regulación (de Industria y Energía, Interior y Educación y Cultura), así como la aportación de propuestas concretas por parte del Instituto Nacional de Servicios Sociales y del sindicato de trabajadores de la enseñanza, esta institución no tiene constancia ni de la evolución de la citada cuestión en el presente ejercicio, ya que no han obtenido respuesta los sucesivos requerimientos de información formulados a la Secretaría de Estado de Infraestructura y Transportes, ni de que se haya avanzado en la solución de los problemas que plantea la citada normativa (9506837).

Tampoco se ha obtenido en este ejercicio información alguna directa, en este caso de las autoridades educativas, en relación con las conclusiones a que se haya llegado respecto de la

posibilidad de articular medidas tendentes a favorecer el acceso gratuito de los alumnos a los libros de texto y material escolar de los niveles educativos obligatorios, de acuerdo con lo solicitado por el Defensor del Pueblo en su momento y que quedó reflejado en el informe correspondiente a 1996.

Esta institución ha tenido conocimiento de la realización de una convocatoria de ayudas para adquisición de libros de texto, dirigida a las familias de menores niveles de renta. Sin embargo, no se ha proporcionado información alguna al Defensor del Pueblo en relación a los demás problemas y cuestiones que la pretendida gratuidad de los libros de texto plantea.

En cualquier caso, parece haberse desechado por el momento la fórmula por la que parecían inclinarse en su momento las autoridades del Ministerio de Educación y Cultura, consistente en el establecimiento de una nueva organización de la gestión de los libros y material escolar en el ámbito de los centros, que hiciese posible el acceso gratuito de los alumnos a los libros y material escolar adquiridos por los centros docentes (9511129 y otras).

Parece preciso hacer mención en este apartado, en el que se abordan cuestiones diversas que únicamente tienen en común su referencia al ámbito educativo, a un cierto número de quejas cuyos promoventes manifiestan su malestar ante las resoluciones desestimatorias recaídas sobre reclamaciones de daños y perjuicios formulados por accidentes padecidos por sus hijos mientras permanecían en los centros docentes públicos (9624891, 9705019, 9710628 y otras).

En todos los casos los promoventes de las quejas mencionadas aluden a daños o lesiones que no muestran una gran envergadura pero cuya reparación exige en ocasiones intervenciones médicas y en todos los casos desembolsos económicos que, en los supuestos planteados, no están cubiertos por los sistemas de previsión públicos a que pertenecen los padres de los alumnos, sin que tampoco esté prevista su cobertura a través del mecanismo de seguro escolar, al hacer referencia todos los supuestos planteados a alumnos que cursan niveles educativos a los que no se extiende el citado seguro.

De las intervenciones que se han practicado en los citados supuestos se ha desprendido que la tramitación de los expedientes se ha producido de forma acorde con la normativa vigente y, específicamente, que en el curso de los mismos se han recabado y obtenido los informes y dictámenes jurídicos que se contemplan en dicha normativa, en los que no se ha apreciado la existencia del nexo de causalidad entre las lesiones sufridas por los alumnos y la prestación del servicio educativo.

No se trata aquí de cuestionar la adecuación jurídica de las decisiones desestimatorias objeto de las quejas planteadas, sino de poner de manifiesto la existencia de un cierto número de supuestos que no resultan cubiertos ni por los sistemas públicos de previsión, ni a través del ejercicio de las vías de reclamación previstas en la normativa sobre responsabilidad patrimonial de la Administración pública, en relación con los cuales esta institución entiende que debería estudiarse por las administraciones educativas la aplicación de sistemas dirigidos a fomentar la utilización de mecanismos de cobertura privada a nivel de cada centro o a través de las asociaciones de padres de alumnos.

6.1.8. Educación especial

La educación especial, regida por los principios de normalización e integración escolar, exige, de acuerdo con la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo y el Real Decreto 696/1995, de 28 de abril, una oferta educativa —ordinaria o específica, según los casos— suficiente para atender a todas las necesidades existentes y en condiciones de calidad adecuadas para que los alumnos alcancen los objetivos educativos establecidos.

En este contexto se han recibido quejas cuestionando la suficiencia de la oferta educativa ordinaria o específica, incluyendo dentro de dicha oferta las medidas y apoyos necesarios para alcanzar los objetivos educativos establecidos.

Así, se ha puesto de manifiesto la falta de una respuesta adecuada a las necesidades educativas especiales de determinados alumnos, bien por la inexistencia del profesorado especializado en función del tipo de discapacidad de que se trataba, bien por la ausencia del personal de apoyo preciso o por la existencia de barreras arquitectónicas (9700211, 978258, 9713006, 9713531, 9702696 y 9710582).

Esta insuficiente oferta educativa puede condicionar en ocasiones las propuestas de escolarización de determinados alumnos, a quienes se orienta a centros de educación especial por la inexistencia de centros de integración adecuados, lo que provoca la disconformidad de los padres que entienden que tales propuestas no garantizan el progreso personal, académico y social de sus hijos, e incluso pueden ocasionar una regresión en su proceso de aprendizaje, viéndose obligados a veces, a causa de la insuficiente oferta pública, a ingresar a sus hijos en centros privados aún a costa del consiguiente quebranto económico (9701576, 9702152, 9702573, 9711983, 9708719, 9709361 y 9711985).

También se han detectado insuficiencias en la oferta formativa prevista al término de la educación básica en los centros de educación especial, tanto en lo que se refiere a los programas de formación para la transición a la vida adulta, como a los programas de garantía social para alumnos con necesidades especiales, y la necesaria vinculación de tales ofertas con los talleres ocupacionales y de empleo protegido para facilitar la inserción de este alumnado en el tipo de actividad más adecuada a sus posibilidades (9712995).

En ese sentido se hace preciso incidir en la necesidad de que tales ofertas educativas se ajusten a las características personales de este alumnado especial, a su nivel de desarrollo y aprendizaje, y a las expectativas de su posterior integración laboral, evitando situaciones como la planteada en un supuesto en el cual se obliga a determinados alumnos a repetir unos estudios de educación primaria, infructuosos según los dictámenes emitidos en relación con su propuesta de escolarización, hasta que cumplan los dieciséis años y puedan integrarse en un programa de garantía social. O como la planteada en otro caso en el que los padres de la alumna cuyos estudios están dirigidos a conseguir una formación en determinadas materias denunciaban que el único programa de garantía social que el centro en cuestión ofrecía era en jardinería (9702152 y 9712995).

6.2. La enseñanza universitaria

El crecimiento de la universidad española que ha duplicado sus alumnos en poco más de una década ha dificultado, sin duda, la consecución de los niveles óptimos de calidad y de adecuación a las demandas sociales que serían de desear para dicha institución. En el inicio del curso 97-98 se ha producido por primera vez en muchos años un descenso en el número de alumnos matriculados, circunstancia ésta que debiera aprovecharse para superar en la medida de lo posible las mermas de calidad que la masificación haya provocado.

Por parte de las universidades es habitual la queja sobre la insuficiencia de los recursos financieros para el adecuado cumplimiento de sus fines. Pero no sólo son los problemas de financiación los que urge abordar, sino otros varios que afectan a distintos ámbitos de la comunidad universitaria y respecto de algunos de los cuales ya ha insistido esta institución en anteriores informes anuales.

En el transcurso del año 1997 se ha percibido ya un primer impulso en esta dirección, que se ha materializado en la aprobación de un crédito extraordinario para compensar a las universidades por la aplicación de los sistemas de exención de precios públicos académicos, y en la previsión de un extenso plan de medidas que recoge, entre otras, las reformas de las directrices de los planes de estudios, del reglamento del Consejo de Universidades, de la organización del tercer ciclo universitario, del régimen del profesorado y del sistema de acceso a los centros universitarios.

La inmediata puesta en práctica de estas medidas, que no agotan probablemente el catálogo de las reformas posibles, acompañadas de una exigente preparación del personal docente y de una potenciación de la investigación en la universidad, deben considerarse hoy imprescindibles para conseguir la preparación que la universidad española precisa ante los retos del siglo XXI.

De entre todas estas materias abordables, los problemas que en mayor medida se reflejan a través de las quejas recibidas durante 1997 afectan principalmente, como se recoge a continuación, al procedimiento de acceso a los centros universitarios y al actual sistema de becas y ayudas al estudio, apreciándose cierta disminución, respecto a los años precedentes, en el número de quejas relativas a aspectos procedimentales de los sistemas de expedición y homologación de títulos universitarios.

6.2.1. Procedimiento de acceso a la universidad

La universidad pública española presentó para el curso académico iniciado en 1997 una oferta global de más de 300.000 plazas de nuevo ingreso, lo que satisfacía holgadamente la demanda de alumnos que deseaban iniciar estudios en la universidad. Pese a ello, han sido numerosas, como en años anteriores, las quejas presentadas por alumnos que no consiguieron plaza en la disciplina solicitada (9703891, 9705237, 9709458, 9709839, 9709870, 9712058, 9705295 y 9713317).

Esta situación se produce porque del total de las plazas ofertadas, 283.000 correspondieron a centros y titulaciones que establecieron un límite máximo de admisión de alumnos, impidiendo así el ingreso en las mismas a muchos alumnos que no alcanzaron la calificación exigida. De esta forma, aunque la oferta global superara la demanda, lo cierto es que volvieron a producirse, como cada año, desajustes específicos al concentrarse esta última en determinados estudios que no pudieron acoger a todos los alumnos que desearon acceder a ellos.

Si bien para el curso académico 1997-98 algunas universidades han aumentado sensiblemente el número de plazas en las titulaciones más solicitadas, resultaría preciso llegar a plantearse con carácter general la necesidad de efectuar una programación global de la oferta de plazas más racionalizada, que permita acercar el número de plazas disponibles en cada disciplina a la demanda que en cada una de ellas se produzca.

Estos desajustes entre oferta y demanda han sido resueltos por las universidades mediante la distribución de los solicitantes en razón de las calificaciones definitivas obtenidas tras la realización de las pruebas de aptitud para el acceso a la universidad.

En el momento en el que se redacta este informe la configuración y estructura de las citadas pruebas está siendo objeto de una detenida revisión reiteradamente reclamada por esta institución desde el comienzo de su andadura, cuyo resultado final es deseable que no se limite a las sucesivas modificaciones parciales de carácter puramente formal que se han venido practicando respecto a su organización desde que fueron implantadas, y que no han impedido la presentación de quejas por alumnos y padres de alumnos que manifiestan su disconformidad con la misma (9711575, 9624752, 9622344, 9620539 y 9620430).

No debe olvidarse que en su configuración legal inicial las pruebas de aptitud surgen únicamente para garantizar que los alumnos disponen del nivel académico necesario y la madurez suficiente para acceder a la universidad, finalidad ésta a la que posteriormente se añadieron otras tendentes, por un lado, a demostrar conocimientos específicos que posibilitaran cursar determinados estudios y, por otro, a otorgar prioridades para la elección de carrera.

De este heterogéneo conglomerado de finalidades está siendo preponderante la última; y es posible que de este hecho provengan muchos de los problemas que afectan a las pruebas de aptitud. Acreditan que se poseen conocimientos y madurez suficiente a través de la celebración de una prueba académica parece razonable y hasta deseable. Que del resultado de esta prueba dependa también el destino universitario de los alumnos, al margen de los deseos propios y la vocación en la mayoría de los casos, tiene quizás menos fundamento y probablemente fuera conveniente un replanteamiento general del sistema de acceso a la universidad.

En lo que afecta al procedimiento para la ordenación de solicitudes de acceso a los centros que tienen establecidos límites máximos de admisión de alumnos, las universidades deben someterse a los criterios de prioridad, preferencia y valoración establecidos en el Real Decreto 1005/1991, de 14 de junio, criterios cuya aplicación, también como cada año, han motivado la presentación de un elevado número de quejas de alumnos que no pudieron acceder a los estudios deseados por estar cubiertas las únicas plazas disponibles por otros alumnos cuyas circunstancias académicas o de residencia les concedían prioridad en la elección de carrera respecto a aquéllos (9705237, 9705295, 9709458, 9709839, 9709870 y 9712058).

Respecto a la aplicación por las universidades de los criterios de prioridad derivados de la residencia del alumno que el mencionado Real Decreto 1005/1991, de 14 de junio, prevé para la ordenación de solicitudes de acceso a centros con limitación de plazas, debe destacarse la investigación iniciada ante los órganos correspondientes del Ministerio de Educación y Cultura tras la recepción de diversas quejas de alumnos que solicitaron iniciar unos estudios concretos en otra universidad distinta a aquélla a la que ellos pertenecían por entender que no se impartían en ésta.

En este supuesto, y al amparo de las previsiones de igualdad propugnadas en el artículo 4.1 del real decreto citado, para la consideración de las solicitudes de los estudiantes a los que corresponda iniciar estudios en una universidad concreta, con aquéllas presentadas por alumnos que soliciten iniciar estudios no impartidos en su universidad de origen, diversos alumnos provenientes de la Universidad Politécnica de Valencia solicitaron ser admitidos en la Universidad de Murcia, donde sí se impartía la licenciatura de veterinaria, a los solos efectos de iniciar estos estudios.

Estas solicitudes fueron desestimadas por el Rectorado de la Universidad de Murcia, en base a que a partir del curso académico 1997-98 los estudios de veterinaria se impartirían por primera vez en la Comunidad Autónoma de Valencia, si bien en un centro universitario de carácter privado, cuyos servicios de enseñanza suponen unos costes que no podían ser asumidos por los alumnos reclamantes.

Teniendo en cuenta que esta situación, que al parecer afecta a varios alumnos de las universidades de Valencia, no ha sido prevista en las vigentes normas que regulan los procedimientos de acceso a los centros universitarios, se ha dado traslado de la misma a la Dirección General de Enseñanza Superior (9710226, 9709279, 9708988 y 9711542).

Tema conexo con el anterior en lo que afecta a la aplicación de criterios derivados de la residencia del alumno es el planteado por diversos estudiantes de formación profesional de Segovia, a los que se les había denegado el acceso a la Universidad Politécnica de Madrid por no acreditar su residencia en Madrid, a diferencia de lo que ocurre con los alumnos de COU y bachillerato del nuevo sistema educativo de dicha localidad, en virtud del convenio firmado entre la Universidad de Valladolid y el resto de las universidades de Madrid, en el que se prevé la posibilidad de acceder a las mismas aunque no cumplieran el referido requisito de residencia (9708892).

Efectuadas diversas actuaciones por esta institución, al entender que el contenido del mencionado convenio debía interpretarse en sentido amplio, desde la Consejería de Educación y Cultura de la Comunidad de Madrid se dictaron las instrucciones oportunas ante todos los rectores de las universidades de Madrid sobre la aplicación del mismo, de manera que los estudiantes de formación profesional de Segovia pudieron acceder a éstas en condiciones de igualdad respecto a quienes, desde Segovia lo hacen provenientes de COU y del bachillerato del nuevo sistema educativo.

Entre los criterios de carácter académico para la valoración y ordenación de solicitudes que recoge el mencionado Real Decreto 1005/1991, de 14 de junio, por el que se regulan los procedimientos para el ingreso en los centros universitarios, se analiza a continuación el señalado

en su artículo 7.1.d) que prevé que los alumnos provenientes de formación profesional tengan reservado, al menos, un 30 por 100 de las plazas disponibles para cursar los correspondientes estudios de enseñanza superior.

Para la distribución del número de plazas reservadas para estos alumnos las universidades deben guiarse por los criterios de valoración que el artículo 5.1 fija en su apartado f), esto es, por la nota media del expediente académico que aporten los alumnos provenientes de formación profesional de segundo grado o de los módulos profesionales postsecundarios (nivel III), una vez ampliado el anexo de la Orden de 31 de julio de 1992, por la que se reguló el acceso directo a enseñanzas conducentes a títulos oficiales de primer ciclo universitario o equivalentes, desde la formación profesional.

La Dirección General de Enseñanza Superior estableció en su día, mediante Resolución de 24 de junio de 1993, la fórmula para la transformación, en expresión numérica, de las calificaciones globales cualitativas de los expedientes académicos a efectos de ordenar las solicitudes de acceso a la universidad.

Sin embargo, con motivo de la tramitación de diversas quejas pudo constatar que algunos institutos de formación profesional interpretaban y aplicaban incorrectamente los extremos recogidos en la mencionada resolución —al certificar los expedientes académicos de los alumnos procedentes de módulos profesionales de nivel III con calificaciones cuantitativas cuya nota media superaba la calificación máxima prevista en las repetidas reglas— incumpliendo lo previsto en la misma y perjudicando, además, los derechos de los alumnos de formación profesional que sí aportaban calificaciones expresadas en forma cualitativa, todo lo cual motivó en su día diversas actuaciones de esta institución ante el Ministerio de Educación y Cultura.

En el curso de las investigaciones practicadas, por la entonces Dirección General de Investigación Científica y Enseñanza Superior se dictó la Resolución de 25 de abril de 1996, que modificaba el procedimiento previsto hasta entonces, en el sentido de sustituir la obtención de la nota media de cada curso mediante la media aritmética de las calificaciones globales del área o áreas específicas, por la media aritmética de las calificaciones de las materias que integran esas áreas, en el caso de los expedientes de formación profesional de segundo grado, con la finalidad de establecer un orden de prioridades para el acceso a los centros universitarios con limitación de plazas.

Este sistema, sin embargo, no ha conseguido evitar que en el año 1997 se presenten nuevamente quejas en relación con la ordenación de solicitudes de acceso a la universidad por parte de alumnos provenientes de estudios de formación profesional de segundo grado (9712172).

También en relación con el acceso a la universidad algunas quejas han cuestionado el Acuerdo adoptado por la junta de gobierno de la Universidad de Oviedo, de 21 de julio de 1997, en virtud del cual en el supuesto de que la aplicación de las fórmulas previstas para ordenar las solicitudes de acceso de los alumnos no consiguieran establecer un orden de prioridades que permitiese rechazar las de los alumnos de menores méritos académicos, por persistir el empate entre varias solicitudes, las plazas de los centros con límites de acceso se adjudicarían teniendo

en cuenta la fecha de nacimiento de los aspirantes, obteniendo las plazas los alumnos de mayor edad.

Iniciadas investigaciones ante la Universidad de Oviedo, desde donde ya se ha manifestado su mejor disposición a modificar el acuerdo arriba citado, parece que la solución de esta situación pasa por la puesta a disposición de las universidades de los criterios adicionales que deban aplicarse en los supuestos en los que los procedimientos de desempate vigentes resulten, como en el caso analizado, insuficientes para rechazar a los alumnos excedentes de acuerdo al número de plazas ofertadas.

En este sentido, y teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 26.1 de la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria, en donde se establece la competencia del Gobierno para fijar los procedimientos de selección para el ingreso en los centros universitarios, esta institución ha entendido preciso que sean los órganos correspondientes del Ministerio de Educación y Cultura, a los que ya se ha trasladado esta queja, los que determinen los criterios que posibiliten la adjudicación de las plazas disponibles atendiendo a los méritos académicos de los alumnos solicitantes, cuando el número de éstos supera el de las plazas que se ofertan.

Debe hacerse mención en este apartado, por afectar asimismo a la aplicación de criterios de prioridad para el acceso a centros universitarios con limitación de plazas, del resultado positivo de las actuaciones generadas con motivo de las quejas formuladas en 1996 por diversos alumnos también de la Universidad de Oviedo, cuyo planteamiento inicial quedó reflejado en el informe correspondiente.

Como ya se indicó entonces, esta institución recomendó la modificación del reglamento sobre deportistas singulares que la junta de gobierno de la citada universidad aprobó para su aplicación a partir del proceso de admisión para el curso 1997-98, por considerar que los criterios de prioridad que recogía se apartaban de las normas señaladas en el Real Decreto 1005/1991, de 14 de junio y en el Real Decreto 1856/1995, de 17 de noviembre, sobre deportistas de alto nivel, ya que preveía la inclusión en esta categoría de alumnos en los que no se daban los requisitos para gozar de tal prioridad de acceso.

Finalmente desde el rectorado de la mencionada universidad se ha comunicado la aceptación de la recomendación formulada, y en su cumplimiento se ha dejado sin efecto el citado reglamento, sustituyéndolo por un nuevo texto que sí se ajusta a las previsiones contenidas en los Reales Decretos 1005/1991, de 14 de junio, y 1856/1995, de 17 de noviembre.

Por otra parte y en relación con la importancia que en los procedimientos de ordenación de solicitudes de acceso a centros con limitación de plazas adquieren las mínimas diferencias en las calificaciones académicas de los alumnos aspirantes, se señalan las quejas cuya tramitación ha finalizado haciendo patente la necesidad de que los sistemas para la ponderación de calificaciones en el ámbito universitario sean lo más precisos y homogéneos posible, toda vez que algunas de las vigentes fórmulas para el cálculo de las notas medias propician situaciones de desconcierto a los alumnos que no consiguen superar las pruebas de acceso a la universidad por unas pocas centésimas en su calificación académica, las mismas con las que otras veces podrían haber conseguido la plaza solicitada de no ser porque en algunas universidades no siempre se

mantienen estas centésimas para efectuar el cálculo de la nota media del expediente académico del alumno.

Según los datos obtenidos por esta institución, para efectuar el cálculo al que se refiere el apartado sexto dos de la Orden de 9 de junio de 1993, sobre pruebas de aptitud para el acceso a las facultades, escuelas técnicas superiores y colegios universitarios realizadas en las universidades del distrito de Madrid, la media aritmética de la calificación de los dos ejercicios de las pruebas mantiene las centésimas sólo cuando el promedio de las calificaciones totales del alumnos en los cursos de bachillerato y COU es menor de 6 puntos, pero no así cuando supera esta cifra, criterio este que los alumnos consideran perjudicial cuando por ese procedimiento obtienen una calificación global de 4.99 puntos, a falta, pues, de una centésima para superar las pruebas.

Al parecer, al no contemplar la Orden de 9 de junio de 1993 antes referida la determinación de la cuantificación —si es en décimas o centésimas— en el promedio de calificaciones del expediente de bachillerato y en las calificaciones de los ejercicios de las pruebas, así como tampoco el preciso sistema de valoración del expediente académico cuando es un titulado universitario quien solicita el acceso, los criterios de calificación vienen dados por las normas que en cada universidad o distrito universitario se establecen individualmente, todo lo cual impide considerar que las fórmulas que reglamentariamente fueron establecidas en su momento para regular el acceso a las universidades públicas españolas estén interpretándose y aplicándose de forma uniforme y homogénea por todas las universidades, pese a que ésta fue sin duda la intención perseguida por las mismas (9624752 y 9703891).

Algunas quejas recibidas y tramitadas en 1997 han planteado igualmente la oportunidad de que las valoraciones que cada universidad efectúa de los conocimientos adquiridos por sus estudiantes deban establecerse de manera homogénea, o en su defecto exista una tabla de equivalencias que permita ponderar la calificación dada en cada caso para los supuestos en que ello sea conveniente a efectos de la participación de los titulados en procesos selectivos de cualquier índole, en los que las calificaciones de sus expedientes académicos resulten evaluables para obtener una prelación en los mismos.

En dichas quejas se señalaban en concreto las situaciones que afectan a los licenciados que participan en procesos selectivos en los que se puntúa a los aspirantes en la fase de concurso según la nota media de sus expedientes, algunos de los cuales reflejan las calificaciones mediante un baremo cualitativo por haber sido certificados por las universidades de Murcia, Almería, Granada y Autónoma de Barcelona, entre otras que puntúan con tales criterios los expedientes, y otros, sin embargo como los expedidos por las universidades de Toledo, Cuenca, Ciudad Real, Albacete, Zamora, etc., lo hacen en base a un baremo cuantitativo, lo que a juicio de los reclamantes suponía un evidente trato discriminatorio en favor de los titulados por estas universidades (9709391, 9710327 y 9710355).

El Real Decreto 1497/1987, de 27 de noviembre, por el que se establecen directrices generales comunes de los planes de estudio de los títulos universitarios de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional incluye en su anexo I diversos criterios a los que las universidades deben ajustarse en materia de convalidación de estudios cursados en centros universitarios españoles, en uno de los cuales se establece, a todos los efectos, una tabla de

equivalencias tendentes a homogeneizar las calificaciones de las distintas universidades, así como una fórmula para ponderar las calificaciones que la tabla de equivalencias señala.

La posibilidad de articular un sistema de calificación homogéneo entre las distintas universidades partiendo de tales postulados ha sido, sin embargo, rechazada por la Dirección General de Enseñanza Superior, al considerar que cualquier disposición que pretendiera regular las calificaciones que pueden otorgar las universidades afectaría de lleno a la autonomía universitaria que en esta materia se les reconoce en el artículo 3.2.h de la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria.

Habiendo dado traslado de todo ello al Consejo de Universidades, en el momento de la elaboración del presente informe se está a la espera de un pronunciamiento de este órgano, al que la mencionada ley orgánica le atribuye las funciones de ordenación, coordinación, planificación, propuesta y asesoramiento, en materia de educación superior.

6.2.2. *El estudio en la Universidad Nacional de Educación a Distancia*

En el año en el que se cumple el 25 aniversario de la creación de la Universidad Nacional de Educación a Distancia, y consciente de la enorme importancia de la función social que desempeña la única universidad de ámbito estatal en la que a pesar de ser cada vez más utilizada para realizar los estudios deseados por alumnos que no lo lograron en una universidad presencial (la mayor parte de sus 160.000 alumnos son trabajadores) esta institución ha vuelto a insistir ante la Subsecretaría del Ministerio de Educación y Cultura en la prioritaria necesidad de que pon dicho departamento se adopten las medidas precisas para dotar a esta universidad de los medios que le permitan el adecuado cumplimiento de las funciones que tiene encomendadas (9508233).

En respuesta a este llamamiento, reiterado desde hace varios años por el Defensor del Pueblo, el órgano consultado ha manifestado que la congelación de la subvención nominativa a esta universidad, que mantiene la tendencia de los últimos años, es consecuencia de las restricciones presupuestarias a que ha debido someterse el conjunto de la Administración del Estado, condicionante del que no ha podido sustraerse a la Universidad Nacional de Educación a Distancia aunque se reconozcan sus carencias financieras.

Desde el Ministerio de Educación y Cultura se ha manifestado, no obstante, que con el ánimo de colaborar con esta institución, se ha conseguido canalizar hacia dicha universidad un incremento de las cantidades procedentes de los Fondos de Cohesión Europeos respecto a ejercicios anteriores, actuación que indudablemente debe valorarse en sentido favorable si bien no pueden dejar de reclamarse fondos económicos suficientes para el cumplimiento de sus objetivos docentes.

Esta institución considera que los órganos responsables de la Universidad Nacional de Educación a Distancia han conseguido, con medios económicos que juzgan insuficientes, superar muchas de las deficiencias de carácter procedimental y administrativo detectadas en años anteriores a través de las quejas recibidas y dar cumplimiento a las recomendaciones y sugerencias que en materia de revisión y anulación de matrículas, devolución de precios y mejora en los sistemas de información se formularon en años anteriores, lo que ha reportado una

apreciable disminución en el número de quejas presentadas en este aspecto (9622580, 9700251, 9700571, 9701136, 9710242, 9710272, 9711701 y 9713261).

Asimismo debe reflejarse singularmente la aceptación en 1997 por el rectorado de la Universidad Nacional de Educación a Distancia de la recomendación y sugerencia efectuadas en su día por esta institución sobre la normativa de convalidaciones en la Facultad de Psicología de la Universidad Nacional de Educación a Distancia.

Como ya se señaló en el informe correspondiente, la Universidad Nacional de Educación a Distancia había denegado la convalidación de todas las asignaturas de primer ciclo cursado por una alumna de la Universidad de Santiago de Compostela, pese a que el segundo ciclo que pretendía realizar en la Facultad de Psicología de la Universidad Nacional de Educación a Distancia conducía a la obtención del mismo título, por lo que correspondía la convalidación del primer ciclo completo, y ello en aplicación de lo previsto en el anexo I del Real Decreto 1497/1987, de 27 de noviembre, por el que se establecen directrices generales comunes de los planes de estudio de los títulos universitarios de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional.

Tras la oportuna tramitación, el Defensor del Pueblo comprobó que la normativa de convalidaciones que venía aplicándose en la Facultad de Psicología de la Universidad Nacional de Educación a Distancia era coincidente con la Orden del Ministerio de Educación y Ciencia de 16 de marzo de 1976, disposición que ya había sido derogada por el Real Decreto 1497/1987, antes citado.

A la vista de tales antecedentes, se recomendó al Rectorado de la Universidad Nacional de Educación a Distancia que fuera modificada la normativa de convalidaciones entonces vigente en la Facultad de Psicología de esa Universidad Nacional de Educación a Distancia, adecuándola a los preceptos de las disposiciones normativas en vigor, así como una sugerencia para que se revisara nuevamente el expediente académico de la alumna una vez efectuadas las correcciones y modificaciones que resultaran procedentes.

Puestas en práctica en sus propios términos por el órgano correspondiente de la facultad mencionada la recomendación y sugerencia formuladas, se procedió por la Universidad Nacional de Educación a Distancia, no sólo a la convalidación del primer ciclo completo solicitado por la alumna, sino también al inicio de un procedimiento de devolución de ingresos indebidos para restituirle los precios académicos abonados para cursar asignaturas que debían haber sido convalidadas en su momento (9509094).

Por otra parte debe destacarse la rápida colaboración prestada a esta institución por el Rectorado de la Universidad Nacional de Educación a Distancia en la resolución favorable de varias quejas en las que se detectó la existencia de un defecto formal, no atribuible al alumno, y que había motivado la inicial desestimación de la devolución de precios de matrícula solicitada (9702055 y 9703437).

Sin embargo, uno de los supuestos trasladados en su momento al Rectorado de la Universidad Nacional de Educación a Distancia, y planteado por una alumna residente en Río de Janeiro a la que se le había denegado la preinscripción por un error sufrido por ella misma al

formalizar el impreso correspondiente, pero inmediatamente detectado por la universidad a través de la intervención de esta institución, no fue seguido de la correspondiente rectificación de oficio, lo que hubiera impedido que el transcurso de las fechas implicara la pérdida del curso académico que después se confirmó (9620410).

Se mencionan asimismo las actuaciones practicadas por esta institución una vez completados los datos inicialmente remitidos por un alumno de la Universidad de Zaragoza al que se le denegó el acceso a la Universidad Nacional de Educación a Distancia para continuar sus estudios de derecho, en aplicación de las normas que sobre permanencia en la universidad contiene el Decreto Ley 9/1975, de 10 de julio, parcialmente modificado por el Real Decreto Ley 8/1976.

La citada disposición establece que si un alumno obtuviese el traslado del expediente académico a otra universidad, se le computarían las convocatorias que hubiese agotado en la universidad de procedencia. Sin embargo, la previsión recogida en su disposición transitoria segunda a juicio de esta institución implicaba la imposibilidad de aplicar a este alumno, que se matriculó por primera vez en el curso 1974-75, el régimen de convocatorias que se establece en el citado real decreto, toda vez que prevé su aplicación para las asignaturas matriculadas por primera vez en el curso 1975-76.

Al margen de ello, de los datos analizados se desprendía que la Universidad Nacional de Educación a Distancia aun no había dado cumplimiento al mandato que para los consejos sociales de todas las universidades establece el artículo 27.2 de la Ley Orgánica 11/1983, de Reforma Universitaria sobre la aprobación, previo informe del Consejo de Universidades, de las normas que regulen la permanencia de los alumnos que no superen las pruebas correspondientes en los plazos que se determinen, de acuerdo con las características de los respectivos estudios, permaneciendo aún como única norma en la materia la acordada con carácter provisional por la propia universidad el 24 de marzo de 1993, que a su vez remitía a las contenidas en el Real Decreto Ley 8/1976, de 16 de junio.

En virtud de ello se ha recomendado al rectorado de dicha universidad que a la mayor brevedad, y en cumplimiento del mencionado artículo 27.2, sean aprobadas las normas que con carácter definitivo deban regular la permanencia de los alumnos y se ha sugerido a la misma autoridad que sea nuevamente revisado el expediente de admisión del formulante de la queja que dio lugar a esta recomendación, teniendo en cuenta lo previsto en la arriba citada disposición transitoria segunda.

Tras comunicar el aplazamiento de la respuesta sobre la aceptación o no de la sugerencia de esta institución, desde la Universidad Nacional de Educación a Distancia se mantiene, sin aportar fundamentos que desvirtúen la recomendación formulada, que su total aceptación no será posible hasta tanto no entren en vigor los nuevos planes de estudio a que se refiere el artículo 28.1 de la Ley de Reforma Universitaria, si bien se procederá a regular la permanencia sólo para las correspondientes enseñanzas renovadas (9621151).

Se incluyen por último en este epígrafe las diversas investigaciones practicadas con motivo de diferentes quejas relativas a la aplicación del vigente Reglamento de Pruebas Presenciales aprobado en su día por la Junta de Gobierno de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (9625597 y 9710568).

Una de las citadas quejas hacía plantearse la necesidad de mantener en sus actuales términos el artículo 44 del reglamento sobre pruebas presenciales aprobado por la junta de gobierno de dicha universidad el día 20 de diciembre de 1993 —que prohíbe a los alumnos abandonar el aula, una vez iniciado el examen, hasta pasada media hora del comienzo del mismo—, toda vez que su aplicación había obligado a una alumna a padecer una desagradable espera —al encontrarse realmente indispuesta— hasta cumplirse el plazo de tiempo exigido en la norma.

Pese a no haber podido aún evaluar adecuadamente la posible excepcionalidad de este supuesto, parece oportuno señalar que las posibles medidas que se precisen para evitar que vuelva a producirse requerirán sin duda la previa modificación del vigente reglamento sobre pruebas presenciales, en el que se recogen las normas para la preparación y celebración de las mismas.

Por otra parte otro de los supuestos analizados implica la actual imposibilidad —en virtud de lo dispuesto en el vigente reglamento— de aplicar soluciones a supuestos como el que describía un alumno de la Universidad Nacional de Educación a Distancia, que se vio materialmente impedido de efectuar las pruebas presenciales correspondientes a las asignaturas matriculadas y perdió la oportunidad, por carecer de recursos, de formalizar matrícula de las mismas asignaturas en el curso académico siguiente. Según la información inicial facilitada desde el Rectorado de la Universidad Nacional de Educación a Distancia este tipo de situaciones podrían estarse produciendo con frecuencia, lo que había llevado ya a los órganos universitarios correspondientes a plantearse una revisión del mencionado reglamento.

Aprovechando esta valiosa iniciativa apuntada por el propio rectorado, esta institución recomendó que con ocasión de la revisión del actual Reglamento de Pruebas Presenciales de la Universidad Nacional de Educación a Distancia, se modifique la previsión contenida en el artículo 44, que prohíbe a los alumnos abandonar el aula hasta pasada media hora desde el inicio del examen, y se incluya en su articulado expresamente la posibilidad excepcional de efectuar las pruebas presenciales en el curso académico posterior a aquél en el que el alumno formalizó la matrícula, cuando justifique debidamente no haber podido concurrir a las pruebas presenciales, ni a las de reserva cuando fueron convocadas (9625597 y 9710568).

Debe destacarse finalmente la medida adoptada por el rectorado de esta universidad una vez reconocido el error sufrido por el Centro Asociado de Córdoba donde realizaron una prueba presencial un grupo de alumnos de Sociología, al extraviar algunos de los exámenes realizados por éstos, y a los que se les repitió de inmediato incluyéndolos en las actas del curso académico al que correspondía (9623436).

6.2.3. Expedición y efectos de los títulos de enseñanza superior

El principal problema detectado a través de las quejas recibidas en materia de expedición de títulos de educación superior es la demora, que en ocasiones llega a superar los dos años, hasta que se ponen a disposición de los titulados para su retirada personal o por persona autorizada, todo ello en aplicación de las previsiones recogidas en la Orden de 8 de julio de 1998, para la aplicación de los Reales Decretos 185/1985, de 23 de enero y 1496/1987, de 6 de noviembre, en materia de expedición de títulos universitarios oficiales (9502241, 9505127 y 9705501).

Esta situación puede llegar a suponer perjuicios profesionales a los titulados que se encuentran a la espera de que la universidad correspondiente proceda a expedir el título de las enseñanzas ya finalizadas, toda vez que las certificaciones del pago de los derechos de expedición de estos títulos, a las que la disposición antes citada les confiere provisionalmente iguales efectos que la posesión de los mismos en tanto tal expedición no se produzca, no siempre surte eficacia plena fuera de España, por lo que algunos titulados no pueden hacer valer su título hasta que éste obra en su poder (9705501).

Llama la atención por otra parte que alguna universidad continúe aun expidiendo títulos propios, esto es, carentes del carácter oficial y de los efectos académicos plenos que caracterizan a los títulos universitarios oficiales establecidos por el Gobierno, con un formato que puede provocar su confusión con éstos, y ello a pesar de que ya ha transcurrido una década desde la entrada en vigor del Real Decreto 1496/1987, de 6 de noviembre, sobre obtención, expedición y homologación de títulos universitarios, en donde expresamente se prohíbe la coincidencia en la denominación de los títulos propios con la de los oficiales, o la incorporación de algún elemento que pueda inducir a confusión entre ambos, y señala de forma pormenorizada las menciones que aquéllos deben incluir respecto a que no tienen el carácter oficial establecido en el artículo 28.1 de la Ley de Reforma Universitaria.

En el supuesto analizado la promovente de la queja, atraída por la confusa publicidad respecto al posible carácter oficial de unos cursos de educación vial organizados por la Universidad Nacional de Educación a Distancia, había seguido unas enseñanzas a cuya finalización le fue expedido un título propio, y por tanto no oficial, en el que sin embargo no se había incorporado con claridad la obligatoria mención de que no tenía «el carácter oficial establecido en el artículo 28.1 de la Ley de Reforma Universitaria», según dicta el artículo 7.2 del real decreto antes referido, sino únicamente que carecía «del carácter establecido en el artículo 28.1 de la misma ley».

Indudablemente la omisión del término «oficial» de dicha cita respecto al mandato contenido en el mencionado artículo 7.2 provocó la confusión en la portadora del diploma, a quien no se le debe presuponer conocedora de las limitaciones a efectos académicos y profesionales de los títulos «propios», ni de los términos que utiliza el artículo 28.1 de la Ley Orgánica de Reforma Universitaria. Por otra parte, la señalada omisión impide en este supuesto, consideran debidamente observado el repetido artículo 7.2.

Lo anterior motivó la remisión al Rectorado de la Universidad Nacional de Educación a Distancia de una recomendación en orden a que en el supuesto de que el texto y formato de los diplomas y títulos propios de dicha universidad continúen siendo similares al analizado, sean confeccionados en lo sucesivo incluyendo la mención de que no tienen carácter oficial.

En el momento de redactan este informe se permanecía a la espera de la respuesta que sobre la aceptación o no de esta recomendación debe enviar el rectorado de la citada universidad (9709679).

El Real Decreto 557/1991, de 12 de abril, sobre creación y reconocimiento de universidades y centros universitarios prohíbe la utilización de denominaciones propias de las enseñanzas conducentes a la obtención de títulos universitarios oficiales cuando no hayan sido autorizadas o

reconocidas y los títulos a que conducen, en su caso, homologados, de acuerdo con el procedimiento que tal disposición establece.

Sin embargo, un centro privado de Madrid denominaba en su publicidad externa y en sus documentos de carácter interno la titulación de gestión medioambiental que imparte como un título de licenciatura similar al que se refiere el Real Decreto 1496/1987, de 6 de noviembre, sobre obtención, expedición y homologación de títulos universitarios, todo lo cual, al margen de infringir el ya citado Real Decreto 557/1991, de 12 de abril, podía constituir la inobservancia de la Ley 26/1984, de 19 de julio, general para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, o de la Ley 34/1988, de 11 de noviembre, general de Publicidad.

Practicadas las investigaciones que sobre este supuesto se efectuaron ante la Dirección General de Universidades de la Consejería de Educación y Cultura de la Comunidad de Madrid, se instó al centro infractor a retirar cualquier dato que identificara la titulación que imparte con los títulos de licenciatura oficiales y con validez en todo el territorio nacional, apercibiéndole de que en caso de continuar vulnerando la normativa señalada sería trasladado su expediente a las instancias procedentes (9706891).

En materia de expedición de títulos sigue dando lugar a quejas la aplicación del Real Decreto 1776/1994, por el que se regula el acceso a la titulación de médico especialista a los licenciados en medicina y cirugía que accedieron, con anterioridad a la entrada en vigor del Real Decreto 127/1984, de 11 de enero, a una plaza remunerada de especialista en formación convocada por alguna de las administraciones públicas o instituciones sanitarias concertadas con éstas y que acreditasen haber realizado ininterrumpidamente los años de formación establecidos para la correspondiente especialidad.

Las quejas más frecuentes son las que se refieren al criterio adoptado por la comisión mixta creada entre el Ministerio de Educación y Cultura y el Ministerio de Sanidad y Consumo en virtud del cual los expedientes de los licenciados que solicitan acceder a la titulación de la especialidad a través de esta vía no se someten a informe de la comisión nacional de la especialidad correspondiente, sobre si procede o no la expedición del título, si a juicio de la citada comisión mixta la documentación aportada resulta insuficiente. Ante el dudoso fundamento de esta decisión se han iniciado actuaciones ante las autoridades competentes (9625398, etc.).

Se señala asimismo el supuesto denunciado por un ciudadano a quien la Subdirección General de Títulos, Convalidaciones y Homologaciones, del Ministerio de Educación y Cultura, con carácter previo a la expedición del duplicado que solicitó tras extraviar su título de médico especialista, le comunicó que debía redactar por sí mismo el correspondiente anuncio del extravío del título y publicarlo en el Boletín Oficial del Estado, así como comprobar su efectiva publicación para dar cuenta de ella a la mencionada subdirección general, quien a partir de entonces procedería a la expedición del duplicado solicitado.

Sorprende el procedimiento señalado por el órgano citado, toda vez que no es coincidente con el que recoge la Orden de 8 de julio de 1988 para la aplicación de los Reales Decretos 185/1985, de 23 de enero, y 1496/1987, de 6 de noviembre, en materia de expedición de títulos universitarios oficiales.

En cualquier caso, y sin perjuicio de que pon la unidad responsable de la expedición de duplicados se adopten las medidas precautorias que correspondan para garantizar el abono por el interesado del importe de la tasa por expedición del duplicado y el de la publicación en el Boletín Oficial del Estado del anuncio preceptivo, no parece que proceda cargar al solicitante del duplicado con una obligación que debe asumir la mencionada subdirección general directamente, publicando el anuncio convenientemente con objeto de propiciar, si proceden, las oportunas reclamaciones, e iniciando el trámite para la expedición del correspondiente duplicado si éstas no se hubieran producido en el plazo de 30 días a partir de la fecha de la publicación, todo ello en virtud del procedimiento que establece la citada Orden de 8 de julio de 1988.

En el momento de la elaboración de este informe se permanecía a la espera de diversos datos solicitados al respecto ante la Secretaría General Técnica del Ministerio de Educación y Cultura (9715266).

Han sido numerosas las actuaciones promovidas ante distintos organismos del Ministerio de Educación y Cultura, y del Ministerio de Economía y Hacienda sobre la ausencia de regulación de las facultades, funciones y competencias profesionales de los que han obtenido el título de diplomado en ciencias empresariales, desde que fue declarada la nulidad del Real Decreto 3182/1981, de 13 de noviembre, mediante sentencia del Tribunal Supremo de 20 de junio de 1986.

El fallo de esta sentencia ordenaba la reposición del expediente tramitado al estado procesal anterior a la preceptiva consulta a la comisión permanente del Consejo de Estado.

Según los datos recabados, y transcurridos con exceso 11 años desde la anulación de la mencionada normativa, sigue sin ejecutarse el fallo por hallarse aún pendientes de remisión al Ministerio de Economía y Hacienda los expedientes del Real Decreto 1382/1981, de 13 de noviembre, y de la Orden del Ministerio de Educación y Ciencia de 20 de enero de 1987 por la que se dispuso el cumplimiento en sus propios términos de la sentencia del Tribunal Supremo, expedientes en poder del Ministerio de Educación y Cultura.

6.2.4. Homologación de títulos de enseñanza superior

La sistemática inobservancia del preceptivo plazo máximo de tres meses que el artículo 9.1 del Real Decreto 86/1987, de 16 de enero, por el que se regulan las condiciones de homologación de títulos extranjeros de educación superior, concede al Consejo de Universidades para la emisión de dictámenes sobre las homologaciones solicitadas, venía siendo en los últimos años el problema más frecuentemente planteado por las quejas recibidas en materia de homologación de títulos de enseñanza superior.

Este incumplimiento se justificaba desde dicho órgano en base a que el dictamen lo emite un órgano colegiado que sólo se reúne cada 2 ó 3 meses, lo que hacía imposible el cumplimiento del plazo señalado reglamentariamente.

La situación creada, cuyo planteamiento se incluyó en el informe de 1996, propició la formulación de una recomendación a la Secretaría General del Consejo de Universidades para

que fueran adoptadas las medidas oportunas a fin de que los informes que su comisión académica debiera emitir para la homologación de los títulos extranjeros de educación superior fueran evacuados en plazo.

Esta recomendación fue expresamente aceptada, y para su cumplimiento se creó la Subcomisión Permanente del Consejo de Universidades que entiende de las convalidaciones de títulos extranjeros, con la previsión de que la misma se reúna con una periodicidad máxima de 40 días (9505324).

Cabe pensar que la disminución en el número de quejas recibidas en este ámbito responda ya a la puesta en marcha de las funciones encomendadas a esta subcomisión, todo lo cual debe valorarse en sentido positivo, con la esperanza de que esta tendencia consiga evitar las quejas que todavía se han recibido en el último semestre del año al que se contrae este informe (9701448, 9701878, 9702446, 9702920, 9708526, 9702931, 9703271, 9704087, 9704145, 9710982, 9711342, 9712251 y 9712856).

Pon otra parte, y en lo que afecta a los convenios sobre equivalencias y reconocimientos mutuos de títulos académicos, debe mencionarse el firmado entre el Reino de España y la, en su momento, Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas.

El artículo IV del mencionado convenio preveía la homologación de los títulos oficiales de educación superior expedidos por las universidades y otros centros de educación superior de España, a los títulos equivalentes que se expidieran en la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, homologación que habría de llevarse a cabo de conformidad con una tabla de equivalencias acordada por una comisión mixta, compuesta por expertos de ambas partes y que se reuniría periódicamente y siempre que fuera necesario para la actualización de la mencionada tabla de equivalencias.

Sin embargo, este convenio, firmado hace ya más de ocho años, y en vigor desde hace seis tras asumir la Federación Rusa las funciones que hasta entonces correspondían a la antigua URSS, no ha podido ser aplicado nunca en los expedientes de homologación de títulos obtenidos en el citado país, por estar aún pendiente de un ulterior desarrollo que al parecen aún no se ha realizado, todo lo cual ha motivado el inicio de una investigación de carácter general ante la Dirección General de Relaciones Culturales y Científicas del Ministerio de Asuntos Exteriores y ante la Secretaría General Técnica del Ministerio de Educación y Cultura (9618465).

Se refiere también en este apartado la problemática derivada de las solicitudes de homologación de títulos extranjeros de educación superior obtenidos en Francia, Alemania, Reino Unido y Estados Unidos, cuyo plan de estudios está diseñado de forma que el alumno cursa una parte de las enseñanzas en un centro radicado en el extranjero y otra parte en un centro establecido en España, a cuya finalización se expide un título extranjero acreditativo de una formación equivalente a estudios sin validez oficial cursados en territorio español.

El problema descrito y sus variadas consecuencias tienen su origen en la existencia en España de numerosas instituciones extranjeras que imparten estudios de nivel universitario sin cumplir los requisitos que para dichos centros exigen los artículos 18 y 19 del Real Decreto

557/1991, de 12 de abril, sobre creación y reconocimiento de universidades y centros universitarios.

En el curso de las investigaciones practicadas sobre la materia, la Secretaría General Técnica del departamento competente ha comunicado a esta institución que en orden a evitar estas situaciones se ha sugerido a las autoridades educativas de los países afectados la necesidad de que las universidades de estos países con programas en España suscriban acuerdos académicos con universidades españolas en los que las asignaturas cursadas sean de carácter oficial y no propio, y que los centros que quieran establecerse en España soliciten la preceptiva autorización prevista en el tan citado Real Decreto 557/1991, de 12 de abril.

Sin embargo, ante el requerimiento efectuado por el Defensor del Pueblo acerca de la observancia de las previsiones que recoge la disposición transitoria segunda del Real Decreto 557/1991, de 12 de abril, antes citado, la Secretaría General Técnica del Ministerio de Educación y Cultura ha indicado que carece de competencias para exigir el cumplimiento del precitado real decreto, al estar ya finalizado el proceso de traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado en materia de universidades a las comunidades autónomas (9414396, 9600144 y 9609583).

Por otra parte, esta institución ha tenido conocimiento del contenido del dictamen elaborado por el Consejo de Universidades en sesiones de su comisión académica y de coordinación y planificación de 15 de junio de 1995, sobre el establecimiento de centros extranjeros en España y sobre la homologación de sus títulos y diplomas, en el que se analiza pormenorizadamente la situación descrita, que se califica de irregularidad administrativa susceptible de sanción por parte de la administración competente. En el momento de elaborar este informe la investigación sobre tales extremos permanecía pendiente del informe que al respecto debía emitir el Consejo de Universidades.

Por último, y en cuanto a la problemática específica de la homologación de títulos de especialidades médicas, que por el número de quejas ha justificado la reserva de un apartado completo en informes anteriores, debe señalarse la apreciable disminución en la frecuencia de quejas en esta materia, todo lo cual precisa reconocer la eficaz actuación de los órganos del Ministerio de Educación y Cultura encargados de los procedimientos para la homologación de títulos extranjeros de especialidades médicas.

Ello no obstante, debe reseñarse que han sido relativamente numerosas las quejas centradas en los contenidos, inadecuados a juicio de los reclamantes, del ejercicio teórico de las últimas pruebas celebradas en virtud de lo dispuesto en la Orden de 14 de octubre de 1991, por la que se regulan las condiciones y el procedimiento de homologación de los títulos extranjeros de farmacéuticos y médicos especialistas por los correspondientes títulos oficiales españoles (9701495 y 9703238).

6.2.5. Exención de precios por servicios académicos universitarios

La aplicación de la normativa vigente en materia de protección a las familias numerosas a efectos de la reducción o exención de precios públicos por servicios académicos universitarios,

plantea frecuentes problemas de los que esta institución ya se ha hecho eco en anteriores informes. Va a hacerse referencia a continuación a tres aspectos de la cuestión: a) la compensación de la carga financiera que la aplicación de esta normativa supone para las universidades públicas; b) la aplicabilidad de dicha normativa a las universidades de la iglesia católica; y c) la aplicabilidad de tales normas en el caso de estudios correspondientes a títulos propios y demás enseñanzas no conducentes a títulos oficiales que puedan impartir las universidades.

La Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria señala que el presupuesto de las universidades contendrá en su estado de ingresos, entre otros conceptos, las tasas académicas (actualmente precios públicos) y demás derechos que legalmente se establezcan —precios que para el caso de estudios conducentes a títulos oficiales serán fijados por la comunidad autónoma—, así como los importes de las exenciones y reducciones que legalmente se dispongan.

La Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos en sus artículos 24 y siguientes determina el concepto y cuantía de los precios públicos, así como su administración y gestión. Respecto a su cuantía, el artículo 25, tras disponer que los precios públicos han de establecerse en un nivel que cubra como mínimo los costes económicos originados por la realización de las actividades o la prestación de los servicios, prevé que «cuando existan razones sociales, benéficas, culturales o de interés público que así lo aconsejen, podrán señalarse precios públicos que resulten inferiores a los parámetros previstos en el apartado anterior, previa adopción de las previsiones presupuestarias oportunas para la cobertura de la parte del precio subvencionado».

Por su parte, el artículo 10.1.a), 5.º, de la Ley 25/1971, de 19 de junio, sobre protección a las familias numerosas, establece que la exención o reducción de derechos y tasas académicas y administrativas (lo que indudablemente hoy incluye a los precios públicos por servicios universitarios) es aplicable a la educación universitaria cursada en sus diversos ciclos y modalidades en facultades, institutos, escuelas y colegios universitarios y escuelas técnicas superiores, sean estatales, autónomos o privados.

El concepto de familia numerosa, y por lo tanto la extensión de sus beneficios, fue ampliado por la disposición final cuarta de la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas o de orden social, a las familias de tres o más hijos, ampliación ésta que desarrolló después el Real Decreto 180 1/1995, de 3 de noviembre.

Aunque desde un punto de vista técnico sea incorrecto aplicar la técnica de la «exención» a una figura no tributaria como son los precios públicos, no cabe duda que la exención prevista por la legislación en materia de familias numerosas pervive en la actualidad, tanto por las concretas referencias normativas de las que se ha dado cuenta, como por haber sido reconocido así por una reciente jurisprudencia en la que se defiende la aplicación de esta exención al ser la familia una institución constitucionalmente protegida.

Desde la ampliación del concepto de familia numerosa las universidades públicas vienen poniendo de manifiesto cada vez con mayor insistencia el problema financiero

que les acarrea la aplicación de estos beneficios a un número creciente de alumnos, sin que se adopten las medidas presupuestarias compensatorias a las que llama el antes transcrito artículo 25 de la Ley 8/1989, de Tasas y Precios Públicos.

Esta institución se dirigió a la Secretaría de Estado de Universidades e Investigación, del Ministerio de Educación y Cultura, interesándose por este asunto, y si bien no se ha dado respuesta aún a la solicitud de informe del Defensor del Pueblo, lo cierto es que en los últimos días del año 1997 se ha aprobado un crédito extraordinario destinado a compensar, al menos parcialmente, el déficit financiero de las universidades públicas al que se ha hecho referencia.

La aplicabilidad de los beneficios de la legislación de familias numerosas a las universidades de la iglesia católica parece derivarse del artículo X.3 del Acuerdo de 3 de enero de 1979 entre el Estado Español y la Santa Sede sobre enseñanza y asuntos culturales, que establece lo siguiente: «los alumnos de estas universidades gozarán de los mismos beneficios en materia de sanidad, seguridad escolar, y ayudas al estudio y a la investigación y demás modalidades de protección al estudiante que se establezcan para los alumnos de las universidades del Estado».

En esta misma línea reza el artículo XIII del acuerdo mencionado, al establecer que los centros de enseñanza de la Iglesia de cualquier grado y especialidad y sus alumnos tendrán derecho a recibir subvenciones, becas, beneficios fiscales y otras ayudas que el Estado otorgue a centros no estatales y a estudiantes de tales centros, de acuerdo con el régimen de igualdad de oportunidades.

Las universidades de la iglesia católica a las que el Defensor del Pueblo se ha dirigido en razón de las quejas presentadas admiten, en general, aunque con algunas reservas, que sus alumnos tengan derecho a los beneficios y reducciones que establece la Ley 25/1971, de 19 de junio, pero mantienen su negativa a aceptar la obligación de asumir por sí mismas el coste que la aplicación de estos beneficios implica para sus presupuestos, máxime cuando hasta el momento han venido asumiéndolo de manera voluntaria hasta la reciente ampliación del concepto de familias numerosas.

Las razones en las que se basan estas universidades aluden a que la falta de financiación, por parte de las administraciones públicas, de los beneficios reconocibles a todos los alumnos pertenecientes a familias numerosas, al no arbitrarse los recursos económicos necesarios, supone una vulneración del Acuerdo entre el Estado Español y la Santa Sede sobre Enseñanza y Asuntos Culturales de 3 de enero de 1979, así como una discriminación injustificada para unos alumnos que, a pesar de concurrir en ellos las circunstancias personales objetivas requeridas, pueden verse imposibilitados de disfrutar de los beneficios regulados en la ley.

Trasladadas tales consideraciones a las consejerías competentes en materia de universidad de las comunidades autónomas en las que están radicados algunos centros universitarios establecidos por la Iglesia Católica, en el momento de elaborar este informe sólo se había recibido información de la Comunidad Autónoma de Madrid y de la de Navarra, manifestando un criterio coincidente según el cual las comunidades autónomas no tendrían competencia alguna en relación con la aplicación de las normas estatales de protección a las familias numerosas por parte de las universidades de la Iglesia.

De igual modo que en relación con la financiación de las universidades públicas, se ha planteado esta cuestión a la Secretaría de Estado de Universidades e Investigación del Ministerio de Educación y Cultura, con el objeto de conocer su posición al respecto.

Por último, en lo que se refiere a la aplicabilidad de los beneficios de la Ley de Familias Numerosas a los estudios no conducentes a títulos oficiales sino a títulos propios impartidos por las universidades públicas, debe hacerse referencia al criterio discrepante de la Universidad Politécnica de Madrid respecto del de esta institución y del manifestado en su día por el Servicio Jurídico del Estado del Ministerio de Educación y Cultura, favorables ambos a la plena aplicabilidad de estos beneficios a tales estudios.

El rectorado de la universidad mencionada entiende que estos beneficios de la Ley de Familias Numerosas se refieren únicamente a estudios conducentes a títulos oficiales y no a los propios de las universidades, y que por lo tanto a estos últimos no les son aplicables dichos beneficios, sin que, además, resulte vinculante para la universidad ni el criterio del Servicio Jurídico del Estado ni el de el propio departamento en razón de la autonomía de la universidad constitucionalmente reconocida. Así pues, y en contra del parecer de esta institución, no se aplica exención o reducción de precios públicos en el centro universitario antes mencionado a los alumnos que cursen estudios conducentes a la obtención de títulos propios de dicha universidad.

6.2.6. *Becas y ayudas al estudio*

La Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo, que establece la obligación de las administraciones educativas de garantizar una oferta suficiente de programas específicos de garantía social, señala como finalidad específica de los mismos el proporcionar a los alumnos que abandonaron la etapa de educación secundaria obligatoria sin alcanzar los objetivos correspondientes —académicos, se entiende—, una formación básica y profesional que les permita incorporarse a la vida activa o proseguir sus estudios.

Por su parte, la propia exposición de motivos de la Resolución de 12 de junio de 1997, de la Secretaría General de Educación y Formación Profesional, pon la que se autoriza la implantación de los programas de garantía social en el ámbito de gestión del Ministerio de Educación y Cultura para el curso 1996-97, justificaba tal implantación en el Real Decreto 299/1996, de 28 de febrero, por el que se regula la ordenación de las actuaciones de compensación educativa dirigidas a prevenir y compensar las desigualdades de acceso, permanencia y promoción en el sistema educativo de las personas, grupos o territorios en situación de desventaja por factores sociales, económicos, geográficos, étnicos o de cualquier otra índole personal o social.

Debe entenderse que con tal objetivo compensatorio fueron convocadas las últimas ayudas para alumnos de programas de garantía social mediante la Orden del Ministerio de Educación y Cultura de 2 de enero de 1996, permitiendo a los alumnos de estos programas acceder a las mismas pese a no quedar incluidos entre los estudios para los que se pueden solicitar las becas o ayudas al estudio de carácter general para estudios universitarios y medios.

Con motivo de la tramitación de diversas quejas esta institución tuvo conocimiento de que la convocatoria de estas becas serían suprimidas para el curso 1997-98, al considerarse desvirtuada

su función por haber venido reconociéndose sin tener en cuenta el aprovechamiento académico de sus beneficiarios, y por haberse ampliado la difusión de estos programas por el territorio nacional, lo que a juicio de la Dirección General de Formación Profesional y Promoción Educativa hacía innecesarios los grandes desplazamientos de los alumnos y con ello la finalidad de subvención que tal ayuda perseguía.

Esta institución manifestó su discrepancia con las justificaciones aducidas por el Ministerio de Educación y Cultura para suprimir estas ayudas. Por una parte, y en lo que afecta al criterio de la ausencia de exigencia de aprovechamiento académico, debe señalarse que la última convocatoria de las mismas establecía expresamente que estas ayudas tenían como finalidad, no reconocer el especial aprovechamiento del beneficiario —finalidad a la que efectivamente se dirigen algunas ayudas convocadas por ese departamento—, sino «ofrecer incentivos para la escolarización de jóvenes mayores de dieciséis años que actualmente abandonan los estudios reglados», ayudas que, por otra parte, se convocaban de conformidad con lo dispuesto en el Real Decreto 2298/1983, de 28 de julio, por el que se regula el sistema de becas y otras ayudas al estudio de carácter personalizado y en la normativa reguladora de la concesión de ayudas y subvenciones públicas.

En este sentido no conviene olvidar que el citado Real Decreto 2298/1983, de 28 de julio, prevé el establecimiento de ayudas de carácter especial por razón de colectivos sociales especialmente necesitados de protección o por cualquier razón de interés educativo a determinar por el Ministerio de Educación y Cultura, para cuya adjudicación se tiene en cuenta la renta familiar per capita del solicitante, sin que sea exigible ningún tipo de calificación media académica, sino únicamente el cumplimiento de una asistencia mínima a lo largo del curso anterior.

Así, la Orden de 2 de enero de 1996, por la que se convocaron por última vez ayudas para alumnos de programas de garantía social, establecía determinados requisitos de carácter económico —similares a los que se exigen para obtener la ayuda compensatoria en las convocatorias de las becas o ayudas de carácter general—, señalando junto a aquéllos la necesidad de acreditar la asistencia regular del solicitante al programa.

Por otra parte y en lo que afecta al criterio mantenido por el Ministerio de Educación y Cultura sobre la finalidad de estas ayudas de cubrir las necesidades que provocaban los grandes desplazamientos ahora inexistentes para cursar estos programas de garantía social, debe reseñarse la imposibilidad de llegar a tal conclusión tras el análisis del contenido de las convocatorias de estas ayudas, en las que se especificaba como única finalidad la incentivación escolar, destinando la ayuda a compensar a las familias por la no percepción de salario que comporta la dedicación del solicitante al estudio, y omitiendo cualquier referencia a los criterios que usualmente se aplican a las ayudas destinadas a compensar gastos por desplazamiento de los alumnos.

Finalmente debe decirse, que el departamento ministerial competente adujo dificultades presupuestarias como fundamento para no seguir el criterio manifestado por el Defensor del Pueblo (9707170 y 9708510).

En otro ámbito se hace constar que han sido varias las quejas en las que se cuestionaba la Orden de 23 de diciembre de 1996, por la que se convocaron ayudas para cursos de verano de

inglés en Gran Bretaña e Irlanda durante el mes de agosto de 1997, al considerar sus firmantes que la exigencia que tal disposición contempla por primera vez respecto a anteriores convocatorias, de abonar determinada cantidad para completar el precio total del curso, impediría el acceso a estas ayudas a alumnos de limitados recursos económicos.

Al margen de respetar las sólidas justificaciones en las que sin duda se fundamentaron las supresiones practicadas para el curso académico 1997-98 en estas y otras convocatorias de ayudas, no puede esta institución dejar pasar la oportunidad que ofrece este informe para reclamar de los órganos implicados la máxima atención para continuar el esfuerzo de mantenimiento y mejora de los mecanismos de prevención y de compensación social y educativa impulsados por el Ministerio de Educación y Cultura en los últimos años, dirigidos a hacer realidad el principio de igualdad de oportunidades en la educación (9703391, 9703839, 9703852 y 9705323).

Con independencia de los supuestos señalados, la mayor parte de las quejas tramitadas en relación con el sistema de becas y otras ayudas al estudio de carácter personalizado que recoge el Real Decreto 2298/1983, de 28 de julio, han venido derivadas de la interpretación, aplicación y contenido de varios preceptos recogidos en la Orden de 20 de junio de 1997, por la que se convocan becas y ayudas al estudio de carácter general, para estudios universitarios y medios para el curso 1997-98.

Del total de las quejas planteadas durante este ejercicio, un apreciable porcentaje lo han constituido aquéllas motivadas por las demoras en la tramitación de los recursos ordinarios planteados contra las denegaciones de las solicitudes o contra las cuantías de las becas concedidas, todo lo cual impide considerar conseguido el fin que perseguían las diversas medidas adoptadas por el Ministerio de Educación y Cultura en los últimos años para evitar o, al menos, limitar estas demoras, reiteradamente denunciadas en anteriores informes remitidos a las Cortes Generales (9711981, 9704205, 9706208, 9701242, 9701413, 9704047, 9705004, 9705213, 9710343, 9710562 y 9713659).

No debe dejar de reconocerse, sin embargo, que el abultado número de quejas que en años precedentes señalaban como uno de los más graves problemas el relativo a las demoras en el ingreso de la cuantía de beca ya concedida ha sufrido un importante descenso.

Motivo frecuente de queja en 1997 ha sido la disconformidad con la valoración que la Administración educativa hace de las circunstancias específicas que han de acreditarse para la obtención de la ayuda compensatoria, algunas de las cuales planteaban las cuestiones que se analizan a continuación (9706399, 9706505, 9707270, 9713283, 9705004, 9707541, 9709100, 9709580, 9713069 y 9707014).

Desde su implantación hace ya varios cursos académicos la ayuda compensatoria viene siendo el componente de beca de mayor cuantía, y aquél para cuya concesión no sólo se exige un nivel de renta y patrimonio inferior al permitido para obtener el resto de los componentes, sino también el cumplimiento de determinados requisitos que garanticen que la ayuda se dirige a compensar el perjuicio económico que supone la no percepción de salario por dedicarse el solicitante a estudiar: tener cumplidos 16 años —edad mínima para poder trabajar— y no haber trabajado ni percibido prestaciones por desempleo.

Así, el precepto que en las respectivas órdenes de convocatoria recogía tales requisitos establecía en su punto 1.º las circunstancias específicas arriba señaladas, indicado en sus puntos 2.º y 3.º respectivamente, los colectivos que gozaban de preferencia para obtener esta ayuda y la posibilidad de denegarla a los solicitantes cuyas familias dispusieran de determinados elementos patrimoniales.

Efectuado un análisis del precepto señalado se comprueba que las órdenes de convocatoria de estas becas para el pasado y anteriores cursos académicos establecían en su artículo 4.3 que podría denegarse la ayuda compensatoria a aquellos solicitantes cuyas familias dispusieran de alguno de los elementos patrimoniales a que se refiere el artículo 25, precepto que a su vez contiene una serie de reglas para ponderar «la naturaleza de los bienes que constituyen el patrimonio familiar, así como los gravámenes existentes sobre los mismos, su procedencia, especialmente en el supuesto de indemnizaciones por despido, así como su destino, rentabilidad, concurrencia y posibilidades de realización en cada caso concreto», con el fin de determinar si procede o no la concesión de la beca.

Estas normas o reglas de ponderación, cuyos límites cuantitativos vienen siendo actualizados en las sucesivas órdenes de convocatoria para adaptarse así a la siempre variable realidad socioeconómica, debieran aplicarse también, ajuicio de esta institución, para decidir la procedencia o no de la concesión de ayuda compensatoria en aquellos supuestos en los que la unidad familiar del solicitante dispone de alguno de los elementos patrimoniales que menciona el citado artículo 25.

Ahora bien, el artículo 4.3 dispone literalmente que «podrá denegarse esta ayuda —se refiere a la compensatoria— a aquellos solicitantes cuyas familias dispongan de algunos de los elementos patrimoniales a que se refiere el artículo 25, excepción hecha de la vivienda propia en la que resida habitualmente la familia». Y en base a la literalidad de este precepto los órganos administrativos competentes vienen considerando que la mera posesión de alguno de estos elementos patrimoniales que menciona el repetidamente citado artículo 25 conduce necesariamente a la denegación de la ayuda compensatoria, sin aplicar en ningún caso las reglas de ponderación que el propio precepto contiene.

Para esta institución entender que la posesión de cualquier elemento patrimonial distinto de la vivienda familiar conduzca inevitablemente a la denegación de la ayuda compensatoria, aunque el valor ponderado de dicho elemento patrimonial sea escaso o ínfimo, no es compatible ni con la finalidad última de la ayuda compensatoria ni con las reglas elementales de interpretación lógica y sistemática que deben aplicarse a las normas jurídicas.

Así pues, se formuló al Director General de Formación Profesional y Promoción Educativa una recomendación en orden a que la disposición normativa por la que se convoquen becas y ayudas al estudio de carácter general para estudios universitarios y medios para los próximos cursos académicos recojan fórmulas específicas para ponderar adecuadamente, y de acuerdo a valores concretos, y previamente establecidos, los elementos patrimoniales que posea la familia del solicitante, a los efectos de evaluar si resulta merecedor de la ayuda compensatoria.

Esta recomendación, que se dirigió al citado órgano en fecha coincidente con la publicación en el *Boletín Oficial del Estado* de la Orden Ministerial de 30 de junio de 1997, por la que se

convocan becas y ayudas al estudio de carácter general para estudios universitarios y medios para el curso académico 1997-98, no ha sido aceptada por la Dirección General de Formación Profesional y Promoción Educativa, al considerar que en la práctica diaria se observa que en la mayoría de los casos en que las unidades familiares disponen de algún elemento patrimonial disfrutan de una situación económica más favorable que la que se presupone por los ingresos que declaran, a diferencia de las unidades familiares que únicamente poseen ingresos por rentas de trabajo.

A juicio de esta institución este criterio, que ya ha tenido su aplicación práctica en el contenido textual del artículo 4.3 de la orden ministerial de 30 de junio de 1997 antes citada, resulta en exceso rígido y restrictivo, y desde luego no conforme con la recomendación formulada por el Defensor del Pueblo, por lo que se ha resuelto su inclusión en el presente informe, de conformidad con las previsiones establecidas en el artículo 30.2 de la ley orgánica reguladora de esta institución (9507061).

Por otra parte, el estudio de otras quejas relativas a la aplicación de los diversos criterios para la concesión de la ayuda compensatoria ha dado a esta institución la oportunidad de evaluar la interpretación, en ocasiones incorrecta, que los distintos órganos competentes en la resolución de recursos en materia de becas realizan de los requisitos específicos para la concesión del componente de beca relativo a esta ayuda en anteriores convocatorias.

En este sentido, por ejemplo, la Subdirección General de Recursos del Ministerio de Educación y Cultura venía interpretando que al destinarse la ayuda compensatoria, como su propio nombre indica, a compensar a las familias por la no percepción del salario que comporta la dedicación del solicitante al estudio, debía considerarse improcedente la concesión de esta ayuda a los solicitantes que no conviviesen con ésta.

Esta institución consideró que en el precepto señalado, como en el resto de artículos de las sucesivas disposiciones que anualmente convocan estas becas, se utiliza el término «familia» en sentido genérico, entendiéndose por tal incluso al propio solicitante cuando vive independientemente, de igual forma que las circunstancias evaluables para decidir sobre la concesión de la misma se denominan «renta familiar», «patrimonio familiar», «domicilio familiar», etc., sin que ello excluya a los solicitantes que formen una unidad familiar de un miembro, sea huérfano, viudo, separado o soltero, de la aplicación de las fórmulas que tales preceptos recogen.

Asimismo la mencionada subdirección general venía entendiendo que esta ayuda compensatoria no correspondía a los alumnos de la Universidad Nacional de Educación a Distancia, al impedirlo el artículo 16 de la correspondiente orden de convocatoria, donde se establecía la cantidad máxima de 64.000 ptas. para estos alumnos.

En efecto la mención que este artículo realiza de esta cantidad máxima, extraída del contexto en el que se incluye, llevaría a la conclusión a la que llegó el órgano decisorio. Sin embargo el mismo artículo señala a continuación que lo dispuesto en los artículos 4 —relativo a la ayuda compensatoria— y 14 —relativo a la de precios públicos por servicios académicos— son también aplicables a los alumnos de la Universidad Nacional de Educación a Distancia, todo lo cual obligaría a considerar errónea, no sólo la interpretación citada de este precepto, sino también

los términos en los que el repetido artículo 16 determina la cuantía máxima de las becas a percibir por los alumnos de la Universidad Nacional de Educación a Distancia.

Teniendo en cuenta lo anterior, se resolvió someter las consideraciones que anteceden a la Dirección General de Formación Profesional y Promoción Educativa, desde donde se aceptó el criterio de esta institución respecto a la interpretación que debe efectuarse de los preceptos analizados, por lo que se daría traslado de la correcta interpretación a la Subdirección General de Recursos del Ministerio de Educación y Cultura (9709100).

Por último debe hacerse mención en este apartado de las quejas que con cierta frecuencia plantea el sistema de renovación de becas por ciclos académicos, sistema implantado hace ya 8 años y consistente en la renovación automática de la beca obtenida por el alumno en el curso inicial de un ciclo educativo para alguno de los cursos sucesivos comprendidos en el mismo.

De los supuestos analizados en los últimos años se desprende que la aplicación de este sistema ha continuado provocando en 1997 cierta dificultad para que las nuevas circunstancias personales o económicas del solicitante, que pueden hacerlo merecedor de una cuantía superior a la obtenida en el curso inicial del ciclo cuando tales circunstancias no se daban, sean oportunamente valoradas por los órganos administrativos de gestión de becas, obligando al becario a iniciar repetidamente durante todos los años académicos del ciclo la vía de recurso para el reconocimiento de estas nuevas circunstancias, o para el reconocimiento de la cuantía obtenida en vía de recurso, si la inicial del ciclo había sido menor o de menos componentes (9620503, 9624387, 9624928, 9707270, 9709680 y 9713283)

Como es lógico, la constatación de estos problemas ha dado lugar a que esta institución instase al Ministerio de Educación y Cultura la adopción de las medidas precisas para resolverlos, sin que en ningún momento se cuestionase la conveniencia de mantener un sistema ágil y rápido para la concesión sucesiva de becas a quienes las obtuvieran en el inicio de un ciclo de estudios. Sin embargo, la buena disposición al respecto por parte de las autoridades competentes ha tenido como sorprendente resultado final la supresión del procedimiento de renovación por ciclos académicos que se ha realizado en la convocatoria de becas y ayudas al estudio de carácter general, para estudios universitarios y medios para el curso académico 1997-98.

7. ADMINISTRACION SANITARIA

7.1. Sistema de salud

7.1.1. *Derechos de los usuarios del sistema nacional de salud*

El elenco de los derechos reconocidos por la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, y normas de desarrollo de la misma, ha dado lugar, un año más, a un nutrido conjunto de quejas, en lo que a su observancia por los poderes públicos respecta.

Entre estos derechos puede hacerse referencia, en primer término, al relativo al consentimiento informado, recogido en el artículo 10.6 de la Ley 14/1986, de 25 de abril. En tal sentido, en ocasiones, se solicita el consentimiento del paciente para la administración de la

anestesia, pero no para la práctica quirúrgica misma. En relación con ello, debe dejarse claramente sentado que la técnica anestésica es solamente un medio para ejecutar el proceso principal, que es el acto quirúrgico, respecto del cual, en un caso que dio lugar a la formulación de una queja, no fue informada la interesada en sus aspectos esenciales (motivo, objetivo y expectativas, así como los riesgos a asumir). Debe añadirse a todo lo anterior que no resulta pertinente la explicación dada, en el caso que se toma para ilustrar el desconocimiento del indicado derecho, por el Hospital General de Castellón, consistente en que el consentimiento para la intervención quirúrgica fue expresado, por la interesada, de forma verbal. Ello es, en efecto, así desde el momento en que, conforme al tenor literal del apartado 6 del artículo 10 de la Ley General de Sanidad, ha de constar necesariamente el consentimiento de forma escrita.

Con independencia de lo anterior, se planteaba asimismo en esta queja la vulneración del derecho reconocido en el número 11 del indicado artículo 10 de la Ley General de Sanidad, a cuyo tenor, al finalizar la estancia del usuario en una institución hospitalaria, el paciente, familiar o persona a él allegada, recibirá un informe de alta, lo que no acaeció en el presente supuesto, ya que, tras el alta, por fallecimiento del usuario, no se emitió el informe indicado, pese a que también es preceptivo en estos casos.

En el presente supuesto, las actuaciones concluyeron tras constatarse que en el servicio hospitalario correspondiente se exigía ya el consentimiento por escrito para la realización de intervenciones quirúrgicas y al haberse emitido al fin el informe de alta (9502199).

Este mismo artículo 10 de la Ley General de Sanidad reconoce, en su número 1, el derecho del paciente al respeto de su intimidad. El respeto de este derecho requiere que los centros sanitarios adopten las medidas oportunas para que todo acto de terceras personas que afecte a la intimidad de los pacientes cuente con el consentimiento de éstos. A título de ejemplo, puede citarse el caso de un paciente, cuya fotografía fue publicada en un medio de comunicación social para ilustrar un artículo acerca de las técnicas aplicadas para el tratamiento de los enfermos en fase terminal, habiendo sido tomada dicha fotografía, sin consentimiento de los familiares del paciente, cuando éste, tras una intervención quirúrgica, se encontraba internado en la unidad de cuidados intensivos de una clínica privada de la ciudad de Barcelona. Realizadas las averiguaciones oportunas por la Consejería de Sanidad y Seguridad Social de la Generalidad de Cataluña, de las actuaciones practicadas se desprendió que ni la dirección médica ni la gerencia del establecimiento autorizaron la entrada de ningún fotógrafo en la unidad de cuidados intensivos, ni constaba que ninguna persona solicitara autorización para tomar fotografías al paciente.

Sin perjuicio de que, en el caso que se trae a colación a título ilustrativo, no pudiera llegar a averiguarse la forma en que el fotógrafo del medio de comunicación social accedió a la unidad de cuidados intensivos del hospital en cuestión, así como de la limitación que para la actuación de esta institución en el caso indicado se derivaba de la titularidad privada del hospital y de la naturaleza idéntica del medio de comunicación social, parecería necesario que, por parte de los establecimientos sanitarios, se reforzasen las medidas para lograr que el derecho a la intimidad de los pacientes sea preservado, en especial cuando éstos se encuentran en situaciones de falta de consciencia y los familiares se encuentran ausentes (9600595).

El derecho a la intimidad debe también preservarse a la hora de recabar datos para cumplimentar cuestionarios de salud. En tal sentido, al haberse constatado que en un centro de salud de Madrid se incluía en el cuestionario preguntas referentes, entre otros extremos, a las creencias religiosas de los pacientes, se impartieron por la Dirección Provincial del Instituto Nacional de la Salud en Madrid instrucciones para que se advirtiera a los usuarios acerca de la voluntariedad de la aportación de los datos y para que se recabase la información mediante preguntas que no obligasen a declarar sobre creencias religiosas, sino sobre hábitos de interés sociosanitario, con el fin de cohonestar así la necesidad de contar con la información imprescindible para prestar correctamente la asistencia y el respeto a la intimidad de los usuarios del sistema nacional de salud, en relación con el derecho a no declarar sobre las creencias religiosas, que está reconocido por el artículo 16 de la Constitución (9507537).

Por otro lado, debe hacerse referencia al derecho a la confidencialidad de toda la información relacionada con el proceso de enfermedad, contemplado en el número 3 del artículo 10 de la Ley General de Sanidad. Esta confidencialidad es, en efecto, un derecho de los usuarios del sistema nacional de salud, que debe ser respetado por la Administración sanitaria, pero que no puede ser impuesta a los interesados como un deber. Precisamente esta imposición justificó que se remitiese a la Dirección Provincial del Instituto Nacional de la Salud en León una recomendación como consecuencia de un caso en el que se obligaba a acudir a una persona, residente en otro municipio de dicha provincia, a la capital de la misma, para entregar personalmente las muestras necesarias para la realización de una analítica y para recoger los resultados de la misma. En relación con ello, la referida dirección provincial pretendió justificar la exigencia de la personación en la necesidad que la muestra fuera reciente, mientras que los resultados analíticos habían de ser entregados en consulta médica por razones de confidencialidad.

Sin embargo, aun pudiendo comprenderse que la muestra, dada la naturaleza de la analítica concreta que había que realizarse, tuviera que ser reciente, no podía compartirse el criterio expresado en torno a la necesidad de recoger personalmente los resultados, ya que, como antes se ha expresado, la confidencialidad es un derecho del usuario y no un deber del mismo, además de poderse preservar aquella mediante cauces de comunicación que no supongan la personación en un centro de salud, sin perjuicio de realizar la entrega personal de los datos si el interesado así lo requiere. Por todo ello, se recomendó a la repetida dirección provincial que no se exija a los usuarios del sistema nacional de salud la comparecencia personal para la recogida de datos referentes a su salud, siempre que sea posible dar conocimiento de éstos a sus destinatarios por otros medios que no exijan dicha comparecencia y que permitan mantener la garantía de la confidencialidad y si así lo solicitan los propios interesados. Esta recomendación fue aceptada, siendo transmitida a los centros sanitarios dependientes de la Dirección Provincial del Instituto Nacional de la Salud en León, a fin de que se llevara a efecto (9624452).

Por último, en determinados supuestos puede darse una colisión aparente entre derechos contrapuestos, que es preciso resolver mediante la interpretación de las normas en conflicto. Como ejemplo de ello, puede traerse a colación una serie de casos, relativos a la negativa del hospital La Paz, de Madrid, a que unas personas accedieran a la historia clínica de sus hijos fallecidos. En estos supuestos, se produce la aparente colisión entre, por un lado el derecho de información y acceso a las historias clínicas y, por otro, el derecho de los usuarios del sistema nacional de salud a la confidencialidad, que conlleva, a su vez, el deber de la Administración de

salvaguardarla. En tal sentido, el artículo 61 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, así como el anexo 1, epígrafe 5, punto sexto del Real Decreto 63/1995, de 20 de enero, amparaban la solicitud de las historias clínicas, mientras que la negativa a facilitar las mismas se fundamentaba por la Administración en el artículo 18 de la Constitución española, los artículos 10.1 y 61 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, el artículo 7.4 de la Ley Orgánica 1/1982, de 5 de mayo, y los artículos 7, 8 y 11 de la Ley Orgánica 5/1992, de 29 de octubre, por no traer a colación otras normas de ámbito autonómico, referidas a la historia clínica, como son, a título de ejemplo, el Decreto 272/1986, de 25 de noviembre, del Gobierno Vasco, y el Decreto 56/1988, de 25 de abril, de la Generalidad Valenciana.

Expuesto lo anterior, no procedería, según el criterio de esta institución, autorizar el acceso a la historia clínica a los padres de personas vivas, a cuyo nombre figure la historia y que, siendo mayores de edad, no hayan ejercitado ese derecho por sí mismos, salvo cuando no gozan de capacidad de obrar. Por el contrario, no parece que pueda impedirse el acceso a las historias clínicas a los padres de hijos fallecidos, por el simple criterio de que la solicitud no se hace por el titular de dicha historia, desde el momento en que los padres ejercitan un derecho que, correspondiendo a su hijo, éste no puede ejercitar por el hecho de haber fallecido. De este modo, además de poder invocarse algunos preceptos del Código Civil en materia sucesoria (así, arts. 569 y 807), impedir el acceso de los padres a la historia clínica de sus hijos fallecidos, en supuestos de reclamación de responsabilidad por el óbito, supondría que los hechos acaecidos podrían quedar impunes, precisamente en los supuestos más graves.

A la vista de ello, se recomendó a la Secretaría General de Asistencia Sanitaria que se adoptasen las medidas oportunas para permitir el acceso a la historia clínica a los ascendientes o descendientes de personas fallecidas a cuyo nombre figure aquella, a efectos de que puedan ejercitar las acciones legales que estimen oportunas. A esta recomendación, se acompañaba la sugerencia de que se impartieran las instrucciones precisas al hospital La Paz, de Madrid, para que se permitiera a los interesados el acceso a las historias clínicas de sus hijos fallecidos. Tanto la recomendación, como la sugerencia formulada, fueron aceptadas, considerándose por la Secretaría General de Asistencia Sanitaria que procedía permitir el acceso a las historias clínicas a los herederos de los pacientes que justificasen interés legítimo, siempre que los datos no afectasen al derecho a la intimidad del paciente o de terceras personas. Al tiempo, se cursaban instrucciones para que se facilitase, por el hospital La Paz, a los interesados la documentación clínica de sus hijos, en los términos anteriormente expresados (9625096).

De otra parte, el acceso a las historias clínicas, cuando se trate de menores de edad, requiere la adopción de las medidas necesarias para preservar la confidencialidad. En tal sentido, un caso en el que en un centro de salud se facilitó al padre de un usuario de dos años de edad la historia clínica de éste, aportando tan solo el nombre y la fecha de nacimiento de su hijo, sin comprobarse el motivo y la identidad de la persona que solicitaba el documento, provocó que, pese a que se calificara esta situación como excepcional respecto de la habitual en estos casos, se remitiera, por parte de la Dirección Provincial del Instituto Nacional de la Salud en Cáceres, un escrito a los centros sanitarios de la provincia, a fin de que se extremaran las precauciones y medidas de protección de la intimidad y la confidencialidad en el traslado y en la entrega de las historias clínicas de los pacientes (9620433).

7.1.2. *Prevención y promoción de la salud*

Si en el informe correspondiente al año 1996 se hizo alusión al brote de neumonía acaecido en Alcalá de Henares (Madrid), en el presente informe es menester dejar constancia de las actuaciones practicadas con ocasión del brote de meningitis que, a principios del año 1997, afectó a la población infantil y juvenil. Las dificultades para el abastecimiento de vacunas motivaron la intervención de esta institución ante las autoridades sanitarias. Como consecuencia de las actuaciones llevadas a cabo, se recomendó, al objeto de que no se volviesen a producir las dificultades reseñadas, que se pusieran en marcha y se coordinasen los mecanismos necesarios para garantizar la puesta a disposición de la población que la precise de las unidades necesarias de vacuna antimeningocócica en el siguiente año epidemiológico (S9700 139).

De otra parte, es menester significar que continúan sin ser regulados los procedimientos diagnósticos y terapéuticos usados por las medicinas alternativas, tal como fue recomendado en su día por esta institución, según se ha dejado constancia en los sucesivos informes. En tal sentido, debe añadirse que, conforme a la información recibida, el proyecto de ley de ordenación de profesiones sanitarias se encuentra en fase de estudio interno en el Ministerio de Sanidad y Consumo (9117265).

7.1.3. *Listas de espera*

La demora en la prestación de la asistencia sanitaria, tanto en la vertiente del diagnóstico, como en la del tratamiento, es un problema que viene reiterándose año tras año, tal y como se ha dejado constancia en los sucesivos informes. Aunque, en términos generales, parece observarse, en el año al que se contrae el presente informe, una disminución del número de quejas que hacen referencia a las listas de espera, ello no empece a que hayan continuado tramitándose quejas sobre este asunto.

Entre las situaciones que han dado lugar a la formulación de quejas, destacan aquellas en que a los perjuicios derivados de la demora en la prestación de asistencia, se unen las características que concurren en un determinado caso. En tal sentido, puede citarse el caso de aquellas personas de edad avanzada que viven solas y precisan atención para realizar los actos más elementales de la vida diaria. A título de ejemplo, puede mencionarse el de una persona, incluida en la lista de espera para una intervención de coxartrosis (prótesis total de cadera) en el hospital Severo Ochoa de Leganés (Madrid), que pudo al fin ser intervenida, tras cinco meses de permanencia en la lista de espera (9622459).

Del conjunto de las quejas recibidas se observa que la mayor demora es acumulada por las especialidades de traumatología y oftalmología. Así, en la primera de estas especialidades, todavía han podido detectarse, en los últimos meses de 1996 y en los primeros de 1997, casos de permanencia en lista de espera, hasta ser practicada la intervención correspondiente, de quince meses (de 21 de abril de 1995 a 8 de agosto de 1996) en el hospital Gregorio Marañón, de Madrid, e incluso de veintiséis meses (de 1 de diciembre de 1994 a 31 de enero de 1997) en el hospital Marqués de Valdecilla, de Santander (9618559 y 9622282).

Las listas de espera en la especialidad de traumatología no solamente afectan a las intervenciones quirúrgicas, sino que se extienden también a las pruebas diagnósticas. Así, a título ejemplificativo, puede citarse el caso de un paciente que en febrero de 1997 fue citado para el mes de abril de 1998, a fin de serle practicado un electromiograma, solicitado por la consulta de traumatología del hospital Severo Ochoa, de Leganés (Madrid), siendo acortado el tiempo de espera tras las actuaciones realizadas sobre este asunto, al comprobarse que el usuario ya se encontraba incluido anteriormente en la misma lista. La solución de este problema puntual no empece a la constatación de la existencia de un tiempo de demora de catorce meses en el citado centro hospitalario para la práctica de la referida prueba (9706206).

Dentro de ello, presentan una especial incidencia, como en años anteriores, las intervenciones de cadera. Así, a título ilustrativo, puede citarse el caso de una paciente, incluida en lista de espera en el hospital de León para la realización de una artroplastia total de cadera el 6 de noviembre de 1995, estando prevista la intervención para el mes de diciembre de 1996. En noviembre de este último año, el servicio de cirugía ortopédica y traumatología de dicho hospital tenía una lista de espera de 1.252 pacientes, habiendo sido incluido el más antiguo a mediados del año 1994. Por su parte, la intervención de una paciente, incluida en lista de espera el 8 de octubre de 1996, pudo al fin llevarse a cabo en el hospital Infanta Cristina, de Badajoz, el 20 de junio de 1997 (9619651 y 9707047).

De otra parte, ha podido comprobarse asimismo la existencia de amplios tiempos de espera en casos de derivaciones a otros hospitales, ante la imposibilidad de realizar determinadas intervenciones en el hospital del área de salud a la que está adscrito el usuario afectado. Así, puede citarse, a título ilustrativo, un caso en el que era preciso el tratamiento quirúrgico de una escoliosis, que no podía llevarse a cabo en el hospital Marqués de Valdecilla, en Santander, por lo que la interesada fue derivada al hospital Ramón y Cajal, de Madrid, donde fue incluida en lista de espera el 20 de julio de 1993, no pudiéndose lograr su ingreso para ser intervenida, aún cuando se la llegó a citar en varias ocasiones con el preoperatorio hecho, por lo que se pidió cita incluso en un centro concertado de Madrid, donde tampoco pudo ser asistida, a causa de la saturación del servicio. Por fin, la interesada fue citada por el hospital universitario de Getafe (Madrid) en junio de 1997, aplazándose la cita, a petición de la interesada, para el mes de julio del mismo año, es decir, a los cuatro años de haber entrado en la lista de espera en el primero de los centros hospitalarios citados (9700281).

En cuanto a la especialidad de oftalmología, puede señalarse, a título de ejemplo, que para la intervención de cataratas, en febrero de 1997 se encontraban en lista de espera del servicio correspondiente del hospital Virgen de la Luz, de Cuenca, un total de 390 personas, siendo la lista de espera media de ocho o nueve meses, aproximadamente. En el caso concreto que dio lugar a la formulación de la queja, el interesado se encontraba en lista de espera desde el 15 de mayo de 1996, previéndose que sería intervenido en el mes de abril de 1997. En algún caso, la demora en la intervención está ocasionada por incidencias tales como el incendio que se produjo en el hospital Reina Sofía, de Córdoba, en el año 1996 y la rotura del equipamiento instrumental preciso para realizar una vitrectomía, la cual, a la vista de estas circunstancias, hubo de llevarse a cabo en el hospital Juan Ramón Jiménez, de Huelva (9624754 y 9700635).

Con independencia de lo anterior, las listas de espera también afectan a otros servicios de algunos hospitales. Así, en agosto de 1996, el servicio de urología del hospital General Yagüe, de

Burgos, contaba con una lista de espera de 268 pacientes, estando incluido el más antiguo de ellos desde el 10 de enero de 1992. En el caso concreto planteado ante esta institución, la inclusión en lista de espera se produjo en fecha 9 de febrero de 1996, estando prevista la intervención para el primer trimestre de 1997. Por su parte, en el servicio de urología del hospital Río Carrión, de Palencia, existían, en noviembre de 1996, un total 349 pacientes en lista de espera, estando incluido el más antiguo de ellos desde el 7 de julio de 1994. En el caso concreto expuesto ante esta institución, el interesado, que se encontraba en lista de espera desde el 15 de noviembre de 1995, fue remitido al hospital provincial San Telmo, para ser intervenido, en fecha 10 de noviembre de 1996, en el marco del concierto suscrito con la Diputación Provincial de Palencia (9618650 y 9620989).

No obstante, como antes se ha indicado, se aprecia, en términos generales, un descenso del número de quejas motivadas por la demora en la asistencia.

Sin embargo, en algún supuesto, los conciertos celebrados con centros hospitalarios de titularidad privada tienen algunas limitaciones, pese a la existencia de listas de espera para la práctica de algunas técnicas en hospitales públicos. Así, el tratamiento de infertilidad, mediante la técnica de fecundación *in vitro*, no estaba incluido en la cartera de servicios de la clínica concertada Nuestra Señora de la Concepción (Fundación Jiménez Díaz), de Madrid, aunque en esta comunidad autónoma únicamente prestaban el referido tratamiento los hospitales Doce de Octubre, de Madrid, y Príncipe de Asturias, de Alcalá de Henares. No obstante, el citado centro concertado venía también prestando esta técnica a usuarios del sistema nacional de salud, facturando los servicios de muy diversas formas. En relación con este asunto, cabe significar que la pretensión de derivar a estos pacientes a los dos hospitales públicos antes citados, donde existían amplias listas de espera, motivó que diversas personas se dirigieran a esta institución, acordándose, como resultado de las actuaciones practicadas, que quienes venían siendo atendidos en el centro concertado, continuarían siendo tratados en el mismo hasta que se produjera el alta médica. La solución del caso concreto de estas personas no puede hacer olvidar, sin embargo, la necesidad de adoptar las medidas precisas para acortar los tiempos de espera para la aplicación de este tratamiento, ya sea en centros propios o concertados (9623767, 9624495, 9703437 y 9703438).

En algunos casos, las demoras afectan a las consultas externas de diversas especialidades. Entre las quejas recibidas, puede citarse la que hace referencia al servicio de reumatología del complejo hospitalario de Santiago de Compostela, siendo puesta de manifiesto la insuficiencia de sus medios para atender a la demanda asistencial en el informe remitido a esta institución (9707493). También puede aludirse a la consulta de dermatología del hospital de Móstoles (Madrid), en la cual, en julio de 1997, se cifraba la demora media del tiempo de espera en ciento treinta días, siendo la demora máxima de 223 días y el número total de pacientes en lista de espera de 4.380. Para reducir la lista de espera se había redistribuido la oferta de las consultas en el hospital y en los centros de especialidades periféricos, con el objeto de reducir la demora media, en el curso de 1997, a un máximo de 113 días de espera (9704392).

Como contraste con lo anterior, la tramitación de sendas quejas puso de manifiesto, a tenor del informe remitido por las administraciones sanitarias competentes, la inexistencia de lista de espera en el servicio de rehabilitación del hospital La Fe, de Valencia, así como en la consulta externa de neurología del complejo hospitalario de Albacete (9622861 y 9624392).

7.1.4. Actuaciones en el ámbito hospitalario

La fragmentación que supone la existencia de diversos servicios de salud y la determinación por cada uno de ellos de las distintas áreas de salud puede provocar, en ocasiones, que algunos usuarios del sistema nacional de salud no sean asignados al hospital de referencia más próximo a su municipio de residencia, al pertenecer ambos —hospital y municipio— a distintas comunidades autónomas y, por ende, ser asumida la atención sanitaria por diferentes servicios de salud. En relación con ello, es menester significar que, cuando las circunstancias concurrentes en un caso determinado puedan ocasionar molestias a los usuarios y dificultar la prestación de la asistencia, deberían buscarse fórmulas de coordinación que evitasen los posibles perjuicios derivados de una concepción excesivamente rígida de la estructuración territorial de los distintos servicios de salud. En efecto, la conveniencia de articular estas fórmulas viene exigida por la mejor prestación de la asistencia sanitaria al usuario del sistema nacional de salud.

Un caso paradigmático es el de la población residente en la localidad de San Benito (Ciudad Real), que estaba asignada al hospital de Puertollano, ubicado a noventa kilómetros de la referida localidad, circunstancia a la que se unían las características de la carretera, por lo que para el desplazamiento hasta el centro hospitalario debía consumirse más de hora y media, mientras que el trayecto hasta el hospital Valle de los Pedroches, de Pozoblanco (Córdoba), ubicado a treinta kilómetros, se efectuaba únicamente en veinte minutos. El asunto pudo resolverse de forma satisfactoria, al haberse acordado que los vecinos de la indicada localidad castellano-manchega pudieran recibir asistencia en el referido centro hospitalario del Servicio Andaluz de Salud. Pese a la solución favorable del asunto, es menester poner de relieve las dificultades que se presentan en estos casos, en que actúan diferentes entes gestores, para encontrar, a través de las correspondientes medidas de coordinación, vías que permitan evitar los perjuicios que la propia organización fragmentada del sistema nacional de salud puede ocasionar, en ciertos casos, a algunos ciudadanos. Demostración de ello es, entre otras circunstancias, el simple hecho de que tuvieran que transcurrir dos años desde el inicio de la tramitación de la queja para que el asunto pudiese al fin obtener una solución satisfactoria (9409040).

En este mismo orden de cosas, debe enfatizarse la necesidad de lograr, en beneficio del usuario del sistema nacional de salud y en evitación de molestias inútiles al mismo, una mejor coordinación entre las administraciones sanitarias cuando la atención primaria y la asistencia especializada es prestada por distintas entidades. Para ilustrar esta circunstancia, puede traerse a colación el caso de una queja formulada por una persona que acudió a consulta ginecológica en un consultorio de Madrid, donde se le proporcionó un volante para la práctica de una mamografía en el hospital Gregorio Marañón, también de Madrid. Personada en este centro hospitalario, se le indicó que debería llamar a unos determinados números de teléfono para solicitar cita para la práctica de la prueba diagnóstica antes indicada.

Estos trámites innecesarios ponen de manifiesto la falta de una coordinación adecuada entre los dos niveles de asistencia —primaria y especializada—, que tiene su origen, en definitiva, en los distintos entes que asumen cada una de ellas, ya que la primera es prestada por el Instituto Nacional de la Salud, mientras que la titularidad del hospital en cuestión corresponde a la Comunidad de Madrid. En el caso concreto que se cita a título ejemplificativo, parece innecesario que la interesada se viera obligada a desplazarse tan solo a recoger unos números de teléfono, cuando la valoración podía haber sido hecha por el ginecólogo que emitió el volante, mientras

que la misma tampoco fue hecha por la sección de mamografías del centro hospitalario, ya que su actuación se limitó a atender a la interesada en un mostrador. Ello aconsejó que se remitiese a la Dirección Provincial del Instituto Nacional de la Salud en Madrid una recomendación, tendente al establecimiento de las medidas internas y de coordinación con la Comunidad de Madrid, que fueran precisas para evitar trámites innecesarios a los usuarios, en orden a la práctica de pruebas diagnósticas en centros dependientes de la citada comunidad (9601477).

Junto a las dos quejas anteriores, referentes a la coordinación en el ámbito sanitario, se ha planteado también algún problema relativo al traslado de usuarios ingresados en un centro hospitalario del sistema nacional de salud a otro hospital del mismo sistema. En tal sentido, la negativa a acceder al traslado de un paciente, al que se habían realizado dos intervenciones quirúrgicas en el hospital San Pedro de Alcántara, de Cáceres, a un hospital de Madrid, motivó que el paciente ingresara en un centro sanitario privado de esta última ciudad, hasta que se agotaron los recursos económicos de que disponía la familia, tras lo cual se solicitó el ingreso urgente en un hospital público, lo cual se consiguió tras la intervención de esta institución (9705543).

Puede aludirse asimismo a la falta de determinada atención especializada en algún hospital comarcal, lo que obliga a los pacientes a desplazarse para recibir la asistencia. Así, puede traerse a colación el caso del área de salud de El Bierzo, en cuyo hospital no existe el servicio de logopedia, por lo que, según la información recibida, la prestación de la asistencia se efectúa en los hospitales de León y de Salamanca. No obstante, al entenderse que se debía disponer, en la citada área de salud, de una plaza de logopeda, se esperaba, según informó la Dirección Provincial del Instituto Nacional de la Salud en León, que se habilitaría el crédito presupuestario necesario para ello (9623686 y 9625303).

También se ha detectado la existencia de algunos servicios hospitalarios insuficientemente dotados. En tal sentido, puede citarse la consulta de metabolopatías del hospital Ramón y Cajal de Madrid, la cual, según la información obtenida, era atendida por una única facultativa, siendo asumidas las posibles urgencias, durante la ausencia de aquella, por otros miembros del servicio de pediatría. Ante ello, se comunicó que se estaba tratando de dar apoyo a esta consulta con otros facultativos del centro hospitalario (9623698).

Por último, ha existido algún caso en el que ha podido comprobarse la inexistencia de elementos que, si bien elementales y de carácter instrumental, no por ello dejan de ser necesarios para la prestación de una correcta asistencia. En tal sentido, puede citarse la negativa a proporcionar a un usuario, atendido en el hospital de El Bierzo, un vaso para poder ingerir los dos litros de agua que le habían sido indicados para poder realizar unas exploraciones. Como consecuencia de las actuaciones practicadas, la Dirección Provincial del Instituto Nacional de la Salud en León informó que se había comunicado a la gerencia de dicho hospital la necesidad de que los pacientes que lo soliciten puedan disponer de vasos desechables, que permitan ingerir el agua necesaria para la realización de las pruebas exploratorias correspondientes (9625301).

En el informe del año 1996 se dio cuenta de las recomendaciones dirigidas a diversas administraciones públicas, como consecuencia de las visitas efectuadas a centros sanitarios, que incluían servicios de pediatría y de rehabilitación en hospitales generales, hospitales infantiles y

centros específicos de rehabilitación, con motivo del estudio sobre la atención residencial a personas con discapacidad y otros aspectos conexos.

A lo largo del año al que se refiere el presente informe, se han venido recibiendo las contestaciones de la mayor parte de las administraciones afectadas por las citadas recomendaciones. En concreto, el Servicio Canario de Salud informó sobre la redacción del nuevo plan funcional del hospital Nuestra Señora de la Candelaria, de Tenerife, en el que se contempla la habilitación de nuevas instalaciones para las unidades de pediatría, donde se ha tenido en cuenta la presencia, junto a los niños hospitalizados, de sus familiares, incluyendo las necesarias estructuras de apoyo sanitario para su eventual permanencia prolongada, así como la existencia de puntos de interlocución para que los profesionales puedan informar a los familiares de los niños ingresados, en condiciones adecuadas de privacidad y confortabilidad. Por su parte, el Servicio Navarro de Salud comunicó la aceptación de todas las recomendaciones que afectan a la clínica Ubarmin, de Egües. En el mismo sentido, el Servicio Vasco de Salud informó sobre la aceptación y puesta en práctica de las recomendaciones relativas al hospital de Gorliz. Por último, en la fecha de elaboración del presente informe, se está a la espera de recibir la contestación del Instituto Nacional de la Salud (9500055).

En el año 1988 se desarrolló un programa de visitas a centros hospitalarios y servicios especiales de urgencia, dados los problemas que, a tenor de las quejas recibidas, se observaban en la estructura y funcionamiento de estos servicios. Como consecuencia del estudio realizado, del que se dio cuenta en el informe correspondiente a dicho año, se dirigieron a las distintas administraciones sanitarias una serie de recomendaciones para mejorar la prestación de esta asistencia. Como resultado de estas recomendaciones, se adoptaron medidas y se realizaron inversiones, que determinaron una modificación sustancial de la situación en que los servicios de urgencia se encontraban en aquel momento, de modo que en años sucesivos se produjo una notable mejora en las instalaciones dedicadas a la prestación de esta modalidad de la asistencia sanitaria.

Sin embargo, la publicación, en el mes de diciembre de 1995, de diversas noticias en los medios de comunicación social, según las cuales las áreas de urgencia de distintos hospitales de Madrid se encontrarían saturadas, lo que afectaba a la calidad asistencial, aconsejaron que se iniciase de oficio una investigación en torno a esta cuestión, la cual, por la demora en la remisión de los datos, en especial por parte de la Consejería de Sanidad y Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid, no pudo ser finalizada hasta el mes de enero de 1997.

En relación con ello, el Instituto Nacional de la Salud remitió un informe, elaborado por el Servicio de Inspección de su Dirección Provincial en Madrid. Conforme a los datos de este informe, la superficie de las áreas de urgencia de los centros hospitalarios era muy variable, pues oscilaba desde los 143 metros cuadrados del hospital Santa Cristina hasta los 4.439 metros cuadrados del hospital Doce de Octubre (hospital general). La antigüedad de las instalaciones era muy variable, habiendo sido remodelados la mayoría de ellas en los últimos años. En cuanto a los recursos humanos, salvo algunas excepciones, todos tenían coordinador de urgencias. En cambio, únicamente poseían plantilla propia de facultativos de urgencia cinco hospitales. Respecto de la organización, se señalaba que poseían comisión de urgencias otros cinco hospitales. La cobertura de los servicios abarcaba una amplia gama, comprendiendo bien una especialidad determinada de forma exclusiva, cuando se trata de centros específicos, ora los servicios básicos, ya la totalidad

de los servicios, actuando además algunos centros como hospitales de referencia, en el ámbito autonómico o nacional, para otros centros que carecen de determinadas especialidades. El número de urgencias diarias atendidas oscilaba entre las 30 del hospital «Santa Cristina» y las 450 del hospital «Doce de Octubre».

Por su parte, la Consejería de Sanidad y Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid informó que, para mejorar el área de urgencias del hospital Gregorio Marañón se iban a acometer actuaciones tales como la potenciación de la figura del jefe de hospital; el acento en la atención inmediata y la selección del tipo de urgencias, para evitar demoras que puedan entrañar riesgo; el refuerzo del personal de enfermería; la programación de la actividad quirúrgica, según la disponibilidad y la previsión de camas; la disminución de la estancia media y el aumento de la rotación enfermo-cama, lo que permitiría disponer de más camas destinadas al ingreso por urgencias; la valoración clínica de los enfermos con más de diez días de estancia media; el incremento de las altas en sábados; la apertura de una serie de camas que estaban reservadas para el traslado de la maternidad; el refuerzo del área de urgencias con facultativos de medicina interna y pediatras; la potenciación de la coordinación con los servicios de urgencias del Ayuntamiento de Madrid (SAMUR) y la coordinadora de hospitales; y el fomento de la hospitalización a domicilio (F9500 169).

7.1.5. Actuaciones en ámbito extrahospitalario

Continuando con el seguimiento que esta institución ha venido realizando a la implantación del nuevo modelo de atención primaria, es menester señalar que, según los datos disponibles en el momento de redactar el presente informe, el porcentaje de población atendida mediante los equipos de atención primaria en el ámbito territorial cubierto por el Instituto Nacional de la Salud era, en el mes de noviembre de 1997, del 83,32 por 100, lo cual significa que, en dicho año, se ha producido un discreto incremento en el largo e inconcluso proceso de implantación del nuevo modelo de asistencia. Por consiguiente, procede una vez más dejar constancia de la conveniencia de incrementar los esfuerzos para culminar dicha implantación.

En el año al que se contrae este informe, las quejas relativas a la atención extrahospitalaria se han centrado en la prestación de la especialidad de pediatría. El motivo de estas quejas es, en general, la disminución de los recursos destinados a dicha atención, como consecuencia, a su vez, del descenso de la población infantil. Entre las quejas recibidas, puede destacarse la presentada por una serie de ciudadanos de la comarca del Sobrarbe (Huesca), relativa a la supresión de la atención pediátrica en dicha zona. Acerca de ello, el Instituto Nacional de la Salud manifestó que, para salir al paso del problema que se está produciendo en este aspecto, se prevé crear la figura del pediatra consultor, que permitiría dar cobertura a varias zonas básicas de salud, para el desarrollo del «programa del niño», aunando así la rentabilidad de los recursos y la cobertura asistencial. Mientras esto no ocurra, se obtuvo el compromiso de dicha entidad gestora de mantener los anteriores niveles de atención pediátrica (9705241 y veintitrés más).

En otro supuesto, el problema derivado de la disminución de la atención pediátrica en una determinada zona de Salamanca pudo ser solucionado, tras la intervención de esta institución, al dotarse al centro de salud de Tejares de un pediatra, en horario de mañana (9622915).

Por el contrario, el Instituto Nacional de la Salud confirmó la supresión de la consulta de la especialidad de pediatría en un centro de salud de Madrid, al haberse jubilado el facultativo que la atendía, argumentando al efecto que en la zona que corresponde a dicho centro no hay ya población infantil suficiente para dotar a aquel de un pediatra, por lo que se deriva a los interesados, para su asistencia, a los centros de salud próximos, pertenecientes a la misma zona básica de salud (9621661).

En un sentido similar, tampoco obtuvo solución el problema relativo a la falta de atención pediátrica en Valdelaguna (Madrid). En relación con ello, el Instituto Nacional de la Salud señaló que el número de niños existente en el citado municipio y el de actos médicos que conllevaría la actuación profesional del pediatra, no justificaría que éste acudiera, aunque fuera solo una vez por semana, al consultorio local, asegurándose la prestación de la asistencia por medio de un médico general, sin perjuicio de que pueda demandarse, en caso necesario, la atención del pediatra del equipo de atención primaria de la zona básica de salud, cuando fuere preciso (9704119).

Por último, debe indicarse que la prestación de la asistencia ha de prevalecer en todo caso sobre los aspectos formales. Así, en un supuesto en el que en un centro de salud de Cantabria no le fue inyectada una vacuna a una usuaria del servicio nacional de salud, al alegar el profesional que debería haberlo hecho las circunstancias de estar fuera del plazo de la campaña de vacunación y de no disponer la interesada de la correspondiente orden médica de administración de la vacuna, se impartieron por la Dirección Provincial del Instituto Nacional de la Salud en Cantabria instrucciones para que en el futuro se actuase de otra forma, prestándose el servicio demandado, cuando concurren causas, como las antes expresadas, que pueden ser fácilmente solucionadas (9622038).

7.1.6. *Trasplantes, donación de órganos y hemodonación*

Los inconvenientes que para los familiares de los donantes de órganos para trasplantes representaban los trámites administrativos que debían seguir, ha sido un asunto al que se ha hecho referencia en los informes correspondientes a los años 1993, 1994 y 1995, destacándose la conveniencia de simplificar aquellos, siguiendo para ello el precedente sentado en algunas comunidades autónomas.

En relación con lo anterior, debe significarse que el Pleno del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, en su sesión del día 17 de febrero de 1997, tomó el acuerdo de recomendar la introducción, en los reglamentos autonómicos de policía sanitaria mortuoria, de las modificaciones necesarias para agilizar los tiempos de espera y los trámites exigidos para la inhumación de cadáveres de donantes de órganos. Para ello, se citaban las previsiones recogidas al respecto en el Decreto 261/1991, de 11 de abril, que aprobó el reglamento de la Comunidad de Madrid, conforme al cual, cuando se haya practicado previamente la autopsia o se hayan obtenido órganos para trasplante, se podrá autorizar el traslado e inhumación del cadáver antes de haber transcurrido veinticuatro horas.

Asimismo, el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud acordó, en la misma sesión plenaria, trasladar al Consejo General del Poder Judicial una recomendación, para su

difusión entre los órganos judiciales competentes, dirigida a facilitar la realización de trasplantes de órganos y tejidos, y consistente en evitar en lo posible la práctica de la autopsia, salvo en los casos en que el juez instructor o el médico forense la estimen necesaria para el desarrollo de la instrucción o la determinación de la causa de la muerte. A su vez, la Comisión Permanente del Consejo General del Poder Judicial, en su reunión del día 17 de junio de 1997, acordó dar traslado del acuerdo del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud a los Presidentes de los tribunales superiores de justicia, para su conocimiento y difusión, a título informativo, entre los juzgados de instrucción (9024392).

7.2. Salud mental

Tras el estudio sobre la situación jurídica y asistencial del enfermo mental en España, que esta institución llevó a cabo en el año 1991, este asunto no ha dejado de ocupar al Defensor del Pueblo y de provocar quejas de ciudadanos, motivadas, por lo general, por las dificultades que encuentran los familiares de estos enfermos en su convivencia diaria con los mismos y para prestar la atención que aquellos requieren. En otros casos, son los vecinos de estas personas quienes exponen las dificultades de orden convivencia! (9625712, 9703246, 9708486, 9709164, 9711211, 9711695 y 9711929). En algunas ocasiones, se expresa en las quejas la imposibilidad de mantener a estos enfermos en régimen de tratamiento ambulatorio y la inexistencia de una alternativa real, dada, ante la drástica disminución del número de camas en los hospitales psiquiátricos públicos, la necesidad de acudir a los medios hospitalarios de titularidad privada de elevado coste (9623711, 9701144, 9703549, 9707653 y 9709106).

En relación con ello, puede indicarse que la salida de estos enfermos de los antiguos hospitales psiquiátricos, como consecuencia de la desinstitucionalización operada en el marco de la reforma psiquiátrica, ha provocado, ante la carencia de una gama completa de estructuras intermedias y de recursos sociales, susceptibles de dar una respuesta flexible y diversificada, que pueda acomodarse a cada caso concreto, dificultades para la inserción social y para la integración en el núcleo familiar, lo que produce que los familiares busquen, en ocasiones, el reingreso del interesado en un establecimiento cerrado.

De otra parte, en el informe correspondiente al año 1996 se hacía referencia a las actuaciones iniciadas respecto de los problemas derivados de la excarcelación de los internos en centros penitenciarios, afectados por alguna enfermedad mental, que debían ser puestos en libertad a consecuencia de las modificaciones introducidas en el Código Penal. De estas actuaciones se da cuenta en el apartado de este informe relativo a la Administración de Justicia (9600041).

7.3. Asistencia sanitaria

7.3.1. Asistencia sanitaria de la Seguridad Social

Acerca de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social, se han planteado a lo largo del año 1997 dos asuntos dignos de mención.

En primer término, y respecto de la universalización de la asistencia sanitaria, se ha planteado el caso de aquellas personas que no pueden quedar bajo la cobertura de la prestación sanitaria del sistema de Seguridad Social, al no poder acceder a la condición de beneficiario de un titular de dicha asistencia, ni acceder a dicha prestación como personas sin recursos suficientes, por la vía que estableció el Real Decreto 1088/1989, de 8 de septiembre.

Sobre ello, ha de recordarse que el derecho a la protección de la salud se reconoce con carácter general en el artículo 43 de la Constitución española y preceptos concordantes, así como en la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, cuyo artículo 1.2 atribuye la titularidad del derecho a la protección de la salud y a la atención sanitaria a todos los españoles y a los ciudadanos extranjeros que tengan establecida su residencia en territorio nacional, si bien la indicada ley señalaba que la extensión del derecho a la asistencia sanitaria a toda la población se efectuaría paulatinamente.

En desarrollo de estas previsiones legales, el Real Decreto 1088/1989, de 8 de septiembre, extendió el derecho a la asistencia sanitaria de la Seguridad Social a las personas sin recursos económicos, encontrándose, por tanto, pendiente el desarrollo completo de las previsiones legales de la adopción de las medidas oportunas para que el escaso porcentaje de población que no puede acceder en la actualidad a la cobertura de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social, tenga en el futuro derecho a la misma. Ello requeriría, de una parte, su extensión a los ciudadanos españoles que aún no tienen reconocido el citado derecho y, de otra, a los extranjeros con residencia en España que tampoco tengan acceso en la actualidad a la prestación (9700668).

De otro lado, se han planteado las dificultades existentes para reconocer la condición de beneficiario de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social a los cónyuges extranjeros de nacionales españoles, titulares de dicha asistencia, cuyo permiso de residencia se encuentra aún en fase de tramitación. Acerca de ello, la Secretaría de Estado de la Seguridad Social mantiene el criterio de que, si bien la normativa reguladora de la prestación de asistencia sanitaria de la Seguridad Social, en su modalidad contributiva, no contempla de forma expresa el requisito de la residencia o estancia legal en España de los familiares del titular, ello no quiere decir que, para reconocer la condición de beneficiario, pueda obviarse la comprobación de que se es titular del derecho de estancia o de residencia en territorio español. Cuando, como acaecía en el supuesto que dio lugar a las actuaciones que se relatan, el cónyuge no es nacional de algún Estado del Espacio Económico Europeo, precisará, para solicitar la tarjeta de residencia, acompañar el correspondiente visado de residencia en el pasaporte, aunque excepcionalmente pueda dispensarse de su presentación y reconocerse al interesado, durante la tramitación de la expedición de la tarjeta de residencia, el derecho a permanecer provisionalmente en España. Si solo se acredita haber solicitado la exención del visado para permiso de residencia, tan sólo puede reconocerse de modo provisional la condición de beneficiario de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social, previa constatación de que no ha recaído resolución sobre dicha exención, ni, de haber sido esta favorable, sobre el permiso de residencia.

Ahora bien, en casos como el que motivó la queja que dio origen a estas actuaciones, en los cuales se precisa hacer uso de la condición de beneficiaria de modo urgente, dado el avanzado estado de gestación, la asistencia sanitaria en el parto, parto y postparto debe estar garantizada, ya que, en caso contrario, podría perjudicarse gravemente el derecho del hijo. Para ello, ha de tenerse en cuenta la necesidad de garantizar el respeto del artículo 39 de la

Constitución y de los derechos del *nasciturus* y del hijo nacido, así como el carácter de este último de beneficiario de la asistencia sanitaria de la que su padre, de nacionalidad española, es titular.

En el caso concreto al que se viene haciendo referencia, y con independencia de la solución definitiva del asunto, se cursaron instrucciones, para evitar perjuicios irreversibles, a fin de que, con carácter inmediato, se tramitara la inclusión provisional de la interesada como beneficiaria de la asistencia sanitaria de la que era titular su cónyuge (9621622).

7.3.2. Prestaciones ortoprotésicas

El marco normativo en esta materia está integrado por el Real Decreto 63/1995, de 20 de enero, sobre ordenación de prestaciones sanitarias del sistema nacional de salud, que recoge, en el apartado 4 del anexo I, las denominadas prestaciones sanitarias complementarias, entre las que se incluyen las ortoprotésicas. En desarrollo de este real decreto, fue publicada la Orden de 18 de enero de 1996, en la que se contemplan dos grupos de estas prestaciones: de una parte, aquellas cuyo coste total corre a cargo del sistema nacional de salud (prótesis y vehículos para inválidos) y, de otra, las que se consideran merecedoras de ayudas económicas.

Esta diferenciación ha motivado la mayor parte de las quejas relativas a este apartado, por entenderse que la financiación ha de hacerse extensiva a la totalidad del importe de todas las prestaciones complementarias, sin efectuar distinción alguna. En tal sentido, en las quejas se ha hecho referencia a elementos tales como los bastones, las fajas ortopédicas, las prótesis dentarias, determinadas ortesis y las prótesis auditivas. En todos estos casos, en que los interesados solicitaban el pago del coste total de la prestación, se les informó que, con independencia de que sería deseable, si las circunstancias financieras lo permitieran, la gratuidad de todas estas prestaciones, la normativa establece que las prótesis especiales y las ortesis únicamente darán lugar a la concesión de ayudas económicas y que en el sistema de Seguridad Social se prevé que el interesado, en ocasiones, contribuya parcialmente a sufragar el coste de las prestaciones que recibe, como, a título de ejemplo, sucede con el tique moderador aplicable a la prestación farmacéutica (9617339, 9619361, 9706889, 9714032 y 9714796).

No obstante, hay que mencionar especialmente el caso de las sillas de ruedas. Estos vehículos se recogen en el Anexo III de la antes citada Orden de 18 de enero de 1996, incluyéndose, de una parte, las sillas de ruedas convencionales y de, otra, las de tracción eléctrica para supuestos específicos. En efecto, estas últimas solo se prevén para los casos en los que su necesidad provenga de una lesión medular cervical o de una enfermedad neuromuscular degenerativa evolucionada (epígrafe 12 21 21 del citado anexo III). Según el criterio de esta institución, si se parte de la finalidad que se persigue con la inclusión de las sillas de ruedas de tracción eléctrica en el catálogo de material ortoprotésico, consistente en cubrir el exceso de gastos que se deriva de la necesidad de contar con un elemento que haga posible la movilidad de una persona y la realización de los actos de la vida diaria de modo independiente, no puede considerarse que la inclusión de unas personas y la consiguiente exclusión de otras, que estén en la misma situación de necesidad, en razón de la causa de la que se deriva la misma, esté dotada de la imprescindible razonabilidad que justifique el tratamiento diferente que realiza la Orden de 18 de enero de 1996. De otra parte, desde la perspectiva de los efectos de la distinción operada,

debe tenerse en cuenta que las sillas de ruedas de tracción eléctrica están incluidas en el catálogo en razón a la existencia de personas que, por sus condiciones, no pueden ser usuarias de sillas de ruedas manuales. En consecuencia, la limitación del acceso al primero de los tipos de las sillas de ruedas citadas a los lesionados medulares cervicales y a los enfermos neuromusculares degenerativos evolucionados, con la consiguiente exclusión de otros supuestos, significa que, en los casos en que sea imposible el uso de las sillas de ruedas convencionales, los interesados quedarán excluidos de la prestación, al carecer de toda alternativa. De este modo, ante dicha exclusión, la medida está ausente de la mínima proporcionalidad que pueda justificar la diferencia de tratamiento legal. Por último, no puede considerarse que la causa de la situación de necesidad sea un factor relevante y tenga un fundamento racional para introducir una distinción entre diversos supuestos de hecho, ya que, dentro de una situación de necesidad idéntica, como es el exceso de gastos derivados de la necesidad de contar con un vehículo para efectuar los desplazamientos y de la imposibilidad de manejar una silla de ruedas convencional, se introduce un factor de diferenciación ajeno a dicha situación, ya que la etiología o el diagnóstico en nada modifica una situación que será idéntica, ya proceda de una o de otra causa.

Por todo ello, difícilmente puede considerarse que la diferenciación comentada se acomode al derecho de igualdad, que consagra el artículo 14 de la Constitución española, debiendo añadirse que el artículo 3.2 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, establece que las prestaciones sanitarias se realizarán en condiciones de igualdad efectiva, lo que se reitera en el artículo 5 del Real Decreto 63/1995, de 20 de enero, al indicarse que la utilización de las prestaciones se realizará respetando el principio de igualdad.

Todo ello aconsejó que se recomendara al Ministerio de Sanidad y Consumo la modificación de la Orden de 18 de enero de 1996, para reconocer como prestación ortoprotésica la dispensación de las sillas de ruedas de tracción eléctrica, en todos aquellos supuestos en que la situación del beneficiario así lo aconseje, abstracción hecha del diagnóstico y etiología de cada caso (9703432 y 9705438).

7.3.3. Reintegro de gastos

En esta materia hay que mencionar, en primer lugar, como hecho positivo, la publicación de la Circular 5/1997, de 11 de abril, del Instituto Nacional de la Salud, en la que se tratan las ayudas por desplazamientos y dietas de estancia a los beneficiarios asistidos en provincia distinta a la de origen. En esta circular se regula la citada materia, estableciéndose las condiciones y el procedimiento para satisfacer a los interesados los gastos de desplazamiento causados por tal motivo. Se adapta la gestión a la nueva estructura territorial y a las previsiones contenidas en la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, y en el Real Decreto 63/1995, de 20 de enero. Termina dicha circular con las diferencias interpretativas que motivaba el decreto citado, haciendo extensivas las ayudas a los acompañantes de menores de catorce años o de aquellas personas que su situación clínica lo demande. Sin embargo, continúa desde 1981, como repetidamente se ha señalado por esta institución, sin actualizarse el importe de las dietas, claramente insuficiente en la actualidad.

Con la publicación de esta circular pudieron alcanzar una solución satisfactoria una serie de supuestos en los que existían dificultades para satisfacerse el abono de los gastos efectuados, al

haberse producido, a raíz de la entrada en vigor del Real Decreto 63/1 995, de 20 de enero, una discrepancia en los criterios interpretativos en la aplicación de la normativa entre los centros de gestión del Instituto Nacional de la Salud y sus intervenciones delegadas. Así sucedió, a título de ejemplo, en un caso en el que se encontraba paralizada la resolución de un expediente relativo a los gastos correspondientes a los desplazamientos efectuados por una usuaria del sistema nacional de salud, domiciliada en Ciudad Rodrigo (Salamanca), y que era atendida en un hospital materno-infantil de Barcelona (9615837).

De otra parte, al igual que en años anteriores, continúan planteándose problemas relativos al reintegro de los gastos de traslado en ambulancia, para regresar a la localidad de residencia, en los casos en que el traslado inicial no ha sido debido a la necesidad de ser atendido fuera de dicha localidad y la utilización del medio de transporte es determinada por los especialistas médicos que han asistido al interesado.

Para ilustrar las dificultades que los usuarios del sistema nacional de salud encuentran, en estos casos, para ver satisfechos, por la vía de su reintegro, los gastos derivados de la utilización de la ambulancia, pese a que ésta ha sido determinada por los facultativos que han prestado la asistencia, puede citarse el caso de un usuario, residente en Bilbao y que, habiendo acudido con motivo de un fin de semana a una localidad de Cantabria, fue trasladado en ambulancia para ser atendido por el área de urgencias del Hospital de Laredo, siendo nuevamente trasladado en ambulancia, por indicación de los especialistas médicos que le atendieron, desde dicho hospital hasta su domicilio en Bilbao. Respecto de este caso, el Instituto Social de la Marina resolvió abonar el primero de los traslados y denegar el segundo de ellos al no considerar el mismo como urgencia vital y con fundamento en que el interesado podía haber utilizado medios propios de transporte.

Por tanto, debe recordarse que en el año 1992 esta institución formuló una recomendación para que se compensaran los gastos referidos, argumentándose para ello que las prestaciones sanitarias deben ser disfrutadas por los usuarios del sistema nacional de salud en cualquier parte del territorio español y sin que, de otro lado, la dispensación de las mismas deba estar mediatizada por otras consideraciones, teniendo que proporcionarse las prestaciones que sean precisas para el restablecimiento de la salud de los pacientes. El asunto, no obstante, tal y como se infiere del ejemplo expuesto, continua sin encontrar una solución satisfactoria, pese a que usualmente, en estos casos, el interesado se limita a cumplir las indicaciones de los facultativos que le asisten y efectúa el regreso a su localidad de residencia en ambulancia, cuyos gastos abona, para ver más tarde denegado el reintegro de los mismos (9620722).

En otros supuestos, la demora en el reintegro de los gastos puede causar perjuicios económicos a quienes, por su débil economía, tienen dificultades para adelantar los importes posteriormente reclamados. Tal circunstancia fue puesta de manifiesto por un grupo de personas que reciben tratamiento de diálisis en el hospital San Carlos, de Madrid, para lo cual se desplazan en taxi desde su domicilio. En tal sentido, los interesados manifestaban que, pese haber remitido los recibos y el resto de la documentación requerida, llevaban varios meses sin cobrar. En relación con ello, por parte de la Dirección Provincial del Instituto Nacional de la Salud en Madrid se manifestó que, a causa de los trámites que conlleva la gestión de estos expedientes, se estimaba en varias semanas el tiempo previsto desde que el interesado formula la solicitud hasta

que recibe el correspondiente reintegro, si bien añadía que se estaban aplicando medidas para agilizar la gestión de estas solicitudes y acelerar el pago del reintegro solicitado (9622492).

7.3.4. *Prestación farmacéutica de la Seguridad Social*

La prestación farmacéutica de la Seguridad Social ha concitado, a lo largo del año 1997, una especial atención, en la línea de la contención del gasto. Sin embargo, no es ésta la vertiente que directamente plantean las quejas recibidas, las cuales hacen referencia a otros aspectos de esta prestación, aunque, de modo indirecto, estén también entroncadas con la faceta antes referida.

Así, pueden traerse a colación aquellos casos de enfermedades metabólicas, en los que se precisa alimentación especial, pese a lo cual los productos correspondientes no tienen la consideración de medicamento y, en consecuencia, han de ser abonados por sus consumidores. Este venía siendo el caso de los afectos de acidemia isovalérica, de los celíacos que precisan dietas exentas de gluten, o de los fenilcetonúricos, que presentan intolerancia a la fenilalanina. En el año al que se contrae el presente informe, se ha publicado la Orden de 30 de abril de 1997, sobre tratamientos dietoterápicos complejos, donde se ha dado una solución satisfactoria a las personas afectas de acidemia isovalérica y de fenilcetonuria, a través de la inclusión de la alimentación especial que precisan en los tratamientos que corren a cargo del sistema de Seguridad Social. No ha ocurrido así, empero, en el supuesto de los enfermos celíacos, respecto de los cuales, si bien el Ministerio de Sanidad y Consumo informó en su día que en la regulación entonces proyectada se recogerían, entre otros, los problemas que se plantean a las personas que presentan la enfermedad celíaca, con posterioridad indicó que se había considerado necesario establecer prioridades, contemplando a tal fin la prestación de los productos indicados en patologías en las que el enfermo no puede recurrir a alternativas dietéticas naturales, circunstancia que no concurre en la enfermedad celíaca, toda vez que para la misma existen alternativas naturales, y más en concreto los cereales sin gluten, como son el arroz y el maíz. En congruencia con este criterio, los productos especiales para esta última patología no han sido incluidos en la orden antes citada (9707385 y 9707582).

Asimismo, puede aludirse al problema relativo a las tiras reactivas para diabéticos, en relación con las cuales se ha planteado la existencia de algunas desigualdades en su suministro. En relación con ello, el Instituto Nacional de la Salud informó que el seguimiento de la gestión del concurso de determinación de tipo de tiras reactivas, convocado en su día, mostraba su diferente grado de implantación en las distintas provincias, lo que ha motivado, ante las numerosas quejas formuladas por los enfermos diabéticos, que por algunas direcciones provinciales de la citada entidad gestora se optara por una implantación gradual y progresiva, con coexistencia de otros sistemas de distribución no acomodados al marco establecido para la adquisición de tiras reactivas durante la vigencia del concurso antes citado. En este sentido, se estimaba que había podido producirse una situación de desigualdad, que era preciso corregir, en la prestación de las tiras reactivas para la determinación de glucosa y los correspondientes aparatos medidores, pese a que en pliego de cláusulas administrativas del repetido concurso se especificaba que, para la adjudicación del contrato, se tendría en cuenta, como uno de los criterios objetivos de valoración, la entrega de aparatos medidores para la lectura de dichas tiras, existiendo por tanto la previsión de que al paciente le pueda ser entregado un aparato medidor, si

fuera preciso. En tal sentido, en el siguiente concurso a convocar podrían modificarse las especificaciones y evitar los desajustes que se habían venido produciendo (9619069).

Se han planteado, por último, problemas en cuanto a la dispensación de algunos productos incluidos en la prestación farmacéutica de la Seguridad Social en los centros residenciales de personas mayores. Más en concreto, el problema planteado atañe a la modalidad del suministro de absorbentes, al haberse adoptado un sistema consistente en las entregas periódicas de este producto a los centros por la entidad gestora, en cantidades suficientes para un determinado tiempo. Ello conlleva la necesidad de que los centros residenciales cuenten con espacios suficientes y adecuados para realizar el almacenamiento. Este problema se planteó específicamente respecto de las residencias ubicadas en la Comunidad de Madrid, aduciéndose tanto el hecho de que la normativa autonómica que regula las condiciones materiales de los centros residenciales para la tercera edad no obliga a disponer de un espacio habilitado para almacenar tales productos, como el riesgo que podrían conllevar los materiales con que están fabricados estos productos. Por ello, parece conveniente que el objetivo de lograr una mayor eficiencia de la prestación farmacéutica del sistema de Seguridad Social se armonice con la necesidad de evitar perjuicios a los centros residenciales, así como los potenciales riesgos que pudiese conllevar el almacenamiento. Sobre este asunto, el Instituto Nacional de la Salud comunicó que se estaba estudiando la posibilidad de acortar los períodos de suministro a las residencias, si bien habría dificultades para realizar unas entregas inmediatas, por lo que existiría en cualquier caso una cierta cantidad almacenada en los establecimientos residenciales.

También en relación con las residencias para personas mayores y, en concreto, con las de titularidad privada, se planteó la cuestión relativa al ámbito competencial de la Inspección Farmacéutica del Instituto Nacional de la Salud. A este respecto, debe recordarse que la función atribuida a dicha inspección atañe únicamente a la organización y funcionamiento de los servicios sanitarios propios y concertados, así como, en su caso, de los de las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales y de las empresas, de modo que carece de facultades sobre los centros privados no concertados. Con fundamento en este criterio, y tras la intervención de esta institución, el Instituto Nacional de la Salud tomó la decisión de limitar a los establecimientos de titularidad pública el desarrollo del programa sobre evaluación de la utilización de productos farmacéuticos para residentes en centros de tercera edad, incluido en el plan anual de inspección sanitaria para 1997 (9619289).

7.4. Actividad farmacéutica y control de medicamentos

En el año al que se refiere este informe, ha podido constatarse la existencia de alguna demora en la autorización de la comercialización de especialidades farmacéuticas. Así, puede citarse una solicitud formulada en el mes de mayo de 1995, por una empresa española dedicada a la exportación de medicamentos, que fue resuelta en octubre de 1997, pese a que el laboratorio farmacéutico contaba con un permiso de exportación concedido en el año 1990. En consecuencia, con el fin de evitar que las operaciones de los laboratorios puedan verse, como acaeció en el caso se cita como ejemplo, afectadas por la demora en la tramitación y resolución de estos expedientes, parece necesario que éstas se produzcan con la máxima agilidad compatible con las garantías que, en todo caso, deben rodear a la autorización de comercialización de un producto farmacéutico (9708206).

A tal efecto, debe recordarse que la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, ha creado, con el carácter de organismo autónomo, la Agencia Española del Medicamento, a la que, entre otras, atribuye la función de conceder la autorización de comercialización de las especialidades farmacéuticas y otros medicamentos.

7.5. Instalación de oficinas de farmacia

Durante el año 1997 se han producido algunas novedades dignas de mención en cuanto a la regulación de la instalación de oficinas de farmacia. En tal sentido, puede citarse, en primer término, la aprobación de la Ley 16/1997, de 25 de abril, de regulación de servicios de las oficinas de farmacia, como resultado de la tramitación como proyecto de ley del Real Decreto-Ley 11/1996. Esta ley viene a incidir en una medida recomendada en su día por esta institución y de la que se dio cuenta en el informe correspondiente al año 1996, dirigida a que se regulase, mediante la correspondiente norma jurídica, la prestación del servicio farmacéutico en los municipios en los que exista una significativa población flotante, por razones tales como turismo, veraneo o estancias de fin de semana, tomando como base para ello las necesidades reales de la población, con independencia de que figure o no incluida en el respectivo padrón municipal. En tal sentido, el artículo 2, apartado quinto, párrafo segundo, en relación con el apartado tercero, párrafo segundo del mismo artículo, ambos de la indicada Ley 16/1997, de 25 de abril, contempla la posibilidad de que las comunidades autónomas puedan establecer módulos de población inferiores al previsto con carácter general e introducir elementos correctores en razón de las diferentes circunstancias demográficas (9620709).

Del mismo modo, como consecuencia de una recomendación dirigida a la Junta y a la Asamblea de Extremadura, a la que también se hizo alusión en el informe del año 1996, se publicó la Ley 1/1997, de 16 de enero, se suprimió el empadronamiento mínimo de tres años en el ámbito de dicha comunidad autónoma como criterio de valoración para acceder a la autorización de las nuevas oficinas de farmacia, viniéndose así a poner en práctica de modo parcial la recomendación formulada, al dejarse subsistente la valoración de la integración profesional en el ámbito de la comunidad autónoma como criterio a incluir en el baremo que ha de servir para acceder a la correspondiente autorización (9620837).

Asimismo, en el año al que se contrae el presente informe ha sido publicada la Ley 4/1996, de 26 de diciembre, de ordenación del servicio farmacéutico de Castilla-La Mancha, donde no se incluye, con buen acuerdo, entre los criterios que deberán ser tenidos en cuenta, al menos, en el baremo de méritos que debe ser aprobado en vía reglamentaria, la valoración de la circunstancia prevista en esta última ley (9701421).

En otro orden de cosas, se ha podido detectar la existencia de un cierto retraso en la tramitación y resolución de los recursos interpuestos contra los acuerdos de los colegios oficiales de farmacéuticos ante el Consejo General de los mismos, en materia de autorización de apertura de oficinas de farmacia. Así, a título ilustrativo, puede citarse un recurso interpuesto en junio de 1996 contra un acuerdo del Colegio Oficial de Farmacéuticos de Pontevedra, que fue resuelto en el mes de marzo de 1997, es decir, a los nueve meses de su presentación (9701199).

Por último, en el informe del año 1996 se dejó constancia de una recomendación dirigida al Colegio Oficial de Farmacéuticos de Badajoz, para que se suprimiera el abono de cantidades en concepto de cobertura de gastos de tramitación de los expedientes de autorización de oficinas de farmacia, cuando su exigencia no se encuentre amparada en un precepto legal. Pues bien, pese a haberse requerido la remisión de la contestación correspondiente, el citado colegio no había respondido aún, en el momento de redactarse este informe, a esta recomendación.

En relación con ello, puede indicarse que si bien la Ley 3/1996, de 25 de junio, de Atención Farmacéutica de la Comunidad Autónoma de Extremadura, atribuye, en su artículo 11, a la Administración autonómica el conocimiento, tramitación y resolución de los expedientes relativos a la autorización de nuevas oficinas de farmacia, con lo que la recomendación formulada podría haber dejado de tener virtualidad, no cabe olvidar que, junto a la recomendación relativa a la medida general antes indicada, se remitió al Colegio Oficial de Farmacéuticos una sugerencia relativa a la devolución de las cantidades exigidas en su día al interesado, la cual no queda afectada por la dispuesto en la citada ley (9600830).

En este mismo aspecto, en el informe del año 1996 se hizo mención a una recomendación no aceptada por el Colegio Oficial de Farmacéuticos de Málaga, para que suprimiera la exigencia del abono de cantidades económicas para la tramitación de solicitudes de apertura de oficinas de farmacia, añadiéndose que la Consejería de Salud de la Junta de Andalucía tenía el propósito de adoptar las medidas necesarias para solucionar definitivamente este asunto. En relación con ello, puede indicarse que el día 1 de enero de 1997 entró en vigor la Ley 9/1996, de 26 de diciembre (B.O. de la Junta de Andalucía n.º 151, de 3 1-12-1996), por la que se crea una tasa por apertura de oficinas de farmacia, constituyendo el hecho imponible de esta tasa las solicitudes de autorización de apertura y siendo sujetos pasivos de la misma quienes soliciten tal autorización. Con ello se da cobertura legal a la exigencia de cantidades por la tramitación de estos expedientes (9416360).

7.6. Práctica profesional

En este ámbito, debe significarse que persisten las demoras en la tramitación y resolución de los expedientes de responsabilidad patrimonial presentados ante el Instituto Nacional de la Salud, siendo la muy probable consecuencia de esta tardanza los medios insuficientes con que cuenta la unidad correspondiente de la citada entidad gestora, pese a que en su día esta institución recomendara que se dotase a la misma de los recursos necesarios para agilizar el trámite de los expedientes.

A título de ejemplo, pueden citarse, entre las quejas tramitadas sobre este asunto, una solicitud interpuesta en fecha 6 de septiembre de 1988 —como lo demuestra el correspondiente sello de entrada— ante la Dirección Provincial del Instituto Nacional de la Salud en Avila, respecto de la cual la Administración sanitaria informó que no constaba que se hubiera llevado a cabo actuación alguna, de modo que, tras un nuevo escrito presentado en fecha 13 de noviembre de 1995, se procedió a la apertura de un expediente de responsabilidad patrimonial, sin que el mismo haya sido resuelto (9511791).

Con independencia de lo anterior, es menester recordar el deber legal de cumplir, respecto de estos expedientes, el trámite de audiencia. Precisamente la omisión de este trámite, así como de la correspondiente resolución expresa, motivó que se dirigiera al Instituto Nacional de la Seguridad Social el recordatorio de celebrar, en los procedimientos administrativos sobre responsabilidad patrimonial de la Administración, el referido trámite, conforme a lo preceptuado en el artículo 84 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y en el artículo 11 del Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, así como de resolver de forma expresa cuantos escritos y recursos sean presentado por los ciudadanos, de conformidad con lo previsto en el artículo 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (9510824).

7.7. Otros aspectos de Administración sanitaria

7.7.1. Limitación en la venta y uso del tabaco

La persistencia en la recepción de quejas formuladas por no fumadores, cuyo derecho a la salud se ve afectado por el consumo de labores de tabaco por los fumadores, permite colegir que el Real Decreto 192/1988, de 4 de marzo, sobre limitaciones en la venta y uso del tabaco para la protección de la salud de la población, donde se considera el tabaco sustancia nociva para la salud de la persona, no se está cumpliendo estrictamente, con el riesgo consiguiente de convertir forzosamente a los no consumidores de tabaco en fumadores pasivos.

Para ilustrar esta afirmación de orden general, se traen a colación algunos ejemplos extraídos de las quejas tramitadas a lo largo del año al que se contrae el presente informe.

Así, estas quejas han hecho referencia al incumplimiento de la mencionada disposición en centros de enseñanza, como es, más en concreto, el Instituto de Enseñanza Secundaria Las Canteras, de Collado Villalba (Madrid), si bien en este supuesto las actuaciones practicadas permitieron constatar que en este establecimiento se cumplía básicamente la normativa vigente para la protección de los no fumadores (9622548).

En otras ocasiones, el problema afecta a centros de trabajo, pudiéndose citar en concreto sendas quejas, relativa a la primera de ellas a las dependencias de la Administración de la Seguridad Social en Lorca (Murcia), donde, pese a estar aquellas debidamente señalizadas en cuanto a la prohibición de fumar, se renovaron, a raíz de la tramitación de la queja, las instrucciones para el cumplimiento del Real Decreto 192/1988, de 4 de marzo, y referente la segunda a unas dependencias del Ayuntamiento de Madrid, respecto de las cuales se adoptaron las medidas necesarias para cumplir la citada disposición (9618700 y 9701179).

Las quejas recibidas afectan incluso a los centros sanitarios, como es el caso concreto del hospital psiquiátrico de Salt (Girona), respecto del cual la Consejería de Sanidad y Seguridad Social de la Generalidad de Cataluña informó que, pese a cumplirse, en términos generales, la normativa sobre limitaciones del uso de tabaco, estando terminantemente prohibido fumar en las habitaciones, no siempre es posible, por razones estructurales, ofrecer espacios diferenciados para fumadores y para no fumadores en todas las áreas comunes, circunstancia que, por el contrario, se ha tenido en cuenta en el proyecto de nueva unidad de psiquiatría del hospital Santa Caterina (9624691).

Los ejemplos que se traen a colación aconsejan recordar una vez más que, conforme a la normativa aplicable, en caso de conflicto debe prevalecer siempre el derecho a la salud de los no fumadores sobre el derecho de los fumadores a consumir labores de tabaco, en todos aquellos lugares y circunstancias en que pueda quedar afectado el primero de estos derechos, debiendo las administraciones públicas adoptar, en cada caso, las medidas que sean necesarias para garantizar la indicada prevalencia.

7.7.2. Drogodependencias

Las actuaciones administrativas dirigidas a atajar el problema de las toxicomanías tienen diversas vertientes, como son la lucha contra el tráfico de drogas y las acciones encaminadas a la prevención de las drogodependencias y a garantizar la asistencia y reinserción social de los toxicómanos. En un asunto tan trascendente como éste es imprescindible, por tanto, que los distintos órganos administrativos con competencia en la materia actúen coordinadamente para alcanzar los objetivos comunes. En este sentido, en los informes remitidos a esta institución, tanto por el entonces Gobierno Civil de Salamanca, como por la Consejería de Sanidad y Bienestar Social de la Junta de Castilla y León, se ponían de manifiesto las diversas actuaciones emprendidas que, según se informaba, habían llevado a una disminución paulatina del problema de la droga en un determinado barrio de Salamanca, al que se refería una queja recibida en esta institución.

Entre las actuaciones concretas, se hacía mención a la creación de un grupo de trabajo sobre drogodependencias, dentro del consejo provincial de seguridad ciudadana, que, a lo largo de varios meses, constituyó un foro para el intercambio de puntos de vista entre las distintas instituciones implicadas y varias asociaciones ciudadanas y organizaciones no gubernamentales. Este grupo de trabajo elaboró un documento, que se materializó en una serie de propuestas concretas, relativas a la prevención, la asistencia y la represión del tráfico ilegal de sustancias que producen drogodependencia, que iban dirigidas, entre otras entidades y órganos administrativos, al entonces Ministerio de Educación y Ciencia, a la Junta de Castilla y León, al Ayuntamiento de Salamanca, al Instituto Nacional de Empleo y a las administraciones sanitarias, así como a las asociaciones y organizaciones no gubernamentales. Entre las propuestas, se incluía la intensificación de la persecución policial del tráfico ilegal de drogas y la elaboración, por el Ayuntamiento, de un plan municipal de drogas, el cual fue puesto posteriormente en práctica. Por otra parte, se informaba sobre las actuaciones del Plan Regional sobre Drogas de la Junta de Castilla y León, desde el que se realizan tareas de coordinación, facilitándose asesoramiento técnico y realizándose el seguimiento de los programas de asistencia e integración social, tanto desde los recursos sociales públicos, como desde las asociaciones y organizaciones sin ánimo de lucro que colaboran con el plan (9618967).

7.7.3. Altas y bajas médicas

También puede hacerse referencia a algunos problemas surgidos en relación con las altas y las bajas médicas, respecto de las cuales se ha observado, en unos casos, la tardanza en resolver las reclamaciones presentadas (9623465) y, en otros, el incumplimiento del deber de resolver de

forma expresa las solicitudes y recursos presentados por los ciudadanos, que contempla el artículo 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

En tal sentido, se remitieron sendos recordatorios de deberes legales al Servicio Gallego de Salud y a la Dirección Provincial del Instituto Nacional de la Salud en Madrid (9625677 y 9704383).

7.7.4. Profesiones sanitarias

La Ley 10/1986, de 17 de marzo, creó la profesión de higienista dental, estableciendo sus competencias en el campo de la promoción de la salud y de la educación sanitaria bucodental. En desarrollo de esta norma legal, se aprobó el Real Decreto 1594/1994, de 15 de julio, cuya disposición transitoria primera previó un sistema especial para certificar la habilitación profesional de quienes venían ejerciendo como higienistas dentales. Por fin, tras una larga tramitación, que se había iniciado el día 27 de diciembre de 1994, la Orden de 14 de mayo de 1997 estableció, conforme a la citada disposición transitoria, las comisiones de análisis para la habilitación profesional de higienistas dentales, encomendando a las mismas la determinación de los criterios a aplicar para la emisión del certificado acreditativo de habilitación profesional, así como las aplicables a las pruebas a celebrar cuando las solicitudes no cumplan los requisitos recogidos en la repetida disposición transitoria. En la citada orden se regula asimismo el sistema específico de presentación de solicitudes (9619584).

8. ADMINISTRACION DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y ACCION SOCIAL

8.1. Campo de aplicación, afiliación, altas y bajas

Son diversos los asuntos de orden general que se han planteado en las materias que atañen al encuadramiento en los distintos regímenes del sistema de Seguridad Social.

Así, hay que destacar, en primer lugar, el problema relativo a la inclusión de los trabajadores que prestan servicios en empresas de empaquetado de plátanos en el régimen especial agrario, al considerar que la misma habría de efectuarse en el régimen general.

En relación con este asunto, la Tesorería General de la Seguridad Social ha sostenido que el encuadramiento de los citados trabajadores se venía realizando en función de los criterios establecidos por la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social, en escrito de 21 de abril de 1995, en el sentido de que quienes de forma exclusiva realizan labores de limpieza, manipulación, embalaje, transformación y similares deberían estar incluidos en el campo de aplicación del régimen general y aquellos otros que se dedicaran a cultivo y recolección, efectuando, además, labores de carácter complementario, de manipulado o envasado, habrían de estar comprendidos en el régimen especial agrario.

Sin embargo, el criterio jurisprudencial, tanto en el orden laboral como contencioso—administrativo, no ha sido unánime, lo que ha dado lugar a que, ante situaciones idénticas, se

haya efectuado la inclusión en regímenes distintos, en ejecución de las sentencias dictadas al respecto (9701000).

También se ha planteado el desacuerdo con la integración de los fisioterapeutas en el régimen especial de trabajadores autónomos, especialmente en lo que se refiere a la exigencia, con carácter retroactivo, del pago de cotizaciones al mismo, por un período máximo de cinco años.

Acerca de este asunto, la Tesorería General de la Seguridad Social mantiene, como regla general, que los fisioterapeutas que vinieran ejerciendo su actividad, y no hubieran solicitado su afiliación y alta en el citado régimen especial, deberían haberla formalizado antes del mes de julio de 1997, quedando exentas estas solicitudes de recargos e intereses y surtiendo efectos desde junio de dicho año, todo ello sin perjuicio de que se pueda solicitar, de forma individual y con efectos retroactivos, la afiliación y el alta hasta cinco años, siempre que se acredite el ejercicio de la actividad. No obstante, la Tesorería General de la Seguridad Social ha señalado que la aplicación de este criterio se encontraba suspendida, en virtud de lo acordado por la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social, en fecha 30 de mayo de 1997, en tanto no se recibieran los informes de los Ministerios de Justicia y de Sanidad y Consumo (9703759).

Se han planteado asimismo dudas sobre el encuadramiento que corresponde a los trabajadores que realizan la actividad de cobradores de giros al servicio de entidades financieras, resolviéndose aquellas, previa intervención de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, en el sentido de confirmarse la procedencia de su inclusión en el régimen especial de trabajadores autónomos (9623329).

De otra parte, en el informe correspondiente al año 1996 se incluyó una referencia a las dificultades para acceder a las prestaciones contributivas del sistema de Seguridad Social, así como a la repercusión en las cuantías de estas prestaciones, derivadas de la imposibilidad de cotizar a dicho sistema durante extensos períodos de tiempo por diversas causas, citándose expresamente el caso de quienes debieron en su momento exiliarse por razones políticas y no pudieron causar alta en el sistema de Seguridad Social y cotizar al mismo, por prestar servicios en condiciones de clandestinidad, al estar declaradas ilegales las organizaciones políticas que los empleaban.

En el año al que se contrae este informe ha vuelto a plantearse el mismo asunto, pero esta vez, de modo general, respecto de quienes debieron exiliarse por razones políticas y no pudieron causar alta en el sistema de Seguridad Social e ingresar las cotizaciones correspondientes. La situación de estas personas podría aconsejar el análisis de posibles medidas específicas, susceptibles de aportar alguna solución que atendiera a sus problemas concretos (9707552).

En otro orden de cosas, debe recordarse que, de acuerdo con el Real Decreto 766/1992, de 26 de junio, sobre entrada y permanencia en España de nacionales de Estados miembros de las comunidades europeas, modificado por el Real Decreto 737/1995, de 5 de mayo, los ciudadanos extranjeros casados con españolas son titulares de los derechos al trabajo y a la residencia en España, en igualdad con los españoles y otros ciudadanos de la Unión Europea. Precisamente por tal motivo, hubo de intervenir para que se llevase a cabo la afiliación a la Seguridad Social de un ciudadano de nacionalidad argelina, casado con una ciudadana española, y al que se le

requería el permiso de residencia. En este sentido, una vez aportada la tarjeta de residente comunitario y el libro de familia, se procedió a cursar el alta con efectos de la fecha del inicio de la actividad laboral (9623851).

De otro lado, resulta preciso que el alta se practique dentro del plazo establecido al efecto. En tal sentido, hubo de actuarse respecto de un alta de una profesora interina efectuada, por la Dirección Provincial del Ministerio de Educación y Cultura en Ciudad Real, once meses después de la fecha de nombramiento, como consecuencia del extravío del expediente. En este caso, teniendo en cuenta que se habían ingresado las cotizaciones correspondientes, se instó al indicado órgano administrativo a que efectuara gestiones ante la Dirección Provincial de la Tesorería General de la Seguridad Social, a fin de retrotraer el alta al ingreso de las primeras cuotas, lo que fue efectivamente realizado (9623184).

Se han planteado, de otra parte, problemas de orden documental, consistentes en la inclusión, en los documentos de afiliación a la Seguridad Social, de apellidos incompletos, ante la imposibilidad de que figurara en los mismos la preposición «de», circunstancia que, en cambio, no se producía respecto del documento nacional de identidad. En relación con este asunto, la Tesorería General de la Seguridad Social informó que en el año 1992, en que se puso en funcionamiento la aplicación informática de afiliación a la Seguridad Social, no existía la posibilidad de introducir en el nombre y apellidos preposiciones o partículas de enlace, para que en estos supuestos fuese fiable la búsqueda por criterios alfabéticos. No obstante, se añadía que, con las nuevas tecnologías informáticas, era ya posible grabar las mencionadas preposiciones y partículas, de forma que las mismas no distorsionen la búsqueda alfabética. En consecuencia, se anunciaba que se iba a proceder a la modificación de la aplicación informática, para hacer posible la introducción de las repetidas preposiciones y partículas (9704514).

También se ha comprobado que se producían tardanzas en expedir los informes de vida laboral por las diferentes direcciones provinciales de la Tesorería General de la Seguridad Social, cuando aquellos se refieren a años anteriores a la informatización de los datos. A tal efecto, se puso de manifiesto que el tiempo necesario para la expedición de estos informes se debe al gran volumen de solicitudes y a la complejidad de su elaboración, motivo por el cual se está desarrollando un programa para incorporar la información relativa a la vida laboral de los trabajadores en el sistema informático, para dar así solución a la tardanza observada (9616473, 9706088, 9706338, 9707516 y 9710784).

Por último, puede hacerse mención a la omisión de períodos trabajados en los informes sobre períodos de permanencia en alta en la Seguridad Social, emitidos por diferentes direcciones provinciales de la Tesorería General de la Seguridad Social, procediéndose, en la mayoría de los casos, tras las actuaciones realizadas, a subsanar las anomalías denunciadas, mediante la elaboración de nuevos informes (9612351, 9619970, 9622362 y 9701157).

8.2. Cotización y recaudación de cuotas

8.2.1. Cotización

En el informe del año 1996 se hizo referencia a la previsión, contenida en el proyecto de ley sobre consolidación y racionalización del sistema de Seguridad Social, sobre equiparación de las bases máximas de cotización correspondientes a los grupos 5 a 11, en el sentido de establecerse un único tope de cotización para todas las categorías profesionales, dándose así cumplimiento a las previsiones contenidas en la vigente Ley General de la Seguridad Social de 20 de junio de 1994.

Conforme a lo expresado, el artículo 3 de la Ley 24/1997, de 15 de julio, incluyó en el citado texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social una disposición transitoria, en la que se establece que, de acuerdo con lo previsto en el apartado 1 del artículo 110 de esta ley, los importes de las bases máximas de cotización por contingencias comunes, aplicables a las distintas categorías profesionales, deberán coincidir con la cuantía del tope máximo de la base de cotización previsto en el citado apartado, continuándose la aproximación de las cuantías de las bases máximas de cotización de los grupos 5 al 11, ambos inclusive, en los términos que establezca la correspondiente ley de presupuestos generales del Estado, de modo que en el año 2002 se alcance la equiparación de los importes de las bases máximas de cotización de los indicados grupos con la cuantía del tope máximo.

Para dar cumplimiento a tal previsión, el artículo 89 de la Ley 65/1997, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1998, ha establecido un aumento de las cuantías de las bases máximas de los citados grupos de un 7,2 % (9027260 y catorce más).

La Resolución de 5 de noviembre de 1991, dictada en uso de las atribuciones que confería al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social la disposición adicional sexta de la Orden de 23 de octubre de 1986, estableció que los documentos de cotización TC-1 y TC-2 deberían ser cumplimentados con máquina de escribir o impresora.

Esta circunstancia parece haber producido algunas dificultades, al rechazarse los boletines diligenciados manualmente, obligándose a los cotizantes a disponer de máquina de escribir con carro especial o de impresora de agujas, puesto que las de tipo láser no pueden ser utilizadas para ello.

Según ha expresado la Tesorería General de la Seguridad Social, la medida indicada está motivada por la puesta en marcha de modernos sistemas informáticos y de reconocimiento óptico de caracteres, lo que redundaría en el ofrecimiento de un servicio de mayor calidad al ciudadano, permitiendo disponer de la información precisa para un reconocimiento más rápido de las prestaciones. No obstante, dado que pueden existir empresas que no cuenten con los medios precisos para cumplimentar los documentos de cotización en la forma prevista, se ha establecido un servicio gratuito de asesoramiento y de ayuda, dirigido a la cumplimentación material de los documentos de cotización que deben presentar las empresas de menos de diez trabajadores que así lo soliciten (9623651).

8.2.2. Recaudación

Como viene reiterándose en los últimos informes, sigue recibándose un número significativo de quejas relativas a los procedimientos recaudatorios seguidos por las diferentes direcciones provinciales de la Tesorería General de la Seguridad Social y en las que los interesados manifiestan su disconformidad con las cotizaciones reclamadas, fundamentalmente del régimen especial de trabajadores autónomos y, en algunos casos, del régimen general y del especial de empleados de hogar.

En estas quejas se expresa, por regla general, la disconformidad con dichos procedimientos, indicándose fundamentalmente que las cotizaciones requeridas fueron ingresadas en tiempo o que las mismas afectan a períodos en los que se había cesado en la actividad y, consiguientemente, se había cursado la baja en el régimen de que se trate. También se refieren las quejas presentadas a incidencias en el procedimiento seguido, al producirse errores en el número de afiliación del interesado, así como, aunque en menor medida, a providencias de embargos de salarios en aquellos casos en los que se había concedido el aplazamiento extraordinario de la deuda. En todos estos casos, tras las actuaciones correspondientes, se han resuelto favorablemente las quejas presentadas, una vez comprobada la improcedencia de los requerimientos efectuados (9605113, 9608524, 9618128, 9621632, 9621880, 9622218, 9624911, 9625112 y 9704018).

Con independencia de ello, es menester poner el acento en el cuidado extremo con que debería realizarse la tramitación de los expedientes de recaudación, por las trascendentes consecuencias de orden patrimonial que pueden producirse. Para ilustrar esta necesidad, se traen a colación algunos ejemplos, extraídos de las quejas tramitadas a lo largo del año 1997.

Así, la exigencia del pago de unas cuotas al régimen especial de trabajadores autónomos por períodos en los que no se ejerció la actividad por cuenta propia dio lugar a distintas providencias de embargo, habiéndose llegado al extremo de dictarse diligencia de embargo de una vivienda que no pertenecía al interesado, sino a otra persona del mismo nombre y apellidos, aunque aquél no llegó a realizarse, al haberse comprobado tal circunstancia antes de ser expedido el mandamiento correspondiente. En este caso, una vez comprobadas las irregularidades señaladas, se anularon las reclamaciones de descubierto para el pago de cotizaciones por los períodos posteriores al cese en el ejercicio de la actividad, efectuándose compensaciones de las cantidades ya abonadas con las deudas pendientes de pago (9623766).

También puede citarse un embargo de bienes inmuebles pertenecientes a una sociedad de gananciales ya disuelta, por deudas contraídas por el ex-esposo de la interesada, haciéndose referencia en la queja a la disconformidad con la falta de información, acceso al expediente de apremio y otros documentos que afectaban a la misma y al desacuerdo con el embargo practicado en tres fincas pertenecientes a la sociedad de gananciales, que no habían sido liquidadas todavía. En el presente supuesto, la cuestión suscitada quedó resuelta, al liquidar el deudor la deuda contraída, por lo que se procedió a levantar el embargo de los bienes y a cancelar las anotaciones registrales (9623057).

En igual sentido, se ha tenido ocasión de actuar en otro caso, en el que se había practicado embargo en la vivienda del interesado, a pesar de haberse efectuado el pago de las deudas reclamadas, procediéndose a levantar aquél una vez subsanada la anomalía (9621715).

Igualmente, se ha intervenido en algunos casos en los que se exigía el pago de cotizaciones al régimen especial de trabajadores autónomos por períodos en los que los interesados ya tenían reconocida pensión de jubilación y, en consecuencia, no prestaban actividad alguna, quedando resueltas las cuestiones planteadas una vez comprobada la referida circunstancia (9701351 y 9705403).

Por último, puede hacerse mención a aquellos supuestos en los que, como consecuencia de notificaciones de deuda publicadas en los boletines oficiales de las comunidades autónomas, se ha incluido a los interesados en los distintos registros de morosos.

A este respecto, la Tesorería General de la Seguridad Social mantiene que no es responsable del uso que otras personas, físicas o jurídicas, hagan de los edictos de notificación de las reclamaciones de deuda, ya que estos edictos tienen, única y exclusivamente, la finalidad indicada y permiten que los interesados puedan comparecer para acreditar, en todo o en parte, la improcedencia de las reclamaciones. De otra parte, conforme ha expresado la citada Tesorería General, dicha forma de notificación tiene su amparo legal en el artículo 59.4 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (9512263 y 9707064).

En materia de devolución de cuotas indebidamente ingresadas, ha podido observarse la existencia de algún error en la actuación administrativa. En tal sentido, tras las actuaciones de esta institución, pudo obtenerse una solución satisfactoria, al dictarse la resolución correspondiente por parte de la Dirección Provincial del Instituto Nacional de Empleo en Valladolid, en un supuesto de tardanza en la tramitación de un expediente de devolución de cuotas de desempleo, que no había sido diligenciado, en la creencia errónea de que se había resuelto anteriormente (9620264). Asimismo, puede citarse otro expediente, iniciado de oficio, tras la intervención de esta institución, por la Dirección Provincial de la Tesorería General de la Seguridad Social en Alicante, correspondiente a ingresos realizados con posterioridad a la baja, también de oficio, en el régimen especial de trabajadores autónomos (9619873). De igual modo, al comprobarse que el interesado no había estado dado de alta en el impuesto de actividades económicas por el período reclamado, se dejaron sin efecto unos requerimientos previos a la práctica del embargo, emitidos por unas cuotas relativas al régimen especial de trabajadores autónomos (9702632). Por último, a través de un recurso de revisión, se devolvieron las cuotas indebidamente ingresadas por vía ejecutiva, al haberse incurrido, por la Dirección Provincial de la Tesorería General de la Seguridad Social en Sevilla, en un error en la determinación del salario del trabajador y, consecuentemente, en el cálculo del importe de la deuda (9606938).

8.3. Prestaciones económicas

8.3.1. *Validez, a efectos de las prestaciones, de las cotizaciones abonadas extemporáneamente al régimen especial de trabajadores autónomos*

En el informe del año 1994 se hacía referencia a la recomendación dirigida, en el año 1987, al entonces Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, a fin de que se diera validez, a efectos de las prestaciones, a las cuotas abonadas al régimen especial de trabajadores autónomos con posterioridad a la formalización del alta en dicho régimen, correspondientes a períodos anteriores

a dicha formalización, añadiéndose que esta recomendación no fue aceptada en aquel momento por el citado ministerio.

Sin embargo, como allí se señalaba, la disposición adicional décima de la Ley 22/1993, de 21 de diciembre, de Medidas Fiscales y de Reforma del Régimen Jurídico de la Función Pública y de la Protección por Desempleo, modificó la regulación vigente a la sazón, para dar validez a las cotizaciones efectuadas por períodos anteriores a la fecha de formalización del alta e ingresadas fuera de los plazos reglamentarios. Por parte de la Administración de la Seguridad Social, se interpretó tal norma, en virtud de lo previsto en la disposición transitoria segunda del Real Decreto 2 110/1994, de 28 de octubre, en el sentido de considerar únicamente válidas para las prestaciones aquellas cotizaciones, correspondientes a períodos anteriores a la formalización del alta, ingresadas a partir de 1 de enero de 1994, con los recargos e intereses establecidos al efecto, sin que, por tanto, pudieran computarse las abonadas con anterioridad a dicha fecha.

No obstante, la sentencia dictada por la Sala de lo Social del Tribunal Supremo, en fecha 11 de octubre de 1996, consideró que la mencionada disposición transitoria segunda del Real Decreto 2110/1994 incurría en *ultra vires*, al ir en contra de la disposición adicional décima de la Ley 22/1993, de 21 de diciembre, ya que establecía limitaciones para el cómputo de las cotizaciones efectuadas al régimen especial de trabajadores autónomos, por períodos anteriores al alta en el mismo.

Instado, en consecuencia, un nuevo informe sobre el criterio que se seguía, tras dicha sentencia, así como las medidas que, en su caso, hubieran podido adoptarse en relación con las resoluciones dictadas por hechos causantes posteriores al 1 de enero de 1994, se manifestó por el Instituto Nacional de la Seguridad Social, que se había enviado a todas las direcciones provinciales una comunicación en la que se indicaba el criterio a seguir sobre el asunto planteado, en consonancia con la jurisprudencia sentada por el Tribunal Supremo y el criterio mantenido por esta institución (9503029).

Así las cosas, la disposición adicional segunda de la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, ha dado un giro al criterio indicado, al prever expresamente que la validez, a efectos de las prestaciones, de las cuotas anteriores al alta en el régimen especial de trabajadores autónomos únicamente será de aplicación con respecto a las altas que se hayan formalizado a partir del 1 de enero de 1994.

8.3.2. Pensiones de jubilación

La Ley 24/1997, de 15 de julio, intenta paliar las consecuencias perjudiciales que recaen sobre quienes, no por su propia voluntad, sino de modo obligado, tienen que jubilarse anticipadamente y ven como la cuantía de su pensión es reducida por aplicación de los coeficientes establecidos, en función de la edad a la que anticipan su jubilación. En tal sentido, la disposición transitoria tercera, apartado primero, regla segunda, de la Ley General de la Seguridad Social, en la redacción dada por la indicada Ley de 15 de julio de 1997, ha distinguido entre la jubilación anticipada de carácter propiamente voluntario y la derivada del cese en el trabajo como consecuencia de la extinción del contrato de trabajo en virtud de causa no imputable a la libre voluntad del trabajador, para continuar aplicando, en el primer caso, un

coeficiente reductor del 8 por 100 por cada año o fracción de año que, en el momento del hecho causante, le falte al trabajador para cumplir los sesenta y cinco años de edad, mientras que, en el segundo caso, el coeficiente a aplicar será del 7 por 100.

Con ello, como se ha señalado, se intentan paliar los perjuicios que recaen sobre aquellos trabajadores que se ven forzados a jubilarse antes de cumplir la edad establecida con carácter general, asunto al que se ha hecho reiteradamente referencia en sucesivos informes anuales.

La integración de la mutualidad de empleados de notarías en el régimen general de la Seguridad Social, acordada por el Consejo de Ministros en fecha 2 de febrero de 1996, ocasionó que se produjesen retrasos en el pago de las pensiones sustitutorias. Instado informe sobre el asunto de referencia, se manifestó que la citada integración dio lugar a que se detectase la existencia de pensiones del sistema de la Seguridad Social indebidamente reconocidas, al haberlo sido por períodos cotizados por una actividad por cuyo desempeño los interesados estaban incluidos en la referida mutualidad y por los que percibían otra pensión de la misma naturaleza de la indicada entidad sustitutoria.

Dado que la revisión de estas prestaciones indebidamente reconocidas ha de efectuarse en vía judicial y ante la imposibilidad material de que los pronunciamientos judiciales se produjeran con anterioridad a la integración del colectivo de pasivos, su abono continuó realizándose a través de la mutualidad de empleados de notarías, al no considerarse que las pensiones de la mutualidad, concurrentes con las de la Seguridad Social y que estuvieran afectadas por las citadas circunstancias, fueran susceptibles de integración inmediata en el régimen general.

Dicha situación quedó solventada por resolución de la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social, que fue remitida a la Mutualidad el 20 de diciembre de 1996. En el caso concreto planteado en la queja que dio lugar a las actuaciones que se reseñan, al ser plenamente legal la percepción de las pensiones, tanto de la mutualidad como del régimen general, se adoptaron las medidas necesarias para que se procediese de inmediato a la integración de la pensión sustitutoria (9625381).

El colectivo de trabajadores jubilados como consecuencia del expediente de regulación de empleo de una empresa ha venido realizando diversas gestiones desde que se produjera su jubilación, con una reducción de base reguladora del 40 por 100, para que se adoptaran medidas encaminadas a completar las pensiones que perciben. Como fruto de estas gestiones, el Congreso de los Diputados aprobó, en fecha 27 de diciembre de 1995, una proposición no de ley, por la que se instaba al Gobierno a elaborar, en el plazo de seis meses, un informe sobre la situación de estos trabajadores, con las medidas económicas y sociales que pudieran adoptarse para paliar la considerable minoración que se había producido en las pensiones.

Al no emitirse el citado informe, se llevaron a cabo las actuaciones oportunas, que culminaron al contestarse, en fecha 30 de junio de 1997, una pregunta escrita sobre el estado en que se encontraba el repetido informe, en la que se expresaban las actuaciones realizadas y las conclusiones a las que había podido llegarse. En tal sentido, se indicaba que, hasta el momento, no aparecía ninguna fórmula que permitiera el incremento de las referidas pensiones, por lo que, precisamente por ello, no había sido posible remitir al Congreso de los Diputados un informe que diera satisfacción a lo instado en la proposición no de ley (9703439).

Por último, al igual que en años anteriores, continúan existiendo algunos problemas para el reconocimiento de las pensiones de vejez del Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez, por aplicación de lo dispuesto en la Ley de 26 de diciembre de 1958, que sustituyó el período de cotización de 1.800 días, previsto para acceder a las pensiones del citado seguro, por la prestación de cinco años de servicios al Estado, organismos autónomos y corporaciones locales. En el año al que se refiere este informe, ha sido preciso actuar para que se reconociera, con efectos económicos desde el día primero del mes siguiente al de la solicitud y el consiguiente abono de los atrasos producidos, una pensión de vejez, que había sido inicialmente denegada, pese a que la interesada había acompañado la correspondiente acreditación de la prestación de servicios (9619656).

8.3.3. Pensiones de incapacidad permanente

Los problemas relativos a las pensiones de incapacidad permanente se han centrado, en el año al que se refiere este informe, en aspectos relativos a los trámites que han de seguirse para el reconocimiento de las mismas. En tal sentido, se ha actuado respecto de unas cuestiones que suscita la aplicación del Reglamento 1408/197 1, de 14 de junio, de la Comunidad Europea y, más en concreto, respecto de la validez o no de los informes médicos realizados en un país que no esté incluido en el ámbito de aplicación territorial del citado reglamento. Más en concreto, se trataba de una persona, con residencia en Estados Unidos, que había aportado diversos informes y pruebas médicas realizadas en dicho país, en un procedimiento de reconocimiento de una pensión de invalidez por trabajos realizados en el Reino Unido y en España. El asunto pudo solucionarse, al interesarse, por parte del Instituto Nacional de la Seguridad Social y en aplicación del acuerdo administrativo sobre Seguridad Social suscrito entre España y Estados Unidos, la emisión, por parte del organismo de enlace estadounidense, del informe médico correspondiente y su posterior envío a España (9620315).

Debe hacerse, de otra parte, una referencia a un aspecto instrumental, pero no por ello menos relevante, como son los medios materiales para llevar a cabo las funciones de evaluación de la invalidez que están encomendadas a los equipos de valoración de incapacidades. La finalidad de estas funciones exige, en efecto, que las instalaciones para la práctica de la tarea evaluadora reúnan las características necesarias, debiendo a tal efecto tenerse en cuenta las condiciones psicofísicas de quienes son sometidos a los reconocimientos correspondientes, entre los que figuran usuarios de sillas de ruedas y, en general, personas con dificultades de movilidad, lo que hace imprescindible que las instalaciones reúnan las condiciones imprescindibles de accesibilidad y estén exentas de barreras arquitectónicas.

Como ejemplo de ello, puede citarse una actuación, que vino aconsejada por la ubicación de un Equipo de Valoración de Incapacidades en la planta primera de un Centro de Atención e Información de la Seguridad Social, sito en Las Palmas de Gran Canaria, lo que obligaba, ante la falta de accesibilidad de las instalaciones, a dispensar la atención a las personas con dificultades de movilidad en la planta baja y a potenciar el reconocimiento a domicilio. En este caso, el problema suscitado pudo encontrar una solución, al preverse la utilización conjunta de un local por la Tesorería General de la Seguridad Social y el Instituto Nacional de la Seguridad Social, incorporándose en el proyecto de adecuación del edificio las necesidades que planteara el citado Instituto (9615244).

Por último, en el informe correspondiente al año 1996 se hizo referencia a las actuaciones realizadas en torno a la fecha de efectos de una pensión de incapacidad permanente, cuya tramitación se había prolongado por espacio de siete meses desde la fecha de la solicitud hasta la de emisión del dictamen de la Unidad de Valoración Médica de Incapacidades. En relación con ello, el Instituto Nacional de la Seguridad Social esclareció que el criterio general a aplicar en el procedimiento anterior al regulado por el Real Decreto 1300/1995, de 21 de julio — procedimiento por el que se había seguido la tramitación del expediente que había dado lugar a la formulación de la queja—, consistía en considerar como fecha del hecho causante la del dictamen de la citada unidad, con la excepción de atribuir validez definitiva de la incapacidad a los informes emitidos con anterioridad por los servicios médicos de la Seguridad Social, donde se recojan las limitaciones orgánicas y funcionales, cuando el dictamen antes referido considerara que estaban dotadas de efectos invalidantes (9506286).

8.3.4. Pensiones de supervivencia

En lo que afecta a las pensiones de viudedad, en el informe correspondiente al año 1995 se dejó constancia de la aceptación de la recomendación formulada en su día, a fin de que se reconociese el derecho a la pensión de viudedad al cónyuge supérstite de matrimonio declarado nulo, dictándose, a tal efecto, la Resolución de la Dirección General de Ordenación Jurídica y Entidades Colaboradoras de la Seguridad Social de 3 de abril de 1995.

A fin de dar cobertura normativa a esta medida, la disposición adicional decimotercera de la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social ha modificado el apartado segundo del artículo 174 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, de 20 de junio de 1994, incluyendo el derecho a la pensión de viudedad del cónyuge superviviente, en caso de nulidad matrimonial (8917439).

En lo que respecta a las pensiones de orfandad, en el informe del año 1996 se adelantaba que la Secretaría de Estado de la Seguridad Social había anunciado la modificación del artículo 175.1 de la Ley General de la Seguridad Social, para suprimir la referencia que existía a los hijos adoptivos, con lo que el tratamiento de éstos, a efectos de la pensión de orfandad, se realizaría en pie de completa igualdad con los demás hijos.

En efecto, el artículo 10 de la Ley 24/1997, de 15 de julio, de Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social, ha dado una nueva redacción al citado artículo 175 de la Ley General de la Seguridad Social, en el sentido anteriormente reseñado, en congruencia con la recomendación efectuada en su día por esta institución (9315935).

En relación con lo anterior, también se ha planteado el problema relativo a los efectos del reconocimiento de la pensión de orfandad, cuando la sentencia sobre adopción se dicte en fecha posterior al fallecimiento del causante y, más en concreto, sobre la retroactividad de los efectos de dicho reconocimiento. El criterio mantenido por el Instituto Nacional de la Seguridad Social, antes de la entrada en vigor de la Ley 24/1997, de 15 de julio, era que había de estarse a los efectos de la resolución judicial, y siempre con la limitación recogida en la Ley General de la Seguridad Social, respecto de la necesidad de acreditar que la adopción se hubiese realizado, como mínimo, dos años antes del fallecimiento del causante. No obstante, y dado que esta

situación se modificó con la Ley de 15 de julio de 1997, a partir de la entrada en vigor de la misma habrá de estarse, para fijar la fecha de efectos de la pensión de orfandad, a los efectos que, a su vez, se fijan en la sentencia de reconocimiento de la adopción, lo que es coincidente con el criterio que mantenía esta institución (9620040).

Tal y como se ha dejado constancia en distintos informes, esta institución había venido propugnando la elevación de la edad máxima de percepción de la pensión de orfandad, con objeto de dar cobertura a situaciones de desprotección. Por fin, como se avanzó en el informe del año 1996, el mismo artículo 10 de la Ley de 15 de julio de 1997 elevó la citada edad hasta los veintiún años o hasta los veintitrés, si no sobreviviera ninguno de los padres, siempre que no se realice trabajo lucrativo. Con posterioridad, la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, ha flexibilizado este último requisito, estableciendo la compatibilidad de la pensión de orfandad con el trabajo lucrativo por cuenta ajena o propia del beneficiario, siempre que los ingresos que se obtengan resulten inferiores, en cómputo anual, al 75 por 100 del salario mínimo interprofesional, también en cómputo anual. De otra parte, la elevación de la edad máxima de percepción de la pensión se aplicará paulatinamente, conforme a la disposición transitoria sexta bis, incluida en la Ley General de la Seguridad Social por la referida Ley 24/1997, de 15 de julio (8902003 y 9623750).

En otro orden de cosas, la exigencia del requisito de estar en alta o en situación asimilada a la de alta para el reconocimiento de las prestaciones de supervivencia puede dar lugar a situaciones perjudiciales para los interesados, de modo que, de acuerdo con distintas sentencias del orden social de la jurisdicción, debería aplicarse tal requisito de forma flexible y acomodada a las particularidades de cada caso.

Así, a título de ejemplo, puede citarse un caso en el que se denegó el derecho a las pensiones de viudedad y orfandad, dándose la circunstancia de que el causante padecía una enfermedad de carácter terminal, lo que hacía presumir que difícilmente podría haber mantenido la situación asimilada a la de alta. Este asunto dio lugar a que se impartieran las instrucciones necesarias para que la interesada pudiera aportar pruebas que acreditasen la imposibilidad del causante para personarse en la oficina de empleo, todo ello al objeto del posible reconocimiento de las prestaciones por supervivencia (9702530).

Es menester, sin embargo, dejar constancia de que la exigencia del requisito de alta se ha visto flexibilizada en parte por la modificación introducida por la disposición adicional decimotercera de la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, en los artículos 174 y 175 de la Ley General de la Seguridad Social, al no ser necesario cumplir tal requisito en los casos en que se hubiera completado un período mínimo de cotización de veintidós años.

Por último, y en lo que se refiere a las prestaciones en favor de familiares, siguen recibiendo quejas sobre desestimación de dichas prestaciones en caso de que los solicitantes tengan familiares con obligación legal de prestar alimentos. En este sentido, puede hacerse mención a un caso en el que se constató que la resolución adoptada por Instituto Nacional de la Seguridad Social no se acomodaba a los criterios interpretativos que se recogían, respecto de los requisitos exigidos para acceder a la prestación, en la Resolución de la Dirección General de Ordenación Jurídica y Entidades Colaboradoras de la Seguridad Social de 12 de diciembre de 1994. En efecto, la denegación se debió a la insuficiencia de medios y a la existencia de familiares, cuando ni una ni otra circunstancia se daban en la fecha en que se adoptó la

resolución, por cuanto la interesada era perceptora de una pensión que no superaba la cuantía del salario mínimo interprofesional y, por tanto, debía entenderse que carecía de medios de subsistencia y, por otra parte, no tenía familiares obligados legalmente a prestar alimentos. Por tal motivo, se reconoció, por vía de revisión, la prestación solicitada (9703562).

8.3.5. Prestaciones familiares

En el ámbito de las prestaciones familiares, se ha formulado por parte de algunos ciudadanos la solicitud de que se abonen dos pagas extraordinarias en las asignaciones familiares por hijo minusválido a cargo. En este sentido, es preciso recordar que las pensiones de invalidez, tanto en su modalidad contributiva como no contributiva, se abonan en catorce mensualidades, que incluyen dos pagas extraordinarias. Por el contrario, la asignación por hijos a cargo se abona, bien por semestres vencidos, si se trata de la asignación por hijos menores de dieciocho años, bien por mensualidades vencidas, si se trata de las asignaciones por hijos a cargo, mayores de dieciocho años, sin que se abonen pagas extraordinarias, lo que afecta fundamentalmente a la suma anual que los interesados perciben por cada una de estas prestaciones. Así, mientras que para el año 1997 el importe anual de la pensión no contributiva de invalidez estaba fijado en 511.140 pesetas y en 766.710 pesetas, con el complemento por necesidad de ayuda de otra persona, el importe anual de la asignación por hijo minusválido a cargo, mayor de dieciocho años, estaba fijado en 438.120 pesetas, cuando el hijo a cargo está afectado por una minusvalía igual o superior al 65 por 100, y de 657.180 pesetas, si la minusvalía del hijo es del 75 por 100 y precisa la ayuda de otra persona para realizar los actos esenciales de la vida. Cuando el hijo es menor de dieciocho años, la prestación era de 36.000 pesetas, y de 72.000, si se encuentra afectado por una minusvalía en grado igual o superior a 33 por 100, importes éstos últimos que no se han visto modificados desde la creación de esta prestación en el año 1990.

Aun cuando la diferencia entre una y otra prestación no supone la vulneración de ninguna norma jurídica y, desde luego, tampoco del derecho de igualdad, al regirse cada una de ellas por sus propias disposiciones, es razonable que se proceda al estudio y posible revisión de estas situaciones (9711414).

De otro lado, en el informe del año 1996 se hizo referencia al formalismo excesivo que representaba el hecho de que se exigiera comunicar el óbito del titular de la asignación por hijo a cargo cuando se genera, por dicho fallecimiento, una pensión de viudedad, cuyo titular sigue reuniendo los requisitos para que le sea reconocida dicha asignación. En efecto, en este supuesto no parece razonable que exista una solución de continuidad, dado que el cumplimiento de los requisitos para la percepción de la asignación permanece invariable. En dicho informe, se señalaba que se procedería a estudiar este asunto, para contemplarse la posibilidad de un cambio normativo.

Acerca de ello, en el año al que se refiere este informe el Instituto Nacional de la Seguridad Social ha comunicado que, como resultado del análisis del problema, se había llegado a la conclusión de que el criterio podría consistir en la remisión de un escrito al interesado, una vez que se conozca el fallecimiento del titular de la asignación por hijo a cargo, comunicándole la extinción de la misma e invitándole a solicitarla de nuevo, para comprobar si concurren en él los requisitos exigidos, a fin de reconocer nuevamente la prestación. Sin embargo, se consideraba

que el reconocimiento automático no sería posible, puesto que éste se realiza, respecto a las prestaciones de la Seguridad Social, a petición de parte, y no de oficio, por lo que resulta ineludible la solicitud del interesado para iniciar el procedimiento. Se añadía que la citada entidad gestora se dirigiría en tal sentido a sus direcciones provinciales (9507210).

8.3.6. Prestaciones por desempleo

En lo que se refiere a las prestaciones por desempleo, puede reseñarse en primer término, la inaplicación de la suspensión prevista en el artículo 6.3 del Real Decreto 625/1985, de 2 de abril, a los voluntarios, perceptores de prestaciones por desempleo, que se desplazan al extranjero por un período superior a seis meses e inferior a un año, los cuales ven extinguido su derecho. En relación con ello, el Instituto Nacional de Empleo informó que se encontraba en fase de elaboración un proyecto de desarrollo reglamentario de la Ley de Protección por Desempleo, en el que se contempla la posibilidad de suspender el derecho a las prestaciones o a los subsidios cuando se realicen actividades de carácter altruista y humanitario en el extranjero, por tiempo superior a seis meses e inferior a un año (9613205).

Dentro de las causas de extinción de la prestación por desempleo, puede hacerse mención a aquellos casos de trabajadores que realizan trabajos en Estados miembros de la Unión Europea por un período inferior a un año. Según el criterio mantenido por esta institución, a los desempleados que se encuentran en este caso debería aplicárseles la suspensión prevista en el artículo 212 .d), y no la extinción del artículo 213.1 .g), ambos de la Ley General de la Seguridad Social, y ello en base al derecho a la libre circulación de los ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea. Por parte del Instituto Nacional de Empleo, se ha señalado que la adecuación de las causas de extinción y suspensión por traslado al extranjero, en el caso de los países comunitarios, se abordará en el anteproyecto del real decreto que desarrolla el título III de la Ley General de la Seguridad Social, en el sentido propugnado por esta institución (9616384).

También dentro de la aplicación del ordenamiento jurídico comunitario, puede reseñarse el problema surgido en torno a la posibilidad de que las personas que cumplan penas de prisión y que sean nacionales de Estados miembros de la Unión Europea puedan acceder al subsidio por desempleo.

A tal efecto, cuando el solicitante del subsidio de desempleo para trabajadores liberados de prisión sea un ciudadano nacional de otro Estado miembro de la Unión Europea, cumple, en principio, los requisitos exigidos para acceder a dicha prestación, desde el momento en que no tiene impedimento legal para residir en España y para inscribirse como demandante de empleo, por cuanto la libre circulación de personas es una de las libertades básicas comunitarias, recogida en el artículo 18 (antiguo artículo 8.a) del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (versión consolidada). Por ello, y en base a la instrucciones contenidas en la Circular 5/1996, de 11 de julio, de las direcciones generales del Instituto Nacional de Empleo, y de Trabajo y Migraciones (hoy, Dirección General de Ordenación de las Migraciones), sobre inscripción de extranjeros en las oficinas del Instituto Nacional de Empleo y en las agencias de colocación, los trabajadores liberados de prisión, que sean nacionales de países miembros de la Unión Europea, tendrán derecho al subsidio por desempleo correspondiente, siempre que reúnan los requisitos exigidos, es decir, que la privación de libertad haya tenido, como mínimo, una duración de seis meses y

que no reúna cotizaciones suficientes para la percepción de una prestación por desempleo de nivel contributivo (S9700226).

Por otra parte, se ha planteado el problema de la consideración o no, como responsabilidades familiares, de los hijos del cónyuge del solicitante de la prestación, procedentes de uniones anteriores. Respecto de ello, el Instituto Nacional de Empleo mantiene el criterio de considerar como responsabilidades familiares aquellos casos en los que se tiene a cargo a un hijo menor de veintiséis años o mayor incapacitado, sea por naturaleza o por adopción, entendiéndose que la expresión «hijo» lleva implícita la consideración de propio, ya que no puede hablarse de hijos no propios, pues sería una contradicción *in terminis*, así como a un menor en acogimiento familiar no remunerado.

La figura del acogimiento de un menor exige unos trámites formales, con intervención de la Administración competente, lo que impediría la asimilación simple de los hijos del cónyuge, considerándose que todo ello no contradice la obligación impuesta por el artículo 1362.1 del Código Civil, ya que dicha norma es de ámbito material diferente de la norma que regula qué personas se pueden considerar a cargo del solicitante del subsidio asistencial por desempleo, y añadiéndose que la equiparación entre los hijos comunes y los hijos de uno solo de los cónyuges no es completa, al preverse que los gastos correspondientes a estos últimos darán lugar al reintegro en favor del otro cónyuge en el momento de la liquidación de la sociedad de gananciales. Por otro lado, la interpretación dada por los juzgados y tribunales de justicia no es unánime, no siendo pocos los casos en los que la cuestión debatida se ha fallado a favor del Instituto Nacional de Empleo, pudiendo citarse, entre otras, la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 7 de diciembre de 1995.

Esta institución estima, por el contrario, que no hay razón para constreñir el término «hijos», al que se hace referencia en la vigente Ley General de la Seguridad Social, a los propios del solicitante del subsidio, de modo que puede englobar a los hijos del cónyuge. A este respecto, debe tenerse en cuenta que éstos viven en el hogar del petionario del subsidio, por lo que éste, de acuerdo con lo establecido en el artículo 1362.1 del Código Civil, tiene el deber legal de soportar la alimentación y educación de todos los hijos, tanto los comunes como los no comunes, siempre que vivan en el hogar familiar. De otra parte, el criterio hermenéutico sostenido por el Instituto Nacional de Empleo derivaría en que los hijos del cónyuge del solicitante del subsidio se encontrarían en peor situación que los menores acogidos. En apoyo de esta tesis, pueden citarse las sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Baleares, de 20 de noviembre de 1995, y del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, de 9 de julio de 1996 (9618378).

La denegación de las prestaciones por desempleo, al extinguirse un contrato de trabajo de corta duración o en período de prueba, celebrado después de haber cesado voluntariamente el trabajador en otra empresa, al estimarse que no se encuentra incluido en el ámbito de la Ley de Protección por Desempleo, al no reunir el requisito de poder trabajar, ha dado también lugar a la realización de actuaciones. El Instituto Nacional de Empleo ha indicado que resulta de aplicación a los citados supuestos la prueba de presunciones establecida en el artículo 1253 del Código Civil, lo que permite entender probada, en función de las circunstancias concurrentes y valorando todos los elementos de convicción, la existencia de una contratación de carácter instrumental, orientada a la única finalidad de posibilitar el acceso a las prestaciones por desempleo, con lo que

se produce así el supuesto de fraude de ley previsto en el artículo 6.4 del Código Civil, al pretenderse un resultado contrario al ordenamiento jurídico.

Por el contrario, esta institución mantiene el criterio de que el cese voluntario y posterior contratación temporal no presupone la existencia de fraude de ley, si no existe prueba expresa y concluyente de la falta de prestación de servicios en la segunda empresa, toda vez que no puede entenderse dicha contratación como hecho indiciario del fraude, ya que el cambio de puesto de trabajo no es sino el ejercicio de una facultad que la ley reconoce al trabajador, pudiendo citarse en apoyo de dicha tesis, entre otras, las sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Baleares, de 31 de julio de 1995, y del Tribunal Superior de Justicia de Murcia, de 1 de septiembre de 1995 (9606096).

Tal como se indicó en el informe del pasado año, siguen recibándose quejas en las que se expresa la disconformidad con las resoluciones recaídas en materia de cobros indebidos, suspensión y extinción de las prestaciones y subsidios por desempleo. Así, puede reseñarse, como caso ilustrativo, la suspensión del subsidio por desempleo reconocido a un ciudadano que fichó un minuto antes de la hora establecida, al no saber ni leer ni escribir, estableciéndose por el Instituto Nacional de Empleo, una vez detectada dicha circunstancia, la reanudación de la prestación.

Ante tal situación, se planteó la posibilidad de mejorar el sistema de los controles intensivos, a fin de evitar perjuicios a los interesados, comunicándose por el Instituto Nacional de Empleo que se estaba ultimando, para su implantación en septiembre de 1997, una nueva aplicación informática, correspondiente al control de presencia, la cual permitiría que las oficinas de empleo tengan constancia de aquellos fichajes que realicen los usuarios fuera de la hora en que deban efectuarlo, con lo que se evitarán situaciones como la antes reseñada (9623220).

Por último, y también en relación con los aspectos citados, puede traerse a colación el caso de un trabajador al que se le extinguió dicha prestación por no sellar en fecha su demanda de empleo, aun cuando venía trabajando, al haber sido contratado por la Universidad Complutense de Madrid, en régimen de colaboración social y habersele indicado que no era necesario realizar dicho sellado. Al comprobarse que la extinción se produjo por un error en la oficina de empleo, que no informatizó dicha situación, se reanudó la percepción de la prestación (9620997).

8.3.7. Seguro escolar

En los informes correspondientes a los años 1985 y 1993 se dejó constancia de las actuaciones practicadas en torno a la situación del seguro escolar, quedando plasmado allí el criterio de esta institución en relación con la necesidad de articular medidas que permitan que este singular mecanismo de previsión social pueda cumplir la finalidad para la que fue establecido.

La situación permanece invariable, debiendo, en consecuencia, insistirse en la necesidad de que se adopten medidas susceptibles de devolver al seguro escolar su eficacia protectora. Baste señalar, a título de ejemplo, que la prestación por gran invalidez está fijada en 24.000 pesetas anuales desde el año 1956, es decir, desde hace cuarenta años.

Sobre ello, cabe recordar que desde el año 1966, las sucesivas normas que integran la legislación general del sistema de Seguridad Social han venido incluyendo, entre los regímenes especiales de dicho sistema, el de estudiantes, sin que el mismo se haya establecido, perviviendo, en consecuencia, el mecanismo de protección que existía antes de la implantación del referido sistema de Seguridad Social.

A falta del desarrollo de las previsiones legales sobre el régimen especial de la Seguridad Social de los estudiantes, y dado que la ínfima intensidad protectora del seguro escolar se corresponde con el módico importe de la cuota que ha de abonarse al mismo, no parece que, desde esta perspectiva, existan inconvenientes insalvables para que un razonable incremento de dicha cuota permita aumentar el importe de las prestaciones, de modo que este mecanismo de protección social pueda realmente cubrir, con un mínimo de eficacia, las situaciones de necesidad que prevé su normativa reguladora (9707900).

8.3.8. Pensiones no contributivas

En anteriores informes, se han puesto de manifiesto las consecuencias adversas que, en ocasiones, pueden sufrir los beneficiarios de pensiones no contributivas, a causa del traslado de su domicilio de una comunidad autónoma a otra. En relación con ello, debe dejarse constancia que siguen detectándose situaciones que, aún no siendo provocadas por deficiencias administrativas, pueden conducir a los beneficiarios a situaciones de indigencia, al no poder hacer frente a sus necesidades básicas.

En este sentido, puede citarse, a título de ejemplo, un caso de suspensión de una pensión de jubilación no contributiva, por no haber aportado el beneficiario la declaración anual de ingresos, habiendo sido imposible su localización, dados sus continuos cambios de domicilio. En la fecha en que se tuvo conocimiento del asunto, el interesado se encontraba en un albergue de transeúntes y no se llevaba a cabo el traslado del expediente, solicitado por la comunidad autónoma de su nuevo domicilio, por estar pendiente de resolución un recurso. Finalmente, se informó al interesado acerca de las gestiones que debía realizar para que pudiera serle repuesta la pensión suspendida y abonadas las cuantías que pudieran corresponderle (9710015).

Asimismo, resulta ilustrativo otro caso en el que fue denegada una pensión no contributiva, por no residir la solicitante en territorio español, cuando, en realidad, había cambiado recientemente su domicilio dentro de España, como acreditaba a través del correspondiente certificado del ayuntamiento. A sugerencia de esta institución, una vez subsanado el error, la interesada fue repuesta en sus derechos desde la fecha de la primera solicitud.

Por tanto, una vez más debe hacerse hincapié en la necesidad de que los órganos administrativos encargados de la gestión de estas prestaciones actúen con una agilidad acorde con la finalidad de dar respuesta a las situaciones de mayor necesidad (9512588).

Por otra parte, se han seguido actuaciones en relación con la demora en la tramitación de las solicitudes de pensiones no contributivas, cuando aquella resulta especialmente perjudicial para los interesados, en los supuestos en que la resolución, dictada con varios meses de demora, es

denegatoria, por no cumplir el interesado los requisitos en la fecha de la solicitud, aun cuando dichos requisitos pudieran concurrir pocos días después de la iniciación del expediente.

En efecto, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 146 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, los efectos económicos del reconocimiento del derecho a las pensiones de invalidez, en su modalidad no contributiva, se producirán a partir del día primero del mes siguiente a aquél en que se soliciten, por lo que la resolución deberá siempre tener como referencia, para apreciar la concurrencia de los requisitos, la fecha de la solicitud.

Sin perjuicio de ello, una mayor agilidad en la tramitación de estos expedientes, así como una información más detallada a los solicitantes, sobre todo en relación con la necesidad de agotar la prestación o el subsidio por desempleo con carácter previo a la presentación de la solicitud de reconocimiento de la pensión de invalidez, en su modalidad no contributiva, podría evitar un número considerable de tramitaciones que causan perjuicios económicos notables a los interesados, dado que ven sus expectativas frustradas con varios meses de retraso y deben iniciar de nuevo la tramitación de todo el expediente, cuyos efectos harán referencia, en todo caso, a la fecha de la nueva solicitud. Este asunto fue objeto precisamente de una sugerencia, de la que se dio cuenta en el informe de 1996, dirigida a la Consejería de Sanidad y Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid, para que se iniciara un expediente de responsabilidad patrimonial para el resarcimiento de los perjuicios causados por las cantidades dejadas de percibir, la cual no ha sido aceptada por el órgano administrativo correspondiente. Habiéndose recibido nuevas quejas que ponen de manifiesto la reiteración de estas situaciones, resulta necesario insistir en la conveniencia de que se adopten medidas de carácter general en el sentido antes señalado (9600156, 9603811, 9710745 y 9713541).

En el informe correspondiente a 1994 se incluyó una referencia a una recomendación, dirigida al entonces Instituto Nacional de Servicios Sociales, con el fin de que en las resoluciones denegatorias de la pensión no contributiva de invalidez se informara a los interesados de que la limitación temporal de dos años para solicitar la revisión del grado de minusvalía no es de aplicación cuando se acredite la variación de los factores personales o sociales. Asimismo, se hacía constar el informe remitido por el citado instituto, en el sentido de que se iba a incorporar la referencia relativa a las citadas excepciones de plazos en el procedimiento de gestión de estas pensiones, dándose traslado a sus direcciones provinciales, y poniéndolo en conocimiento de las comunidades autónomas con competencia en la gestión.

No obstante lo anterior, en el año 1996, con ocasión de las actuaciones seguidas en relación con una queja en la que la interesada ponía de manifiesto la falta de contestación a la reclamación previa formulada contra la resolución denegatoria de la pensión de invalidez, en su modalidad no contributiva, por no estar afectada por un grado de disminución igual o superior al 65%, se hizo necesario reiterar al Instituto Catalán de Asistencia y Servicios Sociales la conveniencia de informar a la interesada de la excepción a la limitación temporal contemplada en el artículo 5 del Real Decreto 357/1991, de 15 de marzo. En el informe remitido por dicho instituto, se ha hecho constar la incorporación de la referida excepción como texto adicional a las resoluciones denegatorias (9617695).

En otro orden de cosas, se han seguido actuaciones en relación con los criterios aplicados por los órganos gestores de las pensiones no contributivas a las solicitudes formuladas por aquellas personas que, reuniendo los requisitos de edad o discapacidad necesarios para acceder a estas pensiones, se encuentran privadas de libertad en centros penitenciarios por cumplimiento de condena.

Respecto de este asunto, el criterio acordado entre los órganos gestores de las comunidades autónomas consiste en denegar las solicitudes formuladas por personas privadas de libertad en régimen ordinario, por entender que el solicitante no se encuentra en situación de necesidad protegible, al tener cubiertas sus necesidades básicas por un organismo público. En cambio, en el supuesto de internos en régimen abierto, se seguirá el mismo criterio únicamente si la institución penitenciaria continúa cubriendo las necesidades básicas, ya sea directamente, o de forma indirecta a través de ayudas, siendo necesario, no obstante, efectuar un tratamiento individualizado de cada caso, en el que se tendrá en cuenta la protección y cobertura prestada por la institución penitenciaria y su duración (9619757).

8.3.9. Renta mínima de inserción

En la Ciudad Autónoma de Melilla se aprobó en su día una norma, por medio de la cual se regula, con la denominación de prestación de asistencia social, una prestación económica de carácter periódico y complementario, destinada a aquellas personas o unidades familiares que carezcan de medios con que atender sus necesidades básicas y con el fin de facilitar su inserción social. Estudiada la citada norma, se comprobó que, entre los requisitos exigidos para acceder a la prestación, se incluía la necesidad de que tanto el solicitante como su cónyuge tuvieran la nacionalidad española, que también debían poseer, además, todos los miembros de la familia computables, a efectos de la determinación de la cuantía.

Igualmente, se preveía que, si de la solicitud presentada o de la ulterior investigación se desprendería que de la unidad familiar formaban parte personas en situación de residencia ilegal o indocumentadas, se daría inmediatamente cuenta a la autoridad gubernativa, para que se procediera a su devolución al país de origen. En caso de estar incluido algún extranjero con autorización de residencia, se comprobaría si poseía medios de vida, computándose los mismos como ingresos de la unidad familiar. Si no los poseyera, se daría cuenta a la autoridad gubernativa para que procediera a instruir expediente de expulsión del territorio nacional.

Por último, dicha norma no hacía referencia a la necesidad de resolver expresamente las solicitudes presentadas.

Al entenderse que las cuestiones señaladas podían dar lugar a un trato discriminatorio por una circunstancia personal, como es la nacionalidad de un familiar, para aquellas personas que, siendo españolas, se encuentren en una situación de necesidad que, de acuerdo con la propia norma, sea digna de protección, se dirigió una recomendación a la Consejería de Bienestar Social y Sanidad de la Ciudad Autónoma de Melilla, para que se modificase la norma reguladora de la prestación, eliminándose el citado supuesto discriminatorio, así como la referencia a las actuaciones que corresponden exclusivamente a los órganos administrativos con competencia en materia de extranjería. Tras diversas vicisitudes, a instancia de esta institución, el Consejo de

Gobierno de la Ciudad Autónoma de Melilla, en sesión celebrada el día 22 de diciembre de 1997, tomó el acuerdo de modificar la norma reguladora de la prestación, modificación a la que, al haber sido publicada en el Boletín Oficial de Melilla, entrado ya el año 1998, se hará referencia en el próximo informe anual (9609542).

Por otra parte, la modificación de la normativa reguladora de las ayudas para la integración en situaciones de emergencia social, efectuada por Decreto de la Junta de Extremadura 2/1997, de 9 de enero, ha dado lugar a quejas, formuladas por ciudadanos que, habiendo solicitado estas ayudas con anterioridad a la entrada en vigor de la nueva norma, vieron cómo sus expedientes en tramitación quedaban caducados por aplicación de la disposición transitoria de la misma, debiendo iniciarlos de nuevo conforme a las prescripciones del referido decreto.

Atendiendo al tiempo que había transcurrido en algunos casos desde la fecha de presentación de la solicitud inicial, sin que por parte de la Administración se hubiera dictado resolución, y teniendo en cuenta la finalidad de estas ayudas, consistente en cubrir las necesidades básicas de los solicitantes, se iniciaron actuaciones sobre el asunto expuesto.

En la información remitida por la Consejería de Bienestar Social de la Junta de Extremadura se ponían de relieve las deficiencias detectadas en la normativa modificada, que había provocado disfunciones en los procedimientos de gestión y una notable acumulación de expedientes, que impedían dar una respuesta adecuada a las necesidades de emergencia social. Estas deficiencias pretendían ser subsanadas con el nuevo decreto, eliminándose la carga subjetiva de determinados conceptos y clarificándose el contenido de las ayudas. De otra parte, se informaba que se habían adoptado medidas al objeto de evitar los posibles perjuicios que la aplicación automática de la disposición transitoria podía causar a aquellos ciudadanos cuyos expedientes se encontraban en tramitación. Así, en aquellos casos en que existiera una propuesta técnica de resolución favorable en la fecha de entrada en vigor del Decreto 2/1 997, de 9 de enero, se había concedido la ayuda, devolviéndose únicamente las solicitudes incompletas y aquellas cuya propuesta de resolución fuera desfavorable (9701812, 9703637, 9703761, 9703765, 9703766, 9703973, 9704314, 9704315, 9704502, 9704909 y 9706954).

La falta de una respuesta ágil a las situaciones de necesidad puede dar lugar a notables perjuicios. Así, puede mencionarse, como ejemplo, la queja presentada por un ciudadano de la Región de Murcia que, en junio de 1993, había solicitado un subsidio de ingreso mínimo de inserción, regulado por Orden de 22 de febrero de 1993, el cual, tras seis meses de tramitación, le había sido denegado, con base en que el interesado, cuatro meses después de su solicitud, había causado alta en el régimen especial de trabajadores autónomos. Interpuesto recurso contencioso-administrativo contra la denegación, el Tribunal Superior de Justicia de Murcia falló a su favor en diciembre de 1996, por considerar que los ingresos obtenidos por el interesado en 1993 revelaban que solamente ejerció su actividad profesional de forma esporádica y no habitual, reconociendo el derecho del actor, siempre que no estuvieran agotadas las disponibilidades presupuestarias al tiempo de la resolución del expediente, a que le fuera abonado el ingreso mínimo de inserción solicitado. En cumplimiento de dicha sentencia, y tras requerirse nueva documentación al interesado, en marzo de 1997, casi cuatro años después de manifestarse la necesidad de mantener a los siete miembros de la unidad familiar, se abonaron al interesado las cantidades correspondientes, una vez deducidos sus ingresos, del ingreso mínimo de inserción de los meses

de diciembre de 1993 y de enero y febrero de 1994, ya que, a partir de marzo de dicho año, el interesado accedió al subsidio por desempleo.

Con el fin de evitar estas situaciones y agilizar la tramitación de los expedientes, el Instituto de Servicios Sociales de la Región de Murcia ha comunicado la adopción de diversas medidas, entre las que se encuentra la creación de un Órgano administrativo específico y la puesta en marcha de un plan de calidad que afecta al conjunto de pensiones y prestaciones (9701887 y 9705129).

Se ha planteado, por último, algún problema relacionado con la cuantía económica concedida en concepto de renta mínima. En este sentido, cabe resaltar la queja planteada por una ciudadana, a la que le había sido renovado el ingreso aragonés de inserción, si bien la cuantía que recibiría a partir de 1996 era la mitad de la que había percibido en el año anterior, sin que de la resolución pudiera deducirse la causa que había provocado dicha minoración, lo que llevó a la interesada a interponer un recurso ordinario. El recurso fue desestimado, motivándose la reducción en el incumplimiento, por parte del hijo de la interesada, del acuerdo de integración.

No obstante, la interesada manifestó que, en esa fecha, su hijo ya no formaba parte de la unidad de convivencia, por lo que, de haber conocido en la primera resolución la causa de la deducción, podría haber solicitado la correspondiente revisión de la cuantía, al haberse modificado sus circunstancias. Por ello, como resultado de una sugerencia de esta institución, se repuso a la interesada en la cuantía correspondiente a una unidad familiar de un solo miembro, lo que suponía un incremento del 50% sobre la cantidad que le había sido reconocida (9320210).

8.3.10. Otras prestaciones económicas

En cuanto a las demás prestaciones sociales de carácter monetario, se ha comprobado que, en ocasiones, su concesión se efectúa sin la objetividad exigible. En este sentido, se intervino ante la carencia de la objetividad imprescindible en el baremo establecido para la concesión de becas de comedor por el Ayuntamiento de Las Rozas (Madrid). En efecto, tras el estudio del baremo aplicado por el citado ayuntamiento para el curso 1994/1995, pudo constatarse que el excesivo valor concedido al informe técnico desvirtuaba la objetividad que debe presidir toda selección de posibles solicitantes. A este respecto, no debe olvidarse que la existencia misma del baremo tiene por finalidad objetivar las distintas situaciones de necesidad de los sujetos que solicitan la prestación, limitando así el ámbito de discrecionalidad del Órgano encargado de concederla. En este supuesto, tras las actuaciones correspondientes, se modificó la circunstancia antes citada en la convocatoria de becas para el curso 1996/1997 (9505747).

También debe hacerse mención a la importancia de que se tramiten y se hagan efectivas, con la máxima brevedad, las ayudas públicas de carácter individual concedidas a las personas mayores, ya que implican la realización de un gasto de carácter extraordinario para economías muy precarias. A título de ejemplo, se puede mencionar la queja planteada por una ciudadana que, teniendo aprobado el reintegro de los gastos efectuados para material ortopédico, por resolución de 10 de julio de 1996, de la Consejería de Salud de la Junta de Andalucía, no le fue efectuado el pago hasta el 15 de abril de 1997, por la inexistencia de crédito disponible en la dotación presupuestaria correspondiente (9614413).

8.3.11. Revalorización de pensiones

De acuerdo con lo establecido en los sucesivos reales decretos sobre revalorización de las pensiones del sistema de la Seguridad Social, la conservación del derecho a percibir el complemento por mínimos está condicionada a que el pensionista no supere un determinado nivel de renta, por lo que aquél está obligado a presentar una declaración expresiva de dicha circunstancia.

Ello dio lugar a que, durante el año 1997, se enviase a los pensionistas afectados un escrito en el que se solicitaba la presentación de las declaraciones del impuesto de la renta de las personas físicas, correspondientes a los ejercicios 1994 y 1995, a efectos de conocer si les asistía el derecho a mantener la percepción del complemento por mínimos en las pensiones de las que son titulares, en función de las rentas percibidas, y de acuerdo con la información previa facilitada al respecto por la Administración tributaria.

Según el criterio de esta institución, dicha solicitud se efectuaba de forma imperativa, cuando tal exigencia debería ser más flexible, en el sentido de que fuera voluntaria la aportación de tal documentación por los interesados. En este sentido, en aquellos territorios con competencias en materia tributaria y recaudatoria (Alava, Guipúzcoa, Navarra y Vizcaya) se había variado la comunicación enviada en el resto de España, admitiendo cualquier otro medio de prueba que justificase el nivel de renta.

En relación con el asunto expuesto, se comunicó por el Instituto Nacional de la Seguridad Social que, en los sucesivos controles de perceptores de mínimos, se flexibilizaría la exigencia de la documentación que justifique el nivel de renta, adoptándose, de esta manera, el criterio sustentado por esta institución (9702823 y 9702824).

Por otra parte, respecto de las revalorizaciones de las pensiones que alcanzan el límite máximo previsto para las pensiones públicas, se ha intervenido en distintos casos. Así, a título de ejemplo, pudo comprobarse que una pensión de jubilación reconocida por el Instituto Nacional de la Seguridad Social en el año 1992 no había sido revalorizada, y ello a pesar de no superar la suma de las pensiones percibidas el límite máximo de pensión establecido, concluyéndose las actuaciones con la revisión de la citada prestación, con efectos de 1 de julio de 1997, y liquidación de las diferencias de la cuantía desde la fecha inicial de reconocimiento (9704006).

En cuanto a la supresión o reducción del complemento por mínimos, se constató que una resolución, por la que se reclamaba a la interesada el cobro indebido de mínimos correspondientes a los años 1994 y 1995, no era correcta, toda vez que no había percibido dicho complemento durante el año 1995, motivo por el cual se anuló la citada resolución, dejándose sin efecto tanto el reintegro de la deuda como la devolución de las cantidades indebidamente descontadas de la pensión de viudedad (9709277).

8.3.12. Aspectos procedimentales

En los últimos años ha podido comprobarse que la práctica seguida por el Instituto Nacional de Empleo, para efectuar las notificaciones de la imposición de la sanción de suspensión o

extinción de la prestación por desempleo y de la pérdida de antigüedad en la demanda de empleo, consiste, en los casos en que no se encuentre el destinatario en su domicilio, en dejar aviso en el buzón de correos para que el interesado pase a lista de correos, permaneciendo un mes en depósito la comunicación y devolviéndose al Instituto Nacional de Empleo, si no es recogida.

Por tal motivo, se dirigió al citado instituto una recomendación para que se modifique el referido procedimiento, a fin de acomodar las notificaciones al establecido en el artículo 59 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, así como para que se revisen los expedientes en los que se hayan efectuado las notificaciones en la forma antes descrita (9508056, 9507980, 9510112, 9613204 y 9618011).

En los informes de los años 1995 y 1996 se hizo referencia a una recomendación dirigida a la adopción de las medidas necesarias para que las notificaciones de las resoluciones por las que se reconoce el derecho a las prestaciones económicas del sistema de Seguridad Social se acomoden a los artículos 58 y 59 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de forma que se efectúen directamente al interesado, garantizándose el respeto a la intimidad personal y familiar.

En relación con ello, en el año al que se refiere este informe, el Instituto Nacional de la Seguridad Social comunicó que no se había producido ninguna variación significativa en la aplicación de los nuevos procedimientos gestores introducidos por la Resolución de la entonces Secretaría General para la Seguridad Social, de 17 de enero de 1996, si bien se estaba ultimando la elaboración de un nuevo procedimiento de pago, que permitiría que pudiera cobrarse la primera mensualidad o el primer pago de atrasos de las prestaciones de carácter periódico, así como las prestaciones de entrega única, mediante la modalidad de cobro elegida en la solicitud. Se añadía que con ello cesarían las anomalías que arrastraba el sistema de pagos mediante cheques de una entidad financiera.

Conforme a lo anterior, por Instrucción conjunta del Instituto Nacional de la Seguridad Social y de la Tesorería General de la Seguridad Social, de 18 de noviembre de 1997, se estableció un nuevo sistema para los primeros pagos de pensiones y otras prestaciones, en el cual se prevé que las transferencias responderán a la previa elección ejercitada por el interesado en la solicitud de prestación. De acuerdo con esta instrucción, en fecha 2 de diciembre de 1997 se impartieron, con carácter provisional, instrucciones a las direcciones provinciales del Instituto Nacional de la Seguridad Social, entre las que figura la remisión de las notificaciones de las resoluciones directamente a los interesados. En caso de que el pago se efectúe mediante cheque, se enviará la notificación junto a éste (9407286 y 9702898).

De otra parte, como se viene reiterando en anteriores informes, las quejas recibidas muestran la existencia de retrasos en el reconocimiento de las prestaciones solicitadas de acuerdo con convenios bilaterales de Seguridad Social. Estos retrasos afectan no sólo a las prestaciones previstas en los celebrados con países iberoamericanos (9623823, 9623843, 9625854, 9706945 y 9707247), sino también a los expedientes relativos a los reglamentos comunitarios (9619189, 9619820, 9620532, 9622150, 9623976, 9623977, 9700565, 9701269, 9702365, 9705198, 9707546, 9707548, 9707709 y 9708057).

La tardanza en tramitar las bajas en el régimen general puede ocasionar perjuicios a efectos del reconocimiento de las distintas prestaciones. Ello se pone de relieve en los casos en que no se tramita la baja, existiendo sentencia de despido improcedente, lo que da lugar a la falta de reconocimiento de la prestación por desempleo. La regularización de estas situaciones no se produce hasta la intervención de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, con la consiguiente demora en el reconocimiento de las prestaciones (9624019).

Por su parte, la tardanza en la tramitación y resolución de los expedientes de incapacidad permanente puede ocasionar perjuicios en la esfera laboral, como sucedió en un expediente, iniciado de oficio, que hacía imposible la reincorporación de la interesada a su puesto de trabajo, a pesar de haber sido dada de alta médica. Sobre este asunto, se indicó que, solicitado un nuevo reconocimiento médico ante la insistencia de la interesada respecto de su capacidad para trabajar, se dictó la resolución correspondiente, en la que se señalaba que no presentaba ningún grado de incapacidad, posibilitándose así la reincorporación al trabajo (9620956).

Respecto de estos expedientes, se han detectado también algunos errores, como es el relativo a la falta de tramitación y resolución de una solicitud de revisión de grado por agravación y por error de diagnóstico, que fue rechazada al no haber transcurrido el plazo establecido en la resolución inicial, sin entrar a considerar el error de diagnóstico alegado. Tras las actuaciones practicadas, se entró a conocer de esta última causa, dictándose la resolución correspondiente (9704548).

De otro lado, siguen planteándose quejas sobre la tardanza en el reconocimiento de las prestaciones (9618069, 9623384, 9623603, 9705322 y 9707054), así como sobre la falta de contestación a los escritos dirigidos a las entidades gestoras, en los que se plantean diversas cuestiones sobre las prestaciones de la Seguridad Social. Sobre este último aspecto, en algunos casos, en los que los interesados solicitaron la expedición de certificación de acto presunto, sin que se hubiera dado cumplimiento a dicho trámite, fue necesaria la intervención de esta institución para que se accediera a la pretensión de los interesados (9621595 y 9622226). En este sentido, se dirigió al Instituto Social de la Marina un recordatorio del deber de resolver de forma expresa cuantas reclamaciones y recursos sean presentados por los ciudadanos, al constatarse que no se había dado contestación a un escrito dirigido por un ciudadano a dicho organismo (9705456).

Este mismo problema afecta no sólo a las prestaciones del sistema de Seguridad Social, sino también a otras prestaciones. Como ejemplo de ello, puede aludirse a la ausencia de resolución sobre la falta de renovación de una ayuda económica familiar, lo que aconsejó que se dirigiera al Ayuntamiento de Málaga el recordatorio de acomodar su actuación a lo dispuesto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, dictando resolución motivada sobre las solicitudes, propuestas de modificación, suspensión temporal y cese de las ayudas económicas familiares y notificando la misma al interesado, de acuerdo con los artículos 58 y 59 de dicha ley. Al mismo tiempo, se dirigió al citado ayuntamiento una sugerencia para que se contestase expresamente un escrito presentado por la interesada en solicitud de expedición de certificación, en la que conste el período por el cual ha estado percibiendo la citada ayuda y los motivos de la falta de renovación (9512050).

Se ha intervenido, igualmente, ante la tardanza en dictarse resolución por los tribunales económicos administrativos regionales, habiéndose resuelto favorablemente las cuestiones suscitadas (9415978 y 9622576).

Por último, se dejó sin efecto el embargo de una cuenta corriente, derivado de la devolución de prestaciones indebidamente percibidas, una vez que se comprobó que los únicos ingresos estaban constituidos por las pensiones que percibía la interesada, que, a su vez, ya se encontraban embargadas por la unidad de recaudación actuante, de modo que no se cumplía con los límites establecidos en el artículo 1451 de la Ley de Enjuiciamiento Civil (9703531).

8.3.13. Abono de prestaciones

Se han planteado algunas dudas sobre quién debe satisfacer al trabajador las cantidades correspondientes al período de tramitación de las pensiones de incapacidad permanente, cuando la resolución es denegatoria y el interesado ha de reincorporarse a su puesto de trabajo. En tal sentido, ante la diversidad de criterios, el Instituto Nacional de la Seguridad Social ha señalado que no se estimaba procedente la generalización de un criterio de actuación administrativa, en cuya virtud se asuma por las entidades gestoras el coste de las percepciones que pudieran pretender los interesados en los períodos indicados, pues ello daría lugar a la alteración de la previsión normativa, expresa y vigente, contemplada en el artículo 131.bis.3 de la Ley General de la Seguridad Social, de 20 de junio de 1994. No obstante, se estudiaría la posibilidad de valorar las circunstancias específicas de cada caso, estimándose, si procediese, el derecho a indemnización, de acuerdo con lo previsto en los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y en sus normas de desarrollo (9623247).

En otro orden de cosas, se ha podido apreciar alguna demora en el abono de cantidades reconocidas en sentencias. Así, en un caso concreto, tras la intervención de esta institución se procedió a dictar la orden de pago correspondiente, derivada de una sentencia del juzgado de lo social, en la que se reconocía una prestación de incapacidad temporal (9507903).

Los problemas informáticos, y fundamentalmente los derivados de la emisión de transferencias bancarias, han motivado retrasos de hasta dos meses en el abono de las prestaciones de maternidad por el Instituto Nacional de la Seguridad Social. De las actuaciones practicadas se pudo constatar que mientras se procedía a subsanar las anomalías informáticas producidas, se realizaron las transferencias a las afectadas a través del fondo de manobra (9620068).

8.4. Servicios sociales

8.4.1. Menores

En relación con los problemas que afectan a los menores de edad, es menester, en primer término, mencionar los que se refieren a los de nacionalidad extranjera. Más en concreto, puede darse cuenta de la finalización satisfactoria de las actuaciones, iniciadas en el año 1995, respecto

de la documentación identificativa de varios menores de edad, de nacionalidad marroquí, que se encontraban bajo la tutela de la Administración española. Como se exponía en el informe referido a la gestión de dicho año, pese a que estos menores se encontraban en centros de protección desde los años 1991 y 1994, carecían de la documentación acreditativa de su identidad. Finalmente, tras las actuaciones de esta institución, la Delegación del Gobierno en Melilla informó que se había procedido a proporcionar a estos menores documentos de identidad y tarjetas de residencia, que amparaban su estancia en la ciudad de Melilla (9500114).

El interés superior del menor debe prevalecer en todas las actuaciones de la Administración. Es precisamente esta prevalencia la que motivó una investigación, iniciada al tenerse conocimiento de la incoación de un expediente de expulsión que podría afectar a dos menores de nacionalidad marroquí, tutelados por el Departamento de Menores de la Dirección Provincial de Trabajo, Seguridad Social y Asuntos Sociales en Melilla. Iniciado el expediente de expulsión de la madre de los menores, se había considerado que los mismos podían ser reintegrados con su madre, según establece el artículo 13.1.b) del Real Decreto 155/1996, de 2 de febrero. Finalmente, frente al criterio general de que los menores deben permanecer en su entorno familiar, se valoró en este caso la supremacía del interés de los mismos, por lo que fueron expedidos los correspondientes documentos de identidad y tarjetas de residencia, permaneciendo acogidos en el centro en que se encontraban (9619143).

En los últimos años ha tenido un crecimiento progresivo la respuesta solidaria de la sociedad española ante la situación en la que viven numerosos niños, cuyos países sufren las consecuencias de conflictos bélicos o de catástrofes de diversa índole. Las organizaciones no gubernamentales han canalizado esta solidaridad a través de diversos programas de acogimiento temporal en familias españolas para proporcionarles la posibilidad de disfrutar de unos días de descanso y entretenimiento lejos de su entorno habitual o bien, en otros casos, para facilitarles los tratamientos médicos o la educación de la que estos niños pueden carecer en sus países de origen. No obstante, las quejas presentadas por algunos ciudadanos en relación con posibles actuaciones irregulares de entidades organizadoras de dichos desplazamientos, así como las noticias en el mismo sentido aparecidas en diversos medios de comunicación social, aconsejaron la realización de actuaciones para tener un mayor conocimiento de las medidas que la Administración española pudiera estar adoptando a fin de garantizar la protección de los derechos de estos menores extranjeros.

En el informe recibido se puso de manifiesto la preocupación de los distintos departamentos relacionados con el asunto, consecuencia de lo cual fue el establecimiento, en el año 1995, en el seno de la Comisión Delegada de Política de Visados y de Cooperación Internacional, de unos «criterios para la acogida temporal de menores extranjeros». Asimismo, en el artículo 14 del Reglamento de ejecución de la Ley Orgánica 7/1985, aprobado por Real Decreto 155/1996, de 2 de febrero, se recoge la actuación coordinada de los departamentos de la Administración que actúan en estos desplazamientos, con el fin de garantizar los derechos de los niños, debiendo los órganos con competencias en materia de protección de menores de las comunidades autónomas prestar la conformidad a los programas de desplazamiento.

Con este marco regulador, se han llevado a cabo diferentes programas de acogida temporal con fines humanitarios en las distintas comunidades autónomas, al tiempo que se han ido poniendo de relieve algunas irregularidades, como es la inclusión de algunos niños que no se

encontraban realmente en las situaciones objeto del programa, lo que ha llevado a que se excluyeran a algunas entidades de la posibilidad de gestionar la obtención de visados para esta finalidad.

Por último, al objeto de establecer una normativa en relación con estos programas humanitarios de acogida, en la que quede asegurada la protección de los menores y los fines altruistas, ajenos a todo lucro, de la actuación de los promotores y participantes, la Comisión Interministerial de Extranjería aprobó, en junio de 1997, unos criterios para la expedición de visados de corta duración a menores, en aplicación del artículo 14 del antes mencionado reglamento de extranjería. La aplicación de estas instrucciones, a juicio de las autoridades consultadas, permitirá un mayor control por las administraciones públicas para el correcto desenvolvimiento de la iniciativa solidaria de nuestra sociedad ante problemas humanitarios de esta naturaleza (9706127).

En cuanto a los menores en situaciones de desamparo, siguen recibéndose, como en años anteriores, quejas de padres de menores que han sido objeto de medidas de protección por parte de las administraciones públicas. De las mismas se desprende, sin embargo, que han recibido una información amplia y detallada sobre la medida adoptada y las posibles vías de impugnación de la misma. Precisamente por ello, en un número considerable de casos, los interesados habían iniciado ya un procedimiento judicial, expresando su disconformidad con la referida medida, por lo que la intervención de esta institución ha debido necesariamente limitarse a insistir en aspectos fundamentales, como es la conveniencia de que la guarda de los hermanos se confíe a una misma institución o persona, de acuerdo con lo establecido en el artículo 172.4 del Código civil, y el respeto del derecho de los padres a relacionarse con sus hijos, salvo resolución judicial expresa, o a tener información sobre la evolución y el estado de salud de aquellos, cuando así lo soliciten (9405077, 9619038, 9619832, 9620929, 9623263, 9623856, 9623914, 9624646, 9624677, 9625024, 9705983 y 9706061).

Asimismo, se han recibido quejas en las que era la familia acogedora quien mostraba su disconformidad con la resolución por la que se establecía el retorno del menor con su familia biológica. Incluso, en algún supuesto, dicha disconformidad ha sido expresada por ambas familias, biológica y acogedora, respecto de un mismo menor. Por ello, resulta necesario reiterar la importancia de que los procedimientos, tanto administrativos como judiciales, que afectan a estos menores, se tramiten con la máxima agilidad y extremando las garantías (9509887, 9600036, 9621829, 9700011, 9700123 y 9702504).

Las situaciones de desamparo y la consiguiente asunción de la tutela y la guarda por parte del órgano administrativo competente en materia de protección de menores, puede producirse, en ocasiones, por razones económicas y sociales, lo que puede implicar el retorno de los menores a su medio familiar, una vez superadas las condiciones adversas. En este sentido, resulta ilustrativo el asunto planteado por una madre soltera, cuyo hijo fue adoptado sin su consentimiento cuando tenía siete años. Cuatro años más tarde, un juzgado de primera instancia falló a favor del regreso del niño con la madre, anulando la adopción constituida en su día. Recurrida dicha sentencia, prosperó el recurso a favor del adoptante que, en la fecha de la nueva resolución, ya había fallecido, encontrándose el menor bajo la guarda de sus familiares. Estudiadas las circunstancias en que se encontraba el menor, la Administración asumió las funciones tutelares, al apreciar una situación de desamparo en el mismo, e inició los contactos con la madre biológica que, tras un

laborioso e intenso seguimiento, han hecho posible que se proceda al desinternamiento del menor del centro en el que se encontraba acogido y que se otorgue la guarda a su madre y al esposo de ésta (9621859).

Por su parte, la falta de atención específica recibida por un menor de diez años, que presentaba síntomas de consumo reiterado de drogas, pudo llevar a constatar la falta de coordinación entre los órganos que habían intervenido en relación con dicho menor y su familia, desde que, tres años antes, se detectara la posible situación de riesgo. La referida descoordinación se puso especialmente de manifiesto entre los servicios sanitarios y los servicios sociales, al ingresar el menor, a los nueve años de edad, en un centro sanitario con una sintomatología que permitía presumir el consumo de drogas, y haber sido dado de alta voluntaria sin realizarse un seguimiento de la situación. En consecuencia, se dirigió a la Consejería de Sanidad y Política Social de la Región de Murcia una recomendación, al objeto de que se establecieran cauces de comunicación y protocolos de relación entre los servicios sanitarios y los órganos competentes en protección de menores, para hacer efectivas las previsiones de la Ley 3/1995, de 21 de marzo, de la Infancia de la Región de Murcia, de modo singular en materia de atención integral de la salud y de prevención de malos tratos y explotación infantil.

En la contestación a esta recomendación, se hizo constar la aceptación de la misma y su puesta en práctica a través de un proyecto de coordinación entre el Instituto de Servicios Sociales de la Región de Murcia y los servicios sanitarios, tanto dependientes de dicha comunidad autónoma como del Instituto Nacional de la Salud, así como de un protocolo de detección, en los centros sanitarios, de menores en situaciones de riesgo (9619516).

Inciendo en la importancia que tiene una adecuada coordinación de los distintos organismos implicados en la atención a los sectores más vulnerables de la población, puede señalarse, a título de ejemplo, el escaso apoyo recibido por una familia que se había hecho cargo de los hijos de una pariente, al ingresar la madre en un centro de desintoxicación de drogas. Finalizado el tratamiento, la madre intentó reanudar la vida familiar, viéndose dificultada esta pretensión por carecer de vivienda. Al no residir sus hijos con ella, únicamente podía solicitar el ingreso mínimo de inserción para un solo miembro de la unidad familiar, lo que impedía, asimismo la reunificación familiar, con los consiguientes perjuicios para los menores. Finalmente, tras un año de gestiones y gracias a la coordinación de las distintas instituciones, fue posible la concesión de una ayuda económica para la reunificación familiar (9621983).

Por otra parte, se han detectado situaciones de inactividad de la Administración frente a solicitudes de intervención por parte de familiares o de terceras personas ante situaciones de desprotección o de riesgo de menores. Así, puede citarse un caso, en el que se constató que, pese a haber sido solicitada la actuación de la Administración en relación con una menor que carecía de protección, la intervención no se llevó a cabo hasta que, seis meses después, la propia menor se personó en los servicios correspondientes, exponiendo su precaria situación, que dio lugar finalmente a la apreciación del desamparo de la misma y a su acogimiento en un centro residencial. La situación descrita aconsejó que se dirigiera a la Consejería de Servicios Sociales del Principado de Asturias una recomendación, que ha sido aceptada íntegramente, a fin de que se agilizaran las actuaciones ante casos similares, para proporcionar una efectiva protección integral a los menores desprotegidos, de acuerdo con lo establecido en la Ley del Principado de

Asturias 1/1995, de 27 de enero, de protección de menores, recabando la información necesaria para adoptar las medidas preventivas y protectoras que los menores pudieran requerir (9512945).

En cuanto a aquellos aspectos que hacen referencia a la adopción de menores españoles, siguen reiterándose las quejas por el largo período de tiempo que transcurre entre la fecha en que se presenta la solicitud ante la entidad pública competente y el momento en que se ve efectivamente cumplida la pretensión, fundamentalmente a causa del cada vez menor número de menores susceptibles de ser adoptados. Ello está produciendo un notable incremento de adopciones de niños extranjeros, con los problemas específicos que estas adopciones presentan y que son objeto de tratamiento en el apartado de este informe correspondiente a las actuaciones relativas al Registro Civil.

Respecto de la actuación de las entidades públicas encargadas de extender el certificado de idoneidad para la adopción, cabe señalar como positiva la generalización de la obligación de dictar resolución expresa, aun cuando la misma no fuera favorable a los interesados, ya que con ello se viene a garantizar el derecho de los ciudadanos a la tutela judicial efectiva, al clarificar la posible impugnación de las citadas resoluciones en esta vía (9700308 y 9704429).

En otro orden de cosas, el paso de los menores tutelados por la Administración a la vida independiente, al adquirir la mayoría de edad, es un asunto que preocupa especialmente a esta institución. En este sentido, se ha solicitado información a la Comunidad Autónoma de Cataluña, a fin de conocer las medidas que se puedan estar adoptando para procurar una efectiva integración de estos menores, que llegan a su mayoría de edad sin el respaldo de su entorno familiar. De la información remitida, se desprende que existe, desde el año 1994, un plan de coordinación de medidas interdepartamentales, dirigidas a los jóvenes tutelados que no tienen recursos propios para asumir una autonomía personal. Este recurso social tiene por objeto servir de puente entre la atención institucional y la plena autonomía personal. El plan, en opinión de la administración consultada, permite utilizar y coordinar todos los recursos ya existentes en las diferentes consejerías, y se concreta en el asesoramiento y apoyo al joven, al cual se le ofrece un hábitat en pisos o residencias, a través de las entidades o asociaciones de iniciativa social que colaboran con la Administración (9509723).

En el informe de 1996 se dejó constancia de la información solicitado al Ministerio de Educación y Cultura y a la Consejería de Educación y Ciencia de la Junta de Andalucía, sobre la magnitud real de la violencia escolar, así como las medidas que, en su caso, estuvieran siendo adoptadas.

De los informes remitidos se desprende que, en opinión de las autoridades educativas citadas, el fenómeno de la violencia escolar es prácticamente inexistente en las poblaciones pequeñas, apreciándose cierta incidencia en las grandes ciudades, aunque con carácter todavía marginal y sin importancia cuantitativa. No obstante, aún considerando el fenómeno como marginal, la Secretaría General de Educación y Formación Profesional, junto con todas las autoridades educativas y las instituciones implicadas en la atención a la infancia y la juventud, está llevando a cabo actuaciones dirigidas a analizar en profundidad las causas que producen estos sucesos, con la intención de prevenir y erradicar estas conductas.

En este sentido, se considera de la máxima importancia la adopción de medidas encaminadas a que se recupere la autoridad de los equipos directivos y del profesorado de los centros escolares, así como a potenciar la implicación en el problema de las familias, los vecinos, el profesorado y el centro, a través de los consejos escolares y de la participación de asociaciones de padres y de alumnos.

Respecto del problema de la droga, que tiene concomitancias con el de la violencia en los centros escolares, se informó acerca de la celebración de un convenio y de la colaboración del Plan Nacional sobre Drogas para actuar, con carácter preventivo, en este problema, con especial incidencia en las áreas de cierto riesgo o con necesidades especiales en esta materia, potenciando las actividades preventivas e intensificando la práctica del deporte.

Sin perjuicio de dejar constancia de las actuaciones practicadas hasta el momento, esta institución continuará realizando un seguimiento, que se extenderá a otras comunidades autónomas, sobre la evolución de este problema (9622031).

Se ha actuado también, a resultas de la petición de una diputada, respecto de la difusión y comercialización de unos muñecos que representaban menores presuntamente maltratados, asunto que tuvo también una cierta relevancia en los medios de comunicación social. De los informes recabados al Instituto Nacional de Consumo se desprende que, examinados los muñecos, conforme a lo dispuesto en el artículo 2 del Real Decreto 44/1996, de 19 de enero, por el que se adoptan medidas para garantizar la seguridad general de los productos puestos a disposición del consumidor, aquellos no pueden considerarse inseguros, al no ser susceptibles de generar per se un daño a la salud mental de la infancia, en el sentido de crear situaciones de violencia personal, puesto que la influencia de los muñecos está vinculada a otros múltiples factores, tanto de tipo personal como del propio entorno, que actúan, a su vez, como condicionantes del comportamiento del menor. No obstante, la Comisión Técnica de Seguridad de Productos ha propuesto la elaboración de unas recomendaciones dirigidas a padres y pedagogos y que desde la industria del juguete se examine esta situación, para evitar que surjan en el futuro otras similares (9624962).

Como ha quedado reflejado en el apartado específico de este informe, durante el presente año se ha procedido a la finalización del estudio sobre seguridad y prevención de accidentes en áreas de juego infantiles, cuyas conclusiones han permitido efectuar una serie de recomendaciones que, con carácter general, han tenido una acogida favorable por las administraciones públicas implicadas y un amplio reflejo en la sensibilización de la sociedad hacia la importancia de la seguridad de la infancia (9500115).

Reflejo de esta mayor sensibilidad ha sido el incremento de quejas concretas de ciudadanos sobre este asunto, que han permitido constatar la existencia de los desperfectos que habían sido puestos de manifiesto, así como su subsanación (9510882, 9707476 y 9710926).

8.4.2. *Personas con minusvalía*

Como en años anteriores, durante 1997 se ha recibido un número significativo de quejas relativas a la pretensión de ingresar en un centro de carácter residencial para personas con

discapacidad física, psíquica o sensorial, lo que hace aconsejable insistir en la necesidad de contar con un mayor número de plazas, ya sea en centros propios o a través de establecimientos concertados con entidades de carácter privado.

Este problema se acentúa cuando la persona que solicita la atención residencial manifiesta además problemas psiquiátricos o alteraciones de comportamiento. Para la atención a estos casos resultaría imprescindible insistir en la articulación de fórmulas de coordinación entre la atención social y la sanitaria, que permitieran avanzar hacia la constitución de un espacio sociosanitario, el cual resulta imprescindible para dar una cobertura adecuada a las necesidades de estos ciudadanos (9619330, 9619955, 9701002 y 9702518).

Respecto de los criterios de admisión en los centros para personas discapacitadas, pudo constatarse que, mientras la Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de los Minusválidos, así como la Resolución del Instituto Nacional de Servicios Sociales, de 26 de agosto de 1987, sobre ingresos, traslados, permutas y liquidación de estancias en centros residenciales, prevén la posible extensión, como beneficiarios, a los extranjeros residentes en España, de acuerdo con lo que establecen los convenios internacionales que puedan serles de aplicación, la norma que regula el ingreso en los centros de recuperación de minusválidos físicos (Resolución de 18 de enero de 1993) contempla, como requisito general, la posesión de la nacionalidad española, no entrando a considerar, por tanto, otras circunstancias que pudieran concurrir. Tras las correspondientes actuaciones, al entenderse que la exclusión de carácter general podría vulnerar el principio de interdicción de la discriminación por razón de nacionalidad, contemplado en el artículo 12 (antiguo artículo 6) del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (versión consolidada), así como poner trabas a la aplicación de posibles convenios internacionales sobre la materia, el Instituto de Migraciones y Servicios Sociales ha rectificado la resolución denegatoria recaída inicialmente en una solicitud formulada por una persona nacionalidad británica, al tiempo que se encuentra en estudio la posible reforma de la resolución antes citada (9624875).

En relación con la posible discriminación de los portadores del virus de inmunodeficiencia humana en el acceso a los centros residenciales dependientes del Instituto de Migraciones y Servicios Sociales, de las actuaciones realizadas se desprende que el criterio general es el de admitir en los establecimientos a los posibles beneficiarios que tengan anticuerpos derivados de los virus de la hepatitis B y C y de VIH, siendo denegado el ingreso únicamente cuando los solicitantes sean seropositivos y esté declarada la enfermedad, por entenderse sin duda que la atención debe prestarse en dispositivos que aseguren la asistencia que precisan, aunque en el caso de la hepatitis, una vez curada, se permitirá el ingreso en el centro solicitado (9702030).

Como continuación de lo expuesto en el informe del año 1996 sobre una recomendación dirigida al entonces Instituto Nacional de Servicios Sociales, para que se informe de modo completo a los interesados sobre los recursos que procedan contra las resoluciones dictadas en materia de valoración de minusvalías, debe dejarse constancia de la aceptación de esta recomendación por parte de dicho instituto, aun cuando la virtualidad de las medidas adoptadas para su puesta en práctica se haya visto restringida por la limitación de la esfera de actuación de la referida entidad gestora, a causa del proceso de traspasos de sus funciones y servicios a las comunidades autónomas (9415330 y 9508455).

En un sentido similar, en el año al que se refiere este informe se ha dirigido a la Consejería de Bienestar Social de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha una recomendación, al objeto de que se modifique el criterio seguido en esta materia, admitiendo y tramitando las impugnaciones como reclamación previa a vía judicial laboral cuando exista constancia de que la valoración de minusvalía se solicita a efectos de acreditar el requisito necesario para acceder a una prestación de la Seguridad Social, como sería la asignación por hijo a cargo o la pensión no contributiva de invalidez (9621398).

En otro orden de cosas, debe dejarse noticia de la iniciación de una actuación de oficio, relativa a la situación específica de las personas con enfermedad mental respecto de la calificación de la minusvalía, al objeto de averiguar si los baremos utilizados en la actualidad para valorar las situaciones de discapacidad están acomodados a las peculiaridades de las enfermedades mentales, así como, en el caso de que así no fuera, su posible revisión para lograr dicha adecuación (F9700118).

En el informe correspondiente a la gestión del año 1996 se hacía una amplia referencia al estudio de carácter monográfico sobre la atención residencial a personas con discapacidad y otros aspectos conexos, indicándose que se habían dirigido a las administraciones públicas concernidas una serie de recomendaciones, tanto de carácter general como de carácter puntual, para solucionar los problemas observados en las visitas efectuadas. Hasta la fecha de elaboración de este informe se habían recibido veintiséis contestaciones de los organismos afectados, estándose a la espera de recibir las siete restantes.

Dado que sería muy prolijo detallar todas y cada una de las contestaciones recibidas, debe señalarse, con carácter general, la acogida favorable, por parte de las administraciones implicadas, de las recomendaciones efectuadas, ya que la práctica totalidad han sido aceptadas, procediéndose, en la mayor parte de los casos, a hacerlas efectivas de modo inmediato.

En relación con todo ello, cabe destacar la aprobación de diversas normas de carácter general, como son, en Extremadura, la Ley 8/1997, de 18 de junio, sobre promoción de la accesibilidad; en Aragón, la Ley 3/1997, de 7 de abril, de promoción de la accesibilidad y supresión de barreras arquitectónicas, urbanísticas, de transportes y de la comunicación; en la Comunidad Valenciana, la Ley 5/1997, de 25 de junio, por la que se regula el sistema de servicios sociales; en Galicia, la Ley 8/1997, de 20 de agosto, de accesibilidad y supresión de barreras; y en el País Vasco, la Ley 20/1997, de 4 de diciembre, para promoción de la accesibilidad. Del mismo modo, se han dictado normas reglamentarias, como son, en Murcia, el Decreto 50/1996, de 3 de julio, sobre ingreso y traslado en centros ocupacionales de la Administración regional para personas con deficiencia intelectual; en Canarias, el Decreto 227/1997, de 18 de septiembre, por el que se aprueba el reglamento de la Ley 8/1995, de 6 de abril, de accesibilidad y supresión de barreras físicas y de la comunicación; y en Castilla-La Mancha, el Decreto 158/1997, de 2 de diciembre, del código de accesibilidad. Asimismo, otras comunidades autónomas han informado acerca de los trabajos en curso para la elaboración de normas de carácter general, como es, en Andalucía, el anteproyecto de ley de atención a las personas con discapacidad.

Por último, el Ministerio de Justicia ha comunicado que se han iniciado ya las labores de estudio preliminar para poner en práctica la recomendación formulada sobre la aprobación de una

norma por la que se regule el régimen de los centros de internamiento, tales como establecimientos psiquiátricos, centros de atención a minusválidos psíquicos y otros similares, en aquellos aspectos que puedan implicar restricciones o privaciones de la libertad personal o de otros derechos fundamentales, como son los relativos a los ingresos, las salidas, las visitas, la utilización de salas de aislamiento, el uso de medios mecánicos de contención y las comunicaciones telefónicas y postales, cuando ello sea preciso para proteger la vida, la integridad física y la salud de los residentes. Puede añadirse que, ante la inexistencia de esta normativa, algunas comunidades autónomas han impartido instrucciones a los establecimientos residenciales sobre el procedimiento a seguir cuando sea inevitable restringir, en los casos indicados, los derechos de los usuarios (9500055).

Como ya se hiciera constar en el informe relativo a 1996, sigue sin ser aprobado el proyecto de real decreto por el que, mediante una modificación del Real Decreto 421/1991, de 5 de abril, se adoptarían las medidas necesarias para asegurar la accesibilidad de los locales electorales a las personas con dificultades de movilidad, pese a que, en contestación a una pregunta formulada al efecto, la Secretaría de Estado de Interior manifestara en su día que se esperaba que la citada norma se publicara en el curso del primer trimestre de 1997 (Cortes Generales. Diario de Sesiones del Senado. Comisión de Interior y Función Pública. Sesión informativa de 19 de febrero de 1997). En consecuencia, la recomendación formulada al efecto por esta institución, a pesar de haber sido aceptada en su día, sigue sin ser puesta efectivamente en práctica (9315169, 9408904 y 9502256).

8.4.3. Tercera edad

El significativo número de quejas en las que los interesados expresan la necesidad de ingresar en un centro residencial pone de manifiesto que, pese al importante incremento de las plazas experimentado en los últimos años, la demanda sigue superando a la oferta, de modo que persisten las listas de espera para el acceso a las residencias del sector público. Este problema se ve, además, agravado respecto de aquellas personas mayores cuyas condiciones físicas o psíquicas imposibilitan su permanencia en su entorno habitual. En relación con ello, esta institución debe reiterar, una vez más, la necesidad de que se incremente el número de plazas destinadas a la atención a estas personas (9601359, 9616538, 9622397, 9623167, 9700610 y 9711445).

Con independencia de ello, es menester señalar que debe respetarse el procedimiento administrativo establecido para la tramitación de las solicitudes y la consecuente baremación de las circunstancias de cada interesado. En concreto, la falta de contestación escrita a las solicitudes formuladas por los interesados, para informarles acerca de la puntuación obtenida en cada caso, así como de las posibles expectativas de ingreso en función del lugar que pudieran ocupar en las correspondientes listas de espera, ha sido objeto de diversas actuaciones. Así, a título de ejemplo, puede traerse a colación un recordatorio, dirigido al Ayuntamiento de León, al haberse constatado que no se había dictado resolución expresa en relación con una solicitud de ingreso en la residencia municipal, al considerarse que el solicitante no reunía los requisitos adecuados para su posible ingreso en dicho centro (9619573).

Como consecuencia de los traspasos de las funciones y servicios del Instituto Nacional de Servicios Sociales (hoy, Instituto de Migraciones y Servicios Sociales) a las comunidades autónomas, se ha venido recibiendo un considerable número de quejas en las que los interesados ponen de manifiesto que accedieron a un establecimiento en una ciudad diferente a la de su residencia habitual, forzados por su situación de necesidad y animados por la expectativa, en virtud de la normativa que dicho Instituto aplicaba para el traslado entre centros, de regresar en un futuro relativamente cercano a la localidad donde han residido y en la que, por lo general, también viven las personas con las que se encuentran vinculadas por lazos familiares y de amistad. En la actualidad, estos ciudadanos encuentran graves dificultades para retornar a la comunidad autónoma de la que son originarios, al no aplicarse ya la normativa anteriormente expresada en las residencias que han sido objeto de traspaso a las comunidades autónomas. En menor medida, también se producen disfunciones en el acceso a un centro residencial situado fuera del ámbito de la comunidad autónoma en la que el interesado tiene fijado su domicilio habitual en el momento de presentar la solicitud, aun cuando en la comunidad solicitada residan sus familiares.

Según el criterio de esta institución, sería conveniente eliminar los posibles obstáculos a la movilidad de las personas mayores, cuando éstas, por las causas que fuere y en el legítimo ejercicio de su libertad, pretendan cambiar de establecimiento residencial, todo ello sin detrimento de un escrupuloso respeto del ámbito competencial de cada una de las comunidades autónomas. En tal sentido, sería conveniente buscar alguna fórmula que pudiera cohonstar el respeto al ejercicio de estas competencias y la satisfacción de la legítima aspiración de los residentes, en especial cuando la pretensión de cambiar de centro se debe a circunstancias tales como el mantenimiento de las relaciones familiares y de amistad, o si resulta obligado por razones de salud.

Por ello, se recabó información tanto al Instituto de Migraciones y Servicios Sociales, como a la Comunidad de Madrid, por ser ésta la afectada por un mayor número de solicitudes de traslados. De la información recibida se desprende que se han iniciado gestiones para intentar la implantación de un sistema que posibilite los traslados entre centros residenciales pertenecientes a distintas comunidades autónomas y que, en este sentido, se tiene previsto proponer a éstas un procedimiento en que se establezca un orden de prelación de ingresos por traslado en cada centro, ofreciendo al mismo tiempo alternativas como permutas, plaza por plaza, y el establecimiento de reservas de determinados porcentajes de plazas en centros concretos.

Por su parte, la Comunidad de Madrid ha informado que la normativa vigente contempla los traslados entre las residencias que integran la red pública de la comunidad, no previendo la realización de los mismos entre centros de ámbitos territoriales distintos del mencionado. No obstante, a fin de solucionar la situación de aquellas personas que solicitaron el traslado con anterioridad al traspaso de los centros del Instituto Nacional de Servicios Sociales, se ha establecido un procedimiento transitorio, que permita dar una respuesta gradual a la demanda de traslados de quienes hubieran ingresado en dichos centros con anterioridad a 1 de enero de 1996, siempre que antes del ingreso residieran en la citada comunidad autónoma. El referido procedimiento había dado lugar al traslado de treinta y cinco usuarios, quedando, no obstante, pendiente un número considerable de solicitudes, que se irían atendiendo gradualmente a lo largo de 1998 (9619904 y 9700627).

En relación con la atención a domicilio, se ha planteado la escasez de los recursos destinados a este tipo de intervención, a causa, en unas ocasiones, del tiempo insuficiente por el que se presta el citado servicio y, en otras, por la existencia de listas de espera para acceder a esta prestación, al no ser suficientes las disponibilidades presupuestarias para dar respuesta a todas y a cada una de las necesidades de algunos municipios. En algún caso, los interesados han manifestado su disconformidad frente al que consideran elevado coste de este servicio. En relación con ello, es menester indicar que, a la vista del incremento de necesidades de este servicio, se han venido estableciendo, por las administraciones públicas, los baremos en los que se establece la contribución que debe ser abonada por los interesados para la financiación de la prestación (9623484, 9623863, 9704563, 9708080 y 9710058).

Por lo que se refiere al funcionamiento de las residencias de la tercera edad, las quejas recibidas hacen mención, en su mayoría, a las de titularidad privada. En estos supuestos, la actuación del Defensor del Pueblo se dirige a las administraciones públicas encargadas de la supervisión de aquéllas, con el fin de garantizar el respeto de los derechos de los usuarios. Así, al tener conocimiento de las posibles irregularidades que podrían estarse cometiendo en una residencia, sita en la provincia de Salamanca, se instó la correspondiente inspección, en la que pudo constatarse que el centro residencial no cumplía con los requisitos mínimos y específicos exigidos para esta clase de establecimientos, a pesar de las diferentes prórrogas concedidas para su adecuación, lo que llevó a la incoación de un expediente sancionador para el cierre del mismo por parte de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social de la Junta de Castilla y León (9623662).

En otros casos, sin embargo, se constató la carencia de fundamento de las denuncias referidas a irregularidades en la forma de ingreso de algunas personas, al haberse puesto de relieve, en el informe remitido por la Fiscalía General del Estado, que los ingresos se habían producido con la autorización judicial correspondiente (9621354 y 9623707).

De otra parte, en el informe del año 1996 se hacía referencia a la recomendación dirigida a la Secretaria General de Asuntos Sociales, a fin de que se adoptasen las medidas oportunas para dotar de la imprescindible cobertura legal al régimen sancionador aplicable a los centros de la tercera edad dependientes del entonces Instituto Nacional de Servicios Sociales, dado que el vigente, pese a la gravedad de las sanciones que prevé, carece de la base legal exigible, conforme a lo dispuesto en el artículo 25.1 de la Constitución. Pues bien, en el año 1997 se ha aceptado la citada recomendación, si bien hasta el momento de redactarse este informe no se tiene conocimiento de su efectiva puesta en práctica (9415145).

8.4.4. Centros de acogida a mujeres maltratadas

A lo largo de 1997, los medios de comunicación social han dejado cumplida constancia de numerosos casos concretos y del problema general de los malos tratos infligidos a mujeres. En otro apartado del presente informe, se da cuenta de la investigación iniciada en torno a este asunto, por lo que cumple ahora hacer referencia a las actuaciones específicas en el ámbito de los servicios sociales.

En tal sentido, es menester resaltar la necesidad, dentro de este ámbito, de contar con los recursos residenciales suficientes para dar una respuesta a quienes han de abandonar su domicilio, a causa de las dificultades de convivencia en el seno del hogar, producidas por la violencia doméstica. Junto a ello, deben esclarecerse suficientemente los criterios de admisión en los centros, de modo que no se produzcan supuestos discriminatorios en perjuicio de quienes ven agravada la situación de maltrato por la concurrencia de otros problemas de índole sanitario o social.

Para ilustrar esta aseveración, pueden citarse las actuaciones llevadas a cabo al tener conocimiento de que las normas de admisión en un centro de acogida, de titularidad privada, concertado con el Ayuntamiento de Valladolid, se preveía como causa de exclusión estar afectada por el virus de inmunodeficiencia humana.

Las actuaciones desarrolladas sobre este asunto dieron lugar a que se modificasen las citadas normas de admisión, sustituyéndose la referencia a la citada causa específica, por la mención general de las enfermedades infectocontagiosas —cuya atención es garantizada en otros centros específicos capaces de dar una respuesta eficaz a la situación—, y acomodándose así el criterio al generalmente admitido por los centros de acogida (9703158).

8.4.5. *Protección a las familias numerosas*

Una vez más, debe dejarse constancia de la necesidad, que viene siendo reiterada desde 1990, de que se afronte una reforma en profundidad de la Ley 25/1971, de 19 de junio, de Protección a las Familias Numerosas, a la vista de los problemas surgidos, tanto en relación al reconocimiento de la condición de familia numerosa o a la graduación de sus categorías, como en lo referente a los beneficios contemplados en la citada ley.

En este sentido, la aprobación del informe de la Subcomisión constituida en el seno de la Comisión de Política y Empleo del Congreso de los Diputados, sobre la situación actual de la familia en España, debe considerarse un primer paso para la consecución de la necesaria reforma (9509043).

Por otra parte, de acuerdo con la información facilitada por la Secretaría General de Asuntos Sociales, dentro del proyecto de ley de apoyo a la familia, que se está elaborando, está previsto contemplar los problemas de las familias con hijos nacidos de parto múltiple, asunto que presenta rasgos diferenciados de otras necesidades familiares. En concreto, parece que se contemplaría la ampliación del período de suspensión del contrato de trabajo por maternidad y la posibilidad de flexibilizar la aplicación de dicha suspensión, ya que, debido a que estos niños suelen requerir un cierto tiempo de permanencia en incubadoras, la necesidad de su cuidado y atención surge cuando son dados de alta, lo que sucede, en muchas ocasiones, cuando ya ha finalizado el período por el que se extiende el citado permiso (9703996).

8.4.6. Prestaciones complementarias

En el informe correspondiente al año 1996, se hizo constar que la autorización al Gobierno para elaborar un reglamento de gestión de las prestaciones complementarias del Fondo Especial del Instituto Nacional de la Seguridad Social daría lugar a la solución de los problemas de gestión de dichas prestaciones.

En efecto, en el año al que se refiere el presente informe, han sido escasas las quejas recibidas sobre esta materia, pudiéndose reseñar tan solo la tardanza en resolver una solicitud de prestación complementaria de orfandad, que dio lugar a la resolución de la misma de forma urgente, ejecutándose la sentencia dictada por un juzgado de lo social (9707679).

9. ADMINISTRACION LABORAL

9.1. Formación profesional

En el ámbito de la formación profesional, se ha producido en el año 1997 una circunstancia que tendrá una indudable influencia en el futuro, como es el acento puesto en las acciones formativas, junto a otras medidas activas de empleo, en las conclusiones adoptadas por el Consejo Europeo extraordinario sobre el empleo, celebrado en Luxemburgo los días 20 y 21 de noviembre de 1997.

Con independencia de ello, a lo largo del año 1997, se ha prestado una especial atención, siguiendo las actuaciones ya iniciadas con anterioridad, a la difícil situación laboral de los oficiales radioelectrónicos de la marina mercante, por la posible desaparición de sus puestos de trabajo, por cuyo motivo se había planteado en su día en varias quejas la falta de un programa para su readaptación profesional dentro del ámbito marítimo, que favoreciese su reinserción profesional.

Tras una dilatada tramitación de las quejas recibidas sobre este asunto, por parte de la Dirección General de la Marina Mercante y del Instituto Social de la Marina se comunicó que se había propuesto a las principales asociaciones del sector la realización de determinadas acciones formativas, facilitándose al mismo tiempo información sobre las desarrolladas por el citado Instituto. Se añadía que se estaba en disposición de elaborar nuevas acciones *ad hoc* para la readaptación profesional de los oficiales radioelectrónicos. Por su parte, la Sociedad Estatal de Salvamento y Seguridad Marítima había iniciado también actuaciones específicas, a cuyo fin había solicitado financiación en el marco de los fondos comunitarios (9408178, 9509256, 9510594 y 9623588).

Se ha observado, de otra parte, que no siempre el Instituto Nacional de Empleo contesta expresamente a los escritos que presentan los ciudadanos. En tal sentido, la falta de respuesta a dos escritos sobre un accidente acaecido durante la celebración de un curso del plan de formación e inserción profesional, dio lugar a que se remitiera al citado Instituto una sugerencia para que se procediera a contestar de modo expreso dichos escritos. Asimismo, al manifestar el citado organismo que se había optado por aplicar el silencio administrativo, se acompañó a dicha

sugerencia el recordatorio de resolver de forma expresa cuantas reclamaciones y recursos sean presentados por los ciudadanos (9704763).

9.2. Colocación y empleo

9.2.1. Oficinas de empleo

En relación con las oficinas de empleo, siguen planteándose problemas referentes a las discrepancias interpretativas sobre distintos asuntos entre las diferentes oficinas.

Así, en materia de renovación de demandas de empleo, se planteó la posibilidad o no de sellar la demanda a un trabajador desplazado fuera de su municipio de residencia. En relación con ello, debe indicarse que, en principio, la renovación de la demanda de empleo debe llevarse a cabo en la oficina en donde el demandante se encuentra inscrito, aun cuando el Instituto Nacional de Empleo había remitido un escrito a sus direcciones provinciales, en el que se señalaban supuestos en los que se permitía la renovación de la demanda en una oficina distinta de la de inscripción. En consecuencia, ante la disparidad de interpretaciones entre las oficinas de empleo, se procedió a recordar las instrucciones dictadas al efecto (9619743).

Dentro de esta disparidad de criterios, cabe también mencionar el problema relativo al período a tener en cuenta para la pérdida en la antigüedad en la demanda de empleo.

En relación con ello, se concluyó que, en todo caso, si el contrato de trabajo se formaliza por un período de seis meses o menos, se conserva la antigüedad que tenía el demandante de empleo y se le deduce el tiempo trabajado (9625014).

Siguen, de otra parte, recibándose quejas en las que se ponen de manifiesto deficiencias en el funcionamiento de las oficinas de empleo, así como la disconformidad con el trato y la información proporcionada a los usuarios. En este sentido, puede reseñarse una de ellas, motivada por la tardanza en atender a un ciudadano, lo que aconsejó que se enviase un escrito a dicha oficina de empleo, indicando que la atención e información proporcionada se adecuase a lo previsto en la vigente Ley 30/1992, de 26 de noviembre (9623405).

Por lo que respecta a la defectuosa información proporcionada a los ciudadanos, se han tramitado distintas quejas, motivando las mismas el traslado de los asuntos a la inspección de servicios del Instituto Nacional de Empleo, o la petición de disculpas por el trato recibido (9623004 y 9700566).

Por último, sigue observándose la existencia de casos en los que por la oficina de empleo no se da contestación a los escritos remitidos por los ciudadanos, por estimar que ya se le había proporcionado suficiente información verbalmente. En dichos supuestos y una vez tramitadas las quejas, se ha procedido a contestar expresamente a los interesados (9509131, 9619693, 9704826 y 9708035).

9.2.2. Permisos de trabajo a extranjeros

En los informes correspondientes a los años 1995 y 1996, se ha venido dando cuenta de la larga y compleja tramitación de la recomendación formulada en su día por esta institución y dirigida a que se adopten las medidas oportunas para que el pago de la exacción que recae sobre las empresas por la expedición y renovación de permisos de trabajo a extranjeros sea satisfecha por aquéllas, erradicándose la práctica administrativa que consistía en exigir el abono de la misma al trabajador cuando la empresa no la satisface o en permitir su traslación al trabajador, al hacer abstracción de quien satisface dicha exacción.

En el último de los informes citados, se señalaba que proseguían las actuaciones, con objeto de conseguir la diferenciación entre las cuotas del empresario y del trabajador, a través de la expedición de dos cartas de pago distintas. En relación con ello, la Dirección General de Ordenación de las Migraciones ha comunicado que en el anteproyecto de orden por la que se regula determinados aspectos de la gestión recaudatoria de las tasas que constituyen deudas de la Hacienda Pública, se prevé que las unidades de extranjeros habrán de realizar liquidaciones independientes con distinto número para empleador y trabajador, emitiéndose asimismo dos cartas de pago (9318169 y 9402637).

Tal como se indicaba en el informe del pasado año, siguen siendo numerosas las quejas en las que se pone de manifiesto la disconformidad con las denegaciones de los permisos de trabajo, derivadas del requisito de que no existan españoles en paro o de la preferencia en la contratación de ciudadanos comunitarios, con fundamento en la libre circulación de trabajadores de la Unión Europea, así como de la falta de la documentación necesaria para el reconocimiento del citado permiso (9702523 y 9702577).

En ocasiones, se produce, por diversas causas, una demora en la concesión del permiso de trabajo. Así, a título de ejemplo puede citarse un caso en el que, declarada por un tribunal superior de justicia la nulidad de una resolución denegatoria del permiso de trabajo, no se había dictado resolución definitiva, al no cumplimentarse la solicitud de informe específico sobre el paro registrado en el sector de hostelería. Cumplimentado dicho requisito, se dictó la correspondiente resolución definitiva, concediéndose el permiso de trabajo solicitado en su día (9624910).

9.2.3. Empleo de trabajadores minusválidos

Con ocasión del estudio sobre la atención residencial a personas con discapacidad y otros aspectos conexos, publicado en el año 1996, esta institución formuló una serie de recomendaciones sobre los servicios de empleo para trabajadores minusválidos y su coordinación con los equipos multiprofesionales y los centros de formación y rehabilitación profesional. En relación con ello, puede hacerse mención al plan de empleo de las personas con discapacidad, aprobado por acuerdo del Consejo de Ministros de 3 de octubre de 1997 y que fue objeto del singular acuerdo celebrado entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y el Comité Español de Representantes de Minusválidos, dentro del cual se contemplan medidas tales como la actualización del registro de trabajadores minusválidos demandantes de empleo, para que constituya un instrumento efectivo de intermediación en el mercado de trabajo; la mejora de la

coordinación entre el Instituto Nacional de Empleo y el Instituto de Migraciones y Servicios Sociales; y el establecimiento, en los servicios públicos de empleo, de acciones de especialización en la intermediación laboral de los trabajadores con discapacidad (F9500055).

9.3. Emigración

9.3.1. *Convenios bilaterales de Seguridad Social*

En el año al que se refiere el presente informe, se han planteado problemas relativos al convenio hispano-suizo de Seguridad Social y, más en concreto, a la denegación del subsidio de desempleo para mayores de cincuenta y dos años, toda vez que dicho convenio no cubre la contingencia por desempleo, por lo que los interesados no pueden acreditar el requisito de seis años cotizados por dicha prestación. Ante ello, se solicitó de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales información acerca de si se encontraba en estudio la posibilidad de ampliar la cobertura de la citada contingencia por desempleo en el referido convenio.

En relación con ello, se manifestó que en la reunión de la comisión mixta hispano-suiza, celebrada en Berna en 1994, se abordó el tema de la inclusión de la prestación de desempleo, redactándose a tal efecto un proyecto de convenio en materia de desempleo de los trabajadores migrantes entre España y Suiza, que fue elevado en julio de dicho año a las autoridades suizas, las cuales comunicaron su posición desfavorable a dialogar sobre el asunto.

Por su parte, la Unión Europea aprobó el 31 de octubre de 1994 unas conclusiones para abrir negociaciones bilaterales con Suiza en una serie de sectores, entre los que se encontraba el de la libre circulación de personas, aunque todavía no se ha alcanzado un acuerdo, concluyéndose que España favorece estas negociaciones, por lo que, al estarse debatiendo el asunto dentro del marco de los acuerdos bilaterales celebrados por la Unión Europea, no se estimaba procedente insistir de nuevo ante las autoridades suizas para la modificación del convenio hispano-suizo de Seguridad Social vigente (9620368).

Asimismo, se planteó el problema que afecta a unos seiscientos trabajadores españoles, contratados por una sociedad pesquera marroquí, domiciliada en Casablanca, y empleados en barcos de bandera de igual nacionalidad, dado que, de conformidad con lo previsto en el convenio sobre Seguridad Social entre España y Marruecos, dichos trabajadores se han de regir por las disposiciones legales de este último país, lo que implica estar afiliados y cotizar al sistema marroquí de Seguridad Social, de menor intensidad protectora que el español en lo que atañe a las prestaciones económicas y con una menor cobertura sanitaria.

Este problema aconsejaba la búsqueda de una fórmula susceptible de aportar una solución a esta situación, para lo cual se podría posibilitar una doble cotización —obligatoria a la Seguridad Social marroquí y voluntaria a la Seguridad Social española, mediante la suscripción de convenio especial— o, en su caso, promover las correspondientes modificaciones del vigente convenio de Seguridad Social suscrito entre los dos países. Ya en el año 1998 parece haberse solucionado este asunto, de lo cual se dará cuenta en el informe correspondiente a dicho año (9622263).

9.3.2. Pensiones asistenciales

Respecto de las pensiones asistenciales en favor de emigrantes, reguladas por Real Decreto 720/1993, de 14 de mayo, durante el ejercicio al que se refiere este informe se han tratado tres aspectos que parece conveniente resaltar, los cuales hacen referencia al abono de pensiones devengadas y no percibidas a los herederos del causante, a la información sobre el derecho a esta pensión a los emigrantes retornados que hubieran salido de España entre los años 1936 y 1942 y, como asunto de mayor trascendencia, la necesidad de dar una cobertura asistencial a aquellos emigrantes que, siendo titulares de estas prestaciones, desean retornar a nuestro país.

Por lo que se refiere al primer asunto, debe señalarse que de las actuaciones efectuadas por esta institución se desprende que, pese a la falta de previsión sobre este aspecto en el procedimiento de estas prestaciones, la Dirección General de Ordenación de las Migraciones ha iniciado ya el pago de las cantidades concretas reclamadas por este concepto (9709433).

En cuanto al segundo de los aspectos reseñados, en diversas ocasiones se ha hecho hincapié en la necesidad de que los ciudadanos puedan disponer de la información más completa posible sobre los derechos que pudieran corresponderles. En materia de prestaciones encaminadas a dar cobertura a situaciones de necesidad, esa información resulta imprescindible, en especial si se tiene en cuenta que, en ocasiones, son distintos los órganos encargados de facilitar las diversas prestaciones.

A título de ejemplo, puede citarse la situación que afectaba a un ciudadano que, habiendo emigrado en el año 1939, retornó a España, con ochenta y dos años y solicitó una pensión no contributiva de jubilación, que le fue denegada por no acreditar la residencial legal en territorio español. No obstante lo anterior, el interesado no fue informado, por el correspondiente organismo autonómico que gestiona dichas pensiones, acerca de la posibilidad de solicitar una pensión asistencial por ancianidad, regulada por el Real Decreto 728/1993, de 14 de mayo, a la que podría tener derecho de forma transitoria, y cuya gestión corresponde a las direcciones provinciales de Trabajo, Seguridad Social y Asuntos Sociales. Aún más, cuando el propio interesado se dirigió a la dirección provincial correspondiente tampoco le fue facilitada la información necesaria para formular la oportuna solicitud.

En los informes que sobre este asunto se han remitido a esta institución se ha dejado constancia de las acciones formativas dirigidas a las personas responsables de la información en los distintos órganos administrativos, señalándose que se pondrá un mayor acento en relación con la información relativa al acceso a las pensiones por parte de quienes emigraron al extranjero entre los años 1936 y 1942 (9618792).

Por último, se ha planteado la difícil situación en que pueden encontrarse aquellos españoles de origen, mayores de sesenta y cinco años que, por diversos motivos, salieron de España con posterioridad a 1942 y que, no habiendo adquirido la condición de pensionista en los países a los que se desplazaron, carecen de un mínimo de subsistencia. Esta circunstancia ha hecho que en muchos casos les fuera reconocida la pensión asistencial por ancianidad, regulada por el Real Decreto 728/1993, de 14 de mayo, durante su estancia en el extranjero. Sin embargo, al retornar a nuestro país, conforme a la norma hoy vigente, la citada pensión se extingue automáticamente, lo que, en algunos casos, hace inviable su retorno a España, ya que, careciendo del período de

residencia exigido para acceder a las pensiones de jubilación en su modalidad no contributiva, quedarían sin recursos suficientes para hacer frente a sus necesidades básicas. La Secretaría de Estado de la Seguridad Social, así como la Secretaría General de Asuntos Sociales, han puesto de manifiesto, respecto de este asunto, su criterio favorable para resolver el problema expuesto, considerando como fórmula más adecuada la de mantener de forma transitoria, una vez retornados los interesados a España, su derecho a la pensión asistencial por ancianidad que vinieran percibiendo, para lo cual no se requeriría ninguna modificación legal, bastando la de la norma reglamentaria que regula estas prestaciones. No obstante, hasta la fecha de la elaboración del presente informe no se ha recibido información sobre las actuaciones que hubieran podido emprenderse en el sentido expuesto (9623802, 9713432 y 9713446).

9.3.3. Otros aspectos relativos a la emigración

Entre los demás aspectos que hacen referencia a los emigrantes españoles, puede citarse, en primer lugar, una actuación de oficio iniciada como consecuencia de la noticia aparecida en distintos medios de comunicación y referida a los perjuicios sufridos por unos trabajadores desplazados a prestar servicios en Berlín, ante el incumplimiento, por parte de una empresa, de las condiciones de trabajo pactadas, indicándose al respecto por la Secretaría General de Empleo que en un primer momento se habían realizado actuaciones para paralizar el desplazamiento de los trabajadores interesados en la oferta, debido a la falta de claridad de la información facilitada por la empresa contratante, a pesar de lo cual se desplazaron cinco trabajadores. Se añadía que, al detectarse la vulneración del contrato de trabajo, se había repatriado a los trabajadores, cursándose comunicación a las direcciones provinciales del Instituto Nacional de Empleo, para que se reanudase el pago de las prestaciones por desempleo a estos trabajadores, además de abonarles una cantidad como compensación de los perjuicios económicos sufridos (F9600077).

En segundo término, puede mencionarse el caso de un trabajador español en Marruecos, que prestaba servicios en un buque, cuya empresa propietaria se negó a responsabilizarse de la repatriación que precisaba a causa de una enfermedad. Las actuaciones llevadas a cabo sobre este asunto concluyeron, tras la intervención del Consulado de España en Agadir, una vez que se abonó al interesado la liquidación de los salarios debidos, al mismo tiempo que se le informaba sobre el procedimiento a seguir para reclamar otras cantidades adeudadas por la empresa (9704163).

9.4. Fondo de Garantía Salarial

Aun cuando en el informe correspondiente al año 1996 se indicaba que se habían tomado medidas a fin de reducir los plazos para el pago de las cantidades debidas en concepto de prestaciones de garantía salarial, para lo cual, además, de créditos presupuestarios adicionales, podría utilizarse el saldo que tenía a su favor el Fondo de Garantía Salarial con la Tesorería General de la Seguridad Social, se han seguido recibiendo quejas sobre la tardanza en el abono de las citadas prestaciones, habiéndose concluido la tramitación de las mismas con el pago correspondiente (9625390, 9702799, 9703928 y 9704942).

9.5. Seguridad y salud en el trabajo

A lo largo de los últimos meses del año 1997, los medios de comunicación social dejaron constancia del acaecimiento de un significativo número de accidentes laborales, lo que, unido al hecho de que las cifras estadísticas disponibles llevan a constatar que la incidencia de los accidentes de trabajo es superior en España por comparación con el promedio de los estados miembros de la Unión Europea, aconsejó la apertura de un expediente de oficio, dirigido, en especial, a averiguar las previsiones existentes en torno al desarrollo reglamentario de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, en aquellos aspectos en los que el mismo no se haya aún producido, así como los datos estadísticos correspondientes a los últimos años y relativos a las actuaciones realizadas y a las actas levantadas en materia de accidentes de trabajo por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

Conforme a la información facilitada por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, han sido ya transpuestas al ordenamiento español un total de diecinueve directivas comunitarias sobre seguridad y salud en el trabajo, encontrándose pendientes de aprobación, en diciembre de 1997, otros cinco proyectos presentados por la Comisión al Consejo.

Señalaba, de otra parte, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales la pretensión de llevar a cabo, en el menor tiempo posible, el desarrollo reglamentario de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, a cuyo efecto, en el segundo semestre de 1996, se constituyó la Mesa tripartita de Seguridad y Salud Laboral, cuyo primer cometido fue posibilitar la regulación y posterior constitución de la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, órgano institucional para asesorar al Gobierno de la Nación en la formulación de políticas de prevención y en el que están representadas las administraciones públicas, estatal y autonómica, y las organizaciones empresariales y sindicales más representativas.

Informaba asimismo el citado ministerio acerca de la aprobación del reglamento de los servicios de prevención, por Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, que fue seguido por la incorporación de las directivas comunitarias antes aludidas al derecho español, mientras que, de forma paralela, el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo elaboraba las guías de orientación para la aplicación de las normas aprobadas.

Anunciaba, de otro lado, el referido ministerio la puesta en marcha de una serie de medidas complementarias, como son una campaña de prevención de riesgos laborales; el impulso de la actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social; el estudio de la rebaja de las primas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales en función de los resultados preventivos de las empresas; el impulso de la contratación indefinida, con lo que la permanencia en el empleo favorecerá el descenso de las tasas de siniestralidad; y el plan marco de prevención, en colaboración con las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social.

Precisamente en relación con una de estas medidas, la disposición adicional decimoséptima de la Ley 65/1997, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1998, con objeto de incentivar la prevención de riesgos laborales y de contribuir a la disminución de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, prevé que, en el plazo de un año, se

establecerá una nueva tarifa para la cotización por dichas contingencias, pudiendo reducirse o incrementarse las cuotas en función de los resultados relativos a la accidentabilidad.

Por lo que se refiere a los datos sobre las actuaciones desarrolladas por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, los resultados en el área preventiva en los años 1994, 1995 y 1996 eran, según la información proporcionada por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, los siguientes:

	1994	1995	1996
N.º Infracciones en acta	19.805	26.105	14.710
N.º Requerimientos	5.524	81.065	75.002
Sanciones propuestas (millones pesetas)	2.477	2.586	4.101
N.º Paralizaciones trabajo	796	690	691
N.º Recargo prestaciones	786	842	951

Se incluían asimismo los datos correspondientes a los nueve primeros meses de 1997, realizándose la siguiente comparación con los mismos meses de 1996:

	1-9-1996	1-9-1997	96-97
N.º Infracciones en acta	9.276	16.120	+ 73,7 %
N.º Requerimientos	55.715	55.799	+ 0,1 %
Sanciones propuestas (millones pesetas)	2.451	4.897	+ 117,5 %
N.º Paralizaciones trabajo	481	733	+ 52,3 %
N.º Recargo prestaciones	692	855	+23,5 %

Conforme a estos últimos datos, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales ponía de manifiesto la intensificación de la actividad inspectora, con incrementos en el número de actas de infracción levantadas, en el número de paralizaciones de trabajo y en la cuantía de las sanciones propuestas.

Esta institución confía que tanto la culminación del desarrollo reglamentario de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, y del proceso de incorporación de las directivas comunitarias sobre seguridad y salud en el trabajo al derecho español, como la actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en el ejercicio de su función inspectora, puedan coadyuvar, junto a las medidas complementarias a las que antes se ha hecho mención, al descenso de la siniestralidad laboral (F9700079).

En otro orden de cosas, se ha actuado acerca de la aplicación, en el ámbito del Ministerio de la Presidencia, de lo previsto en la disposición adicional octava de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, y, en concreto en lo que se refiere a la necesidad de que cada departamento ministerial eleve al Consejo de Ministros una propuesta de acuerdo, en el que establezca un plan de organización de las actividades preventivas en el departamento correspondiente y en los centros, organismos y establecimientos de todo tipo, dependientes del mismo.

Acerca de ello, por el ministerio antes citado se manifestó que, desde la entrada en vigor de la nueva ley de prevención de riesgos laborales, se constituyó un grupo de trabajo, integrado por representantes de las distintas áreas, con la finalidad de comenzar a elaborar los estudios necesarios, para dar cumplimiento a lo previsto en la referida disposición adicional. Dicho grupo se planteó, fundamentalmente, dos problemas: por un lado, la falta de preparación adecuada de sus integrantes en un asunto de contenido tan técnico; y, por otro, las condiciones particulares de algunos edificios, muy sensibles en todo lo relacionado con la propia seguridad del recinto.

Para resolver el primer problema, se contó con la colaboración y asesoramiento de una mutua de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, y en relación con el segundo se mantuvieron reuniones con los representantes de la jefatura de seguridad. A principios de año, ya se contaba con una evaluación inicial de los riesgos para la seguridad y salud de los trabajadores, que se realizó con la participación de los representantes de los trabajadores y del personal funcionario.

En paralelo con lo indicado anteriormente, se planteó la necesidad de constituir el comité de seguridad y salud, previsto en el artículo 38 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, retrasándose su constitución por determinadas dudas interpretativas sobre el número de delegados de prevención que correspondían a las distintas representaciones del personal laboral.

Una vez solventadas dichas dudas, se constituyó el citado comité, elaborándose la normativa interna de funcionamiento del mismo. De otra parte, superadas todas las dificultades de orden técnico y jurídico, se indicaba que se procedía a abordar la elaboración del plan de riesgos objeto de la queja (9708205).

En los últimos informes se ha dejado constancia de las distintas actuaciones derivadas de la recomendación formulada en su día sobre la mejora de las condiciones de protección de incendios, evacuación y seguridad de los edificios judiciales de Sevilla. En el año al que se refiere este informe, el Ministerio de Justicia comunicó la existencia de una propuesta de obra, encuadrada en el plan de reposición preferente, en el edificio que alberga los juzgados de lo social, la cual significaría una mejora de las condiciones de seguridad del edificio, además de aumentar el espacio de los juzgados de lo social números 5 y 8. Respecto del edificio de la Audiencia Provincial y juzgados colindantes, se pidieron ofertas para la realización de obras en materia de detección de incendios y anti-intrusión, que no se realizaron por problemas presupuestarios, como tampoco se reformaron, por dicha causa, los calabozos de este mismo edificio (9312328).

9.6. Sindicatos

En el ámbito sindical, se han planteado las dificultades interpretativas que ofrece el artículo 67.1 del Estatuto de los Trabajadores en relación con los artículos 6 y 7 de la Ley Orgánica de Libertad Sindical, respecto de los sujetos legitimados para promover elecciones sindicales, al expresarse, por parte de un sindicato, su criterio en torno a la legitimación que podían ostentar los sindicatos representativos, por haber obtenido en un ámbito territorial y funcional específico el 10 por ciento o más de delegados de personal y miembros de comités de empresa, para realizar dicha promoción, todo ello de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 7.2 de la citada Ley Orgánica de

Libertad Sindical. En tal sentido, se señalaba que los preavisos y las propias elecciones habían sido impugnados por otros sindicatos, que alegaban la carencia de capacidad, por parte de los sindicatos meramente representativos, para promover elecciones, dándose la circunstancia de que podían apreciarse discrepancias interpretativas entre los órganos administrativos y judiciales de las islas Baleares y los órganos de la misma naturaleza del resto de España.

Según se comunicó por la Dirección General de Trabajo, la Ley Orgánica de Libertad Sindical ha de ser interpretada de acuerdo con la sentencia del Tribunal Constitucional 57/1989, de 16 de marzo, que consideró acomodado a la Constitución el artículo 67.1 del Estatuto de los Trabajadores, de modo que para la promoción de elecciones sindicales están legitimadas las organizaciones sindicales más representativas y las que cuentan con un mínimo del 10 por ciento de representantes en la empresa, así como, en tercera instancia, los propios trabajadores, ante la eventual negativa o pasividad de los sindicatos.

En lo que respecta a la posibilidad de resolver la discrepancia antes señalada, mediante la aprobación de la correspondiente norma jurídica, las funciones de la oficina pública, dependiente de la autoridad laboral, tienen, según se establece en el artículo 75 del Estatuto de los Trabajadores y en el Real Decreto 1844/1994, de 9 de septiembre, un carácter eminentemente administrativo y de gestión en relación con el proceso electoral, sin afectar a los contenidos materiales y de fondo del mismo, correspondiendo a las partes implicadas la intervención en los aspectos sustanciales de los procesos electorales.

En congruencia con lo señalado, las reclamaciones en materia electoral han de sustanciarse ante una primera instancia extrajudicial, como son los árbitros en elecciones sindicales, en la que no interviene la Administración, pudiendo impugnarse el laudo arbitral ante los órganos judiciales del orden social, con lo que se garantiza de esta manera el derecho a la tutela judicial efectiva. Se concluía indicando la imposibilidad de intervenir en la cuestión planteada, dado que los árbitros designados son extraños al orden administrativo, como evidentemente también lo son los juzgados de lo social (9601029).

9.7. Otros aspectos relativos a la Administración laboral

Tras una dilatada tramitación, se han concluido, con resultado infructuoso, las actuaciones seguidas respecto de la exclusión de la intervención de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en las denuncias formuladas por el personal laboral al servicio del Ministerio de Defensa.

A tal efecto, el Ministerio de Defensa expresó su criterio adverso a la posible derogación del precepto reglamentario en que se fundamenta dicha exclusión y su sustitución por otro precepto, que permitiese cohonestar la competencia de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social para ejercitar su función en los centros y establecimientos militares con la salvaguarda de los intereses de la defensa nacional, ya mediante la exclusión de aquellos centros y establecimientos que expresamente se exceptúen, ora a través de las especificaciones necesarias en el procedimiento de actuación de la Inspección, bien por medio de otras previsiones que pudieran establecerse.

Por otra parte, el Ministerio de Defensa tampoco estimó conveniente la propuesta alternativa de que, si no se considerara viable la primera opción expresada, por no resultar compatible la actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social con la salvaguarda de los intereses de la defensa nacional, se considerara la posibilidad de regular la actuación de la sección laboral del Ministerio de Defensa, que tiene atribuidas las funciones inspectoras en los establecimientos militares, desarrollando al efecto los artículos 75.4 y 77.4 del Real Decreto 2205/1980, de 13 de junio. En apoyo de este criterio, el Ministerio de Defensa considera que los derechos legales y convencionales del personal laboral que presta sus servicios en establecimientos militares están tan protegidos como los del resto de los trabajadores, no estimando necesaria la regulación de la actuación de la Sección Laboral del ministerio, al estar sometida su actuación al derecho administrativo y al no existir obstáculo para aplicar por analogía las normas de procedimiento que rigen para la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

Es menester señalar que este criterio no es coincidente con el mantenido por la institución del Defensor del Pueblo, ya que se estima que no existiría inconveniente para incluir al personal laboral al servicio de establecimientos militares en el ámbito de actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, siendo esta inclusión compatible con la adopción de todas las medidas que fueran necesarias para salvaguardar el interés de la defensa nacional (9405507).

En relación con los demás asuntos referentes a la actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, puede señalarse que se ha podido constatar la tardanza en contestar tanto a los escritos enviados por los interesados, como a la solicitud de documentación instada ante las distintas inspecciones de trabajo, habiéndose resuelto favorablemente los asuntos planteados (9620757, 9622335, 9700642 y 9708169). Asimismo, las actuaciones realizadas en relación con las sanciones derivadas de sendas actas de infracción y de infracción por obstrucción permitieron que se revocasen aquéllas en vía de recurso (9000196 y 9508288).

En otro orden de cosas, dentro de los aspectos procedimentales, es menester recordar la necesidad de que las notificaciones se acomoden a lo previsto en el artículo 89 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. Sin embargo, este deber parece ser olvidado, en algunas ocasiones, por algunos órganos administrativos, que no incluyen en las notificaciones que efectúan los recursos que proceden contra la resolución adoptada, el órgano ante el que han de presentarse dichos recursos y el plazo para su interposición. La constatación de la falta de acomodación de una notificación a estos requisitos aconsejó precisamente que se remitiese al Centro de Estudios Superiores Sociales y Jurídicos «Ramón Carande», de la Universidad Complutense de Madrid, un recordatorio del deber de acomodar las notificaciones al referido precepto de la ley procedimental, incluyendo en las mismas las menciones antes reseñadas (9405762).

10. HACIENDA PUBLICA

En este apartado del Informe se recogen aquellas quejas que se han suscitado como consecuencia de las relaciones de los ciudadanos con la Hacienda Pública, sobre las que el Defensor establece unos criterios, sin ánimo dogmático ni de «generalidad», por lo que, pudieran coincidir o no, con las de otras instituciones que parten para sus análisis de supuestos más generales y en muchos casos distintos de la problemática que los ciudadanos plantean al Defensor del Pueblo y sobre la que él investiga.

10.1. Impuestos estatales

Muchos ciudadanos han manifestado su disconformidad con la interpretación de la Administración tributaria del artículo 87 de la Ley 18/1991, de 6 de junio, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, que contempla las modalidades de unidad familiar. De los casos examinados, se deduce, entre otras cuestiones, que la Administración no acepta la posibilidad, a efectos del impuesto, de que quienes han obtenido la guarda y custodia de un menor en régimen de acogimiento preadoptivo constituyan con él una unidad familiar al no considerar la especificidad de esta figura y su proximidad a la adopción, que ha motivado la asimilación de ambos regímenes en otras esferas del ordenamiento jurídico.

Ello ha dado lugar a una recomendación a la Dirección General de Tributos para que, mediante las propuestas de modificaciones legislativas oportunas, se armonice el régimen de acogimiento preadoptivo con el de adopción en el ámbito fiscal, ya que, en la situación actual, se producen indudables perjuicios a las personas que, con carácter previo a la adopción, reciben un menor en acogimiento, sin poder disfrutar, sin embargo, de las ventajas que la legislación que regula la adopción les otorga desde el primer momento.

El citado centro directivo no ha aceptado esta recomendación por considerar que el acogimiento preadoptivo no presenta vocación de estabilidad, ya que los padres del menor acogido pueden continuar con la patria potestad. Asimismo, entiende que la asimilación que el artículo 78, apartado uno, de la Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas realiza, a los exclusivos efectos de las deducciones familiares, entre los descendientes y las personas vinculadas al sujeto pasivo por razón de tutela o acogimiento no remunerado formalizado ante la entidad pública competente, es acorde con la diferencia entre el concepto de descendientes del citado artículo y el que contempla el artículo 87, que se refiere únicamente a los hijos por naturaleza o por adopción (9709763).

Por otra parte, diversos reclamantes, casados y con hijos menores, han mostrado su desacuerdo con el criterio que la Dirección General de Tributos mantiene respecto al mismo artículo 87 de la Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, ya que únicamente en los casos de unión de hecho, divorcio o separación judicial, cuando existan uno o varios hijos menores comunes que cumplan los requisitos exigidos por dicho precepto, se acepta que el padre o la madre puedan formar una unidad familiar y presentar, por tanto, declaración conjunta con al menos uno de los hijos, no permitiendo extender esta interpretación a los cónyuges no separados.

La Administración basa esta diferencia de criterio, respecto a las parejas casadas en contraste con las que constituyen uniones de hecho o están separadas o divorciadas, en la existencia, en el primer supuesto, de un vínculo jurídico, el matrimonial, lo que, a juicio de esta institución, constituye un agravio comparativo, por lo que se ha manifestado a dicho centro directivo que esta interpretación podría llegar a condicionar la libertad de los ciudadanos para escoger un estado civil, si pueden resultar beneficiadas a efectos fiscales las uniones de hecho frente al matrimonio.

Este criterio de la Dirección General de Tributos, podría entrar, además, en contradicción con el artículo 39.1 de la Constitución española, que asegura la protección social económica y

jurídica de la familia y contravenir el principio de capacidad económica, recogido en el artículo 31, pues ésta no se puede considerar modificada por la existencia o no de un vínculo matrimonial.

Por todo ello, se ha formulado a la Dirección General de Tributos la recomendación de que se promueva una modificación de la redacción del artículo 87 de la Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, que evite una desigualdad de trato entre los cónyuges no separados legalmente con hijos menores, que cumplan los requisitos exigidos en dicho artículo, y los ciudadanos integrados en una unión de hecho, separados o divorciados, que cumplan, igualmente, los citados requisitos (9708581).

Se sigue también constatando la rigidez con que la Agencia Tributaria interpreta y aplica el artículo 88, apartado dos, de la Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, que establece que, una vez ejercitado el derecho de opción por la tributación conjunta o separada para un período impositivo determinado, no puede modificarse posteriormente para ese mismo ejercicio. En los casos de errores involuntarios en la cumplimentación de los impresos de declaración al rellenar la casilla correspondiente a la opción de tributación, la Administración ha admitido que lo equitativo es que se acepte que se tribute de acuerdo con la voluntad real del sujeto pasivo, si se trata de un error que resulta claramente apreciable al examinar el resto del contenido de la declaración. Sin embargo, en aquellos supuestos en los que la Administración, en actuaciones de comprobación, introduce en las liquidaciones efectuadas nuevas rentas no declaradas por errores involuntarios de los ciudadanos, no se acepta la posibilidad de ejercitar nuevamente la opción.

La Dirección General de la Agencia Estatal de Administración Tributaria ha explicado que no se admite una interpretación más flexible del citado apartado dos del artículo 88 de la Ley 18/1991, para evitar fraudes. Sin embargo, se ha podido conocer que en el territorio histórico de Guipúzcoa, cuando se incorporan nuevas rentas en las actividades de comprobación realizadas por la Administración, se pone de manifiesto a los interesados la base imponible resultante, a fin de que puedan ejercitar nuevamente su derecho de opción. Por ello, y salvando las especificidades del régimen foral, se ha manifestado a la agencia la conveniencia de que se acepte en el resto del territorio común la posibilidad admitida en el citado territorio foral.

Esta recomendación no ha sido aceptada, aunque la propuesta formulada ha sido trasladada por la Dirección General de la Agencia a la Dirección General de Tributos, a la Comisión para estudio y propuesta de las medidas para la reforma del impuesto sobre la renta de las personas físicas (9506317).

El artículo 42 de la Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas recoge como gasto deducible de los rendimientos de actividades profesionales y empresariales las cuotas satisfechas a los colegios profesionales. Sin embargo, en el artículo 28 de la misma ley, estas cuotas no se contemplan expresamente como deducibles de los rendimientos del trabajo, lo que ha dado lugar a la disconformidad de algunos ciudadanos que no pueden aplicar este gasto en sus declaraciones al trabajar por cuenta ajena, cuando, sin embargo, la colegiación es obligatoria y resulta, por tanto, imprescindible para la percepción de rendimientos de este tipo.

La Dirección General de Tributos argumenta para justificar este divergente tratamiento fiscal la distinta ordenación de los medios de producción, que, en unos casos se efectúa por cuenta

propia y en otros por cuenta ajena, explicando, además, que la normativa del impuesto prevé la deducibilidad parcial de las cuotas colegiales de los rendimientos del trabajo, a través del porcentaje a tanto alzado que recoge el artículo 28.

A juicio de esta institución, las citadas cuotas deberían ser deducibles en su totalidad, ya que el establecimiento de la colegiación obligatoria prescinde de la forma en la que se ordenan los medios de producción y además, el citado artículo 28 recoge otros gastos deducibles que no son obligatorios para ejercer el trabajo por cuenta ajena, por lo que se ha formulado a la Dirección General de Tributos una recomendación, al objeto de que se incluyan las cuotas colegiales obligatorias como gasto deducible de los rendimientos del trabajo en el impuesto sobre la renta de las personas físicas (9708823 y 9708878).

Un grupo de ciudadanos manifestó su disconformidad con la tributación de las subvenciones que habían percibido para la adquisición o rehabilitación de sus viviendas, y planteó diversos problemas de gestión centrados, básicamente, en la falta de notificación del acuerdo de concesión definitiva por la Comunidad de Madrid.

Respecto a la primera cuestión, de acuerdo con el artículo 44 de la Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, estas subvenciones se consideran incremento de patrimonio del contribuyente, sin perjuicio de que las mismas tengan la consideración de cantidades satisfechas, a efectos de la deducción por adquisición de vivienda, pero se consideró que la tributación de las citadas subvenciones podría desvirtuar el cumplimiento de la finalidad social que preside su concesión, pues se reservan a grupos sociales que, por sus bajos niveles de renta, necesitan ayuda de la Administración para acceder al derecho previsto en el artículo 47 de la Constitución española, por lo que se resolvió dirigir a la Dirección General de Tributos la recomendación para que se estudiase la posibilidad de promover una modificación normativa de la tributación de las subvenciones percibidas para compra o rehabilitación de vivienda.

El citado centro directivo comunicó que el Gobierno de la nación ha expresado su intención de someter a revisión la fiscalidad de la vivienda, aspecto en el que se inserta la modificación propuesta, por lo que su viabilidad se debe analizar en el marco global en el que se van a estudiar todas las cuestiones que se tendrán en cuenta en el diseño de esta fiscalidad (9620034).

Respecto a los problemas de gestión de las subvenciones, del informe de la Consejería de Obras Públicas de la Comunidad de Madrid se deducía que se habían emitido las órdenes de pago de las subvenciones concedidas y efectuado las correspondientes imputaciones al ejercicio vigente, comunicando este extremo a la Agencia Tributaria, pero no se había cursado en el plazo de diez días, que establece el artículo 58 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, la correspondiente notificación a los interesados del acto administrativo de concesión definitiva de las citadas subvenciones, de forma que los ciudadanos afectados tuvieron conocimiento de la concesión de la subvención al recibir directamente los talones en su domicilio en el año siguiente, lo que les impidió incluir las cantidades percibidas en sus declaraciones del impuesto sobre la renta de las personas físicas del ejercicio fiscal al que las mismas habían sido imputadas y, en consecuencia, les fueron giradas por la Administración tributaria liquidaciones paralelas con los intereses de demora correspondientes.

Por todo ello, se recomendó a la Presidencia de la Comunidad de Madrid que garantizase el cumplimiento de todos los trámites exigidos por la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común en materia de notificaciones de los actos de concesión de las subvenciones para adquisición de vivienda. Se ha aceptado esta recomendación, quedando pendiente que se detallen las medidas que se vayan a adoptar para su cumplimiento (9622330).

En relación con la tributación y gestión de las subvenciones concedidas para la rehabilitación de viviendas, con motivo de las quejas presentadas por algún ciudadano particular y por una asociación de vecinos de una barriada de Valencia, capital afectada por aluminosis, se han realizado diversas actuaciones con la Consejería de Obras Públicas y Urbanismo de la Comunidad Valenciana.

Los problemas de gestión detectados en la actuación del citado departamento se han producido por insuficiencia de la información facilitada a los interesados sobre la tributación de las subvenciones y por retrasos en el procedimiento de concesión, por lo que se ha indicado a la consejería la necesidad de que se agilice la tramitación de las ayudas, así como la conveniencia de que se facilite a los ciudadanos información sobre la tributación de estas subvenciones (9710415 y 9708774).

Como es conocido, el programa informático de ayuda para la realización de las declaraciones del impuesto sobre la renta de las personas físicas, denominado programa Padre, brinda a los ciudadanos la posibilidad de que los servicios de asistencia de la Agencia Tributaria les ayuden a confeccionar las liquidaciones de dicho tributo a partir de los datos y documentos aportados por ellos. Dada la complejidad de la materia, los contribuyentes que desconocen el mecanismo del impuesto acogen el proyecto de liquidación que se les ofrece como veraz y conforme, y no suelen realizar ulteriores comprobaciones.

Un ciudadano planteó que, debido a un error en la liquidación practicada a través de este programa, le había sido girada por la Administración tributaria una liquidación paralela con los correspondientes intereses de demora, entendiéndolo que el error era ajeno a sus decisiones y que él había presentado los datos y documentos correctos, lo que resultaba de imposible comprobación, dado que no queda copia, en el actual planteamiento del programa, de la documentación aportada por los ciudadanos.

Ello motivó que se formulase a la Dirección General de la Agencia Estatal de Administración Tributaria una recomendación para que, manteniendo el carácter no vinculante de las liquidaciones que se practican a través del programa Padre, se pusiera a disposición de los contribuyentes un impreso en el que constasen los documentos presentados, en base a los que se elabora el proyecto de liquidación que se les entrega, y que este impreso fuera sellado, una vez comprobado por la persona encargada que, efectivamente, se han aportado los documentos que se citan en el mismo.

Dicha recomendación fue rechazada, por entender la Administración que su aplicación introduciría complicaciones de gestión, aunque se indicó que su contenido sería estudiado detalladamente en el futuro. Asimismo, se apuntaron las medidas que se podrían adoptar para dar cumplimiento a lo recomendado, entre las que se citaba la propuesta del Defensor del Pueblo, por

lo que se reiteró el contenido de la expresada recomendación, incluyendo la posibilidad de que se pusiera en marcha un procedimiento distinto al propuesto por esta institución, siempre que el mismo garantizase, en su momento, la comprobación de los datos aportados por los ciudadanos.

Tampoco ha sido aceptada esta nueva recomendación, alegando la agencia la complejidad que su puesta en práctica implicaría para la prestación de este servicio, por lo que se debe dejar constancia de la disconformidad de esta institución, ya que el hecho de que el programa Padre no permita en su configuración actual, como se ha expresado, comprobar qué datos y documentos han aportado los interesados podría vulnerar la seguridad jurídica que debe presidir las relaciones entre la Administración y los ciudadanos (9704475).

Por otra parte, el artículo 100 de la Ley 18/1991, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas establecía que, una vez transcurrido el plazo de que dispone la Administración para devolver de oficio el exceso ingresado sobre la cuota autoliquidada, el sujeto pasivo podría solicitar por escrito que le fueran abonados los intereses de demora, siendo práctica habitual de la Administración considerar que si la emisión de la devolución había sido efectuada dentro del plazo legal previsto, no se abonaban dichos intereses.

Un ciudadano expresó su disconformidad con esta práctica, ya que la Administración emitió, en efecto, su devolución en plazo, pero el importe de la misma le fue transferida con un retraso considerable y, en cualquier caso, en fecha posterior a la finalización del plazo establecido al efecto.

En consecuencia, se dirigió a la Dirección General de la Agencia Estatal de Administración Tributaria una recomendación interesando que, a efectos del abono de intereses de demora por las cantidades pendientes de devolución en el impuesto sobre la renta de las personas físicas, que no se hubieran efectuado dentro del plazo legalmente establecido, se tuviera en cuenta la fecha del abono de las mismas y no aquella en la que la Administración hubiera efectuado la emisión de la devolución.

La Dirección General de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, en un primer informe, no aceptó esta recomendación, indicando que, dada la ausencia de normativa legal o reglamentaria específica aplicable, entendía que resultaba de aplicación analógica el artículo 2.2 del Real Decreto 1163/1990, de 21 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de procedimiento para la devolución de ingresos indebidos, en virtud del cual, a efectos de la determinación del momento final para el cómputo de los intereses de demora, se toma en cuenta la fecha de la propuesta o mandamiento de pago de la devolución, aunque el abono material de la misma se efectúe con posterioridad.

Esta institución expresó al citado centro directivo su desacuerdo con las razones expuestas, ya que, de conformidad con numerosa jurisprudencia, (entre otras, sentencias de la Audiencia Nacional de 7 de marzo de 1995 y 11 de junio de 1996) las devoluciones que debe realizar la Hacienda pública por el exceso de retenciones soportadas por el sujeto pasivo en los ingresos a cuenta no son devoluciones de ingresos indebidos sino debidos y, por tanto, no pueden regirse por el procedimiento regulado en el citado real decreto, sino que les deben ser de aplicación las normas generales del devengo de intereses de demora, de acuerdo con el artículo 1.108 del Código Civil, y el 45 de la Ley General Presupuestaria, aprobada por Real Decreto Legislativo

1091/1988, de 23 de septiembre, hasta el momento del completo y efectivo pago de la obligación determinante del abono de tales intereses.

En consecuencia, se elevó la cuestión a la Secretaría de Estado de Hacienda, reformulando la citada recomendación en el sentido de que se contemplase en las devoluciones de ingresos debidos, un plazo máximo de quince a veinte días entre la fecha de la propuesta de pago y el abono de la devolución y, una vez transcurrido éste sin que se hubiera hecho efectiva la misma, se comenzasen a contar los intereses de demora hasta la fecha en que el interesado tuviese a su disposición las cantidades reclamadas.

La Administración comunicó que si los proyectos legales en curso eran finalmente aprobados, tanto en el impuesto sobre la renta de las personas físicas, como en el impuesto sobre el valor añadido y en el impuesto sobre sociedades, el devengo de intereses se produciría sin necesidad de solicitud una vez vencido el plazo previsto para practicar las devoluciones, considerándose como dies ad quem, a estos efectos, el de la ordenación del pago.

Los artículos 1, 4 y 6 de la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, recogen estas previsiones y modifican, en el sentido indicado, los artículos 100 de la Ley 18/1991, de 6 de junio, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, artículo 115.3 de la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido, y artículo 145 de la Ley 43/1995, de 27 de diciembre, del Impuesto sobre Sociedades (9704642).

Por otro lado, y en relación con el Impuesto sobre el Valor Añadido, el artículo 75.7 de su ley fija el devengo para los arrendamientos, suministros y, en general, para las operaciones de tracto sucesivo o continuado en el momento en que resulte exigible el precio que comprende cada percepción, prescindiendo del hecho de que se haya efectuado o no el pago de éste. En relación con esta cuestión, se han recibido algunas quejas en que los ciudadanos manifiestan su disconformidad con el hecho de tener que ingresar cuotas repercutidas y no cobradas del impuesto sobre el valor añadido, por lo que se ven obligados a acudir a vías judiciales costosas y lentas para reclamar estas cuotas.

El problema se agrava cuando el arrendamiento se refiere a locales de negocio, pues el arrendador debe ingresar las cuotas repercutidas y no pagadas por el inquilino, devengadas durante la tramitación de las demandas de desahucio y de resolución de los contratos de arrendamiento, hasta el momento en el que se dicta la resolución judicial que deja sin efecto la operación gravada, o que altera su precio después de que la operación se hubiese efectuado, en virtud de la interpretación que la Administración mantiene del artículo 80.2 de la Ley 27/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido.

Por ello, se recomendó a la Dirección General de Tributos que estudiase la posibilidad de realizar una modificación legislativa de la normativa del impuesto sobre el valor añadido, de manera que, en supuestos como el descrito, no se obligue a los arrendadores a ingresar en el Tesoro público las cuotas repercutidas y no pagadas por el inquilino, y muy especialmente para que no deba el arrendador acudir a un procedimiento civil para reclamar al deudor las cuotas repercutidas y no pagadas, anteriores a la resolución judicial.

Dicha recomendación ha sido formalmente aceptada, y la Administración ha comunicado que el Gobierno está estudiando la posibilidad de introducir la modificación solicitada en la normativa del impuesto sobre el valor añadido, desplazando el devengo al momento del cobro de la operación gravada por el sujeto pasivo, a lo que le faculta, con determinadas restricciones, el párrafo 2 artículo 10.2 de la Directiva 77/388/CEE, de 17 de mayo, del Consejo, en lo que se refiere a ciertas operaciones o a ciertas categorías de sujetos.

No obstante, se ha insistido en la necesidad de que, a la vista de la facultad que dicha directiva otorga a los Estados miembros, se introduzca la modificación solicitada por el Defensor, y se ha recordado a dicho centro directivo que aunque en este impuesto el devengo determina, con carácter general, la exigencia de la totalidad del impuesto sobre el valor añadido correspondiente aunque no se haya producido el pago de la contraprestación de la operación sujeta, en el supuesto de los pagos anticipados a cuenta resulta obligatorio situar el devengo de la obligación tributaria en el momento del cobro (9623409).

Por otra parte, se han planteado algunos problemas en relación con el artículo 91 de la citada Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido, respecto a la aplicación de los tipos reducidos y superreducidos. El párrafo uno 6.º del citado artículo establece que tributarán al tipo reducido los aparatos y complementos, incluidas las gafas graduadas y las lentillas que, objetivamente considerados, sólo puedan destinarse a suplir deficiencias físicas.

La Agencia Tributaria entendía que determinados elementos mecánicos que habían sido adaptados por un ciudadano con discapacidad física para conducir su vehículo automóvil, tales como un acelerador manual, un freno de servicio manual, y un embrague manual, eran susceptibles de un uso mixto, es decir, que podían suplir las deficiencias físicas del interesado y a la vez servir para otras finalidades, por lo que debían tributar a un tipo del 16%. Esta institución consideró que estos elementos sólo pueden ser utilizados por personas discapacitadas y que las personas sin minusvalía pueden encontrar dificultades en su utilización, por lo que resultaría de aplicación a estos elementos el tipo reducido previsto en el apartado 6 del párrafo uno del artículo 20 de la misma ley, y así se comunicó a la Dirección General de Tributos, que admitió esta interpretación (9619420).

Asimismo, se ha procedido a recomendar a la Dirección General de Tributos que aplique el tipo superreducido del impuesto sobre el valor añadido a los servicios de asistencia a la tercera edad, que se prestan por entidades o establecimientos privados en los que no concurre el carácter social definido en el artículo 20 apartado 3 de la Ley 37/1992, del Impuesto sobre el Valor Añadido. En efecto, se consideró, al estudiar la solicitud de una entidad privada que presta servicios de este tipo, que el impuesto sobre el valor añadido, al ser un impuesto sobre el consumo, se traslada por el mecanismo de repercusión al consumidor final que, en este caso, es un colectivo necesitado de protección, así como que el concepto de carácter social es más amplio que el contemplado en el artículo 20 apartado 3 de la citada norma, ya que no se puede obviar que los establecimientos que prestan estos servicios cumplen un indudable servicio social de interés general, dada la carencia de plazas en residencias públicas y la insuficiencia de ayudas domiciliarias para un colectivo tan numeroso como es la tercera edad, cuyo bienestar deben promover los poderes públicos, en virtud de lo dispuesto en el artículo 50 de la Constitución española.

Estas circunstancias, a juicio de esta institución, deberían ser tenidas en cuenta en los proyectos normativos de la Dirección General de Tributos en el ámbito de posibilidades que la anteriormente mencionada directiva otorga a los Estados miembros.

La Dirección General de Tributos ha aceptado la recomendación y ha comunicado que tendrá en cuenta su contenido en el momento de hacer las correspondientes propuestas de modificación de los tipos impositivos (9700997).

Por último, en relación también con la gestión del impuesto sobre el valor añadido, hay que recordar que el artículo 9.5 de la anterior Ley reguladora del Impuesto (Ley 30/1985, de 2 de agosto) establecía que las prestaciones de servicios, incluidas las de transporte y operaciones accesorias, estaban exentas del pago de dicho tributo, cuando se relacionaban directamente con las exportaciones o con los envíos de bienes a Canarias, Ceuta o Melilla. Sin embargo, la Dirección General de Tributos había interpretado que para que un servicio se entendiera directamente relacionado con una entrega de bienes con destino a la exportación, el mismo debía ser prestado por el empresario que efectuaba dicha entrega, bien directamente, o bien a través de un intermediario que actuase por cuenta de dicho empresario (consignatario, agente de aduanas, agencia de transportes), dejando fuera del ámbito de aplicación de esta exención a las terceras personas que, a su vez, subcontratasen todo o parte del servicio con el que contrató en primer lugar, por considerar que en este último caso se trataba de un servicio relacionado con la exportación, pero de un modo indirecto.

Esta institución consideró que, mediante la citada interpretación, la Dirección General de Tributos exigía un requisito subjetivo referido a las personas que intervienen en la operación de transportes, no contemplado en la norma.

A pesar de que, según la Administración, dicho criterio era ampliamente conocido en el sector, ya que había sido difundido a través de varias consultas, un ciudadano que había realizado como trabajador autónomo una serie de servicios entre Madrid y Francia, transportando mercancías destinadas a la exportación, no repercutió cantidad alguna en concepto de impuesto sobre el valor añadido en sus facturas, siguiendo instrucciones de su empresa en la que era una práctica habitual considerar que las citadas prestaciones de servicios estaban exentas, en virtud del mencionado artículo 9.5.

Como consta en anteriores informes parlamentarios, se realizó una sugerencia a la Dirección General de la Agencia Estatal de Administración Tributaria para que revisasen las resoluciones que afectaban al reclamante, a fin de que los servicios de transporte por él realizados se considerasen comprendidos en el ámbito de aplicación de la exención recogida en el repetidamente citado artículo 9.5 de la Ley 30/1985, y fuera revisada la sanción que se le había impuesto.

Dicha sugerencia no fue aceptada en base al criterio mencionado, por lo que se reiteró la misma, recordando que las normas jurídicas deben ser claras y precisas en su redacción, de forma que se eviten la ambigüedad y la inseguridad jurídica.

La Dirección General de Tributos ha ratificado su criterio interpretativo, por lo que se debe dejar constancia de la disconformidad de esta institución con el mismo. A mayor abundamiento,

hay que destacar que el problema que se ha producido en este caso, por el hecho de exigir por vía interpretativa un requisito no recogido en la norma, quedó solventado posteriormente, ya que la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, recogió expresamente en su artículo 21 .uno. 5.º los requisitos que deben concurrir para que un servicio se considere directamente relacionado con una exportación, entre los que se encuentra la exigencia de que el servicio se preste directamente al exportador, o a alguien que actúe por cuenta del mismo. Sin embargo, como los servicios de transporte realizados por el promovente de la queja se habían efectuado con anterioridad a la publicación de esta norma, no se le permitió acogerse a la misma (9618779).

Diversos ciudadanos han denunciado que por un mismo hecho imponible, normalmente la transmisión de un bien inmueble, se les había exigido el ingreso de dos impuestos, el impuesto sobre el valor añadido y el impuesto sobre transmisiones patrimoniales, cuando la incompatibilidad entre ambos está claramente recogida tanto en el artículo 4.4 de la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido, como en el artículo 7.5 del Real Decreto Legislativo 1/1993, de 24 de septiembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, de tal forma que no cabe legalmente que un mismo acto tribute por el impuesto sobre transmisiones patrimoniales onerosas y por el impuesto sobre el valor añadido.

Sin embargo, los diferentes criterios interpretativos seguidos en la aplicación de las citadas normas por las administraciones implicadas en la gestión de estos impuestos (estatal y autonómica), así como la insuficiencia de coordinación entre ambas han motivado que existan casos en los que se ha producido la expresada doble imposición. Los afectados se han encontrado con el agravante de que las actuaciones divergentes de las distintas administraciones han tenido lugar en un momento próximo al cumplimiento de los plazos de prescripción para la devolución del ingreso indebido de uno de los dos tributos. Por otra parte la Administración tributaria mantiene una interpretación restrictiva del artículo 9 del Real Decreto 1163/1990, de 21 de septiembre, que aprueba el procedimiento para la devolución de ingresos indebidos, con la que esta institución no está de acuerdo, por lo cual, aunque las cuotas del impuesto sobre el valor añadido puedan ser devueltas a quien soportó la repercusión, la solicitud de devolución de las mismas se ha de efectuar por la persona física o jurídica que como sujeto pasivo las hubiera repercutido, cuando, en la mayoría de los supuestos examinados, la empresa que había repercutido estas cuotas había desaparecido.

Este problema motivó que se dirigiera a la Secretaría de Estado de Hacienda la recomendación de que estudiase la implantación de las oportunas medidas de coordinación entre la Administración estatal y las autonómicas para evitar, en el futuro, estas situaciones. Esta recomendación ha sido valorada de un modo positivo, por lo que se ha planteado la cuestión ante la Comisión Mixta de Gestión Tributaria, creada por la Ley 14/1996, de 30 de diciembre, de Cesión de Tributos del Estado a las Comunidades Autónomas y de medidas fiscales complementarias, que deberá pronunciarse al respecto (9608989).

Con independencia de lo anterior, se ha formulado a la Dirección General de la Agencia Estatal de Administración Tributaria otra recomendación sobre la necesidad de establecer medidas de coordinación entre sus delegaciones territoriales y los órganos de gestión de las comunidades autónomas que han asumido competencias en la gestión del impuesto sobre transmisiones patrimoniales, para evitar que se produzcan en el futuro estos problemas.

Igualmente, y en lo que se refiere a las quejas concretas recibidas, se ha formulado a todas las administraciones estatales y autonómicas implicadas la sugerencia de que adopten, igualmente, las medidas oportunas de coordinación, a fin de determinar en cada supuesto a qué impuesto está sujeta la transmisión de bienes inmuebles efectuada y, en consecuencia, poder iniciar el procedimiento de devolución de los tributos ingresados indebidamente.

Las comunidades autónomas de Madrid, Cataluña y Valencia, así como la Dirección General de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, y la Delegación Especial de la Agencia Estatal de Administración Tributaria de Madrid han aceptado las citadas sugerencias en lo que se refiere a la adopción de medidas de coordinación, si bien, en la mayoría de los casos, no ha resultado posible efectuar la devolución de las cantidades ingresadas indebidamente porque la Administración alega que había prescrito el derecho a la solicitud, a lo que se añadía la dificultad ya comentada de reconocer al ciudadano, al que se había repercutido el impuesto sobre el valor añadido, legitimación para solicitar directamente la devolución del ingreso indebido por este concepto (9608989, 9707314 y 9512794).

En relación con la gestión del impuesto sobre transmisiones patrimoniales, el problema fundamental al que se refieren numerosas quejas es la ausencia de definición normativa del concepto de valor real, ya que el artículo 46 del Real Decreto Legislativo 1/1993, de 24 de septiembre, recoge que «la Administración podrá, en todo caso, comprobar el valor real de los bienes y derechos transmitidos o, en su caso, de la operación societaria o del acto jurídico documentado», por lo que han sido la doctrina y la jurisprudencia las que han debido aclarar dicho concepto (9706796 y 9711022).

Así, el Tribunal Supremo ha entendido que el valor real debe tratarse de lo real y no ilusorio, viniendo, por tanto, determinado por el precio verdadero de una cosa (sentencia de 7 de mayo de 1991) e, igualmente, ha clarificado los requisitos que deben cumplir las notificaciones de las comprobaciones de valores, entre los que hay que destacar el de la motivación, recogido en el artículo 124 de la Ley 230/1963, de 28 de diciembre, General Tributaria, modificada por la Ley 25/1995, de 20 de julio, ya que la falta de este requisito es una de las causas de nulidad de las comprobaciones de valores, declarando qué se entiende por motivación suficiente, de forma que ésta se cumple cuando las notificaciones contienen un razonamiento analítico y justificativo que lleve a una persona no técnica en la materia a comprender el resultado alcanzado en la valoración comprobada por la Administración, de forma que pueda decidir si aquietarse frente a ella o recurrirla.

Esta institución ha seguido efectuando numerosas actuaciones, a fin de que se motiven suficientemente las comprobaciones de valores. La Consejería de Hacienda de la Comunidad de Madrid ha comunicado las mejoras realizadas para facilitar a los ciudadanos el cumplimiento de sus obligaciones en este impuesto, que se centran en la creación de un servicio de información administrativa, un sistema de ayuda creado para Madrid capital en forma de callejero y, finalmente, la ampliación de nuevas oficinas liquidadoras en los registros de la propiedad. Sin embargo, parece que estos avances son insuficientes, pues se han continuado planteando en las quejas recibidas problemas por la falta de motivación de las propuestas de comprobación de valores e, igualmente, relacionadas con otros requisitos, como por ejemplo, que no se especifique en qué supuestos se ha de acudir a la tasación pericial contradictoria, y en qué otros al recurso de reposición.

Por ello, se realizaron al expresado departamento las recomendaciones de que se modifiquen las notificaciones efectuadas en los expedientes de comprobación de valores, a fin de que las mismas recojan de forma concreta y razonada los hechos y circunstancias en los que se apoya el aumento de la base imponible respecto a la declarada por el interesado y contengan, de forma clara e inteligible para el ciudadano, los criterios técnicos empleados para efectuar las valoraciones, así como una explicación de los coeficientes correctores aplicables a cada caso concreto. Asimismo, se ha recomendado que las notificaciones incluyan claramente qué vía de recurso corresponde en cada caso.

Estas recomendaciones no han sido aceptadas formalmente, pero la consejería ha expresado que está elaborando un nuevo modelo para las notificaciones de las comprobaciones de valores que permitiría, precisamente, cumplir su contenido por lo que se ha procedido a la reiteración de las mismas (9601300).

Se han seguido realizando actuaciones ante la Consejería de Economía y Hacienda de la Junta de Andalucía para que se comuniquen las medidas adoptadas para el cumplimiento de una recomendación formulada en el mismo sentido que las dos últimas precitadas (9511547 y 9509345).

Igualmente, se ha recomendado a la Consejería de Economía y Hacienda de la Junta de Extremadura que se revisen los modelos utilizados para la notificación de las liquidaciones que se practican en los expedientes de comprobación de valores, de manera que se cumplan todos los requisitos exigidos y, en concreto, en el caso de que las liquidaciones supongan un aumento de la base imponible respecto de la declarada por el interesado, se expresen de forma concreta los hechos y elementos adicionales que la motivan, así como que se incluya la condición de que los honorarios del perito del sujeto pasivo en el procedimiento de tasación pericial contradictoria han de ser satisfechos por éste (9622969).

Por otra parte, hay que recordar que, como ha declarado el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, en sentencia de 19 de julio de 1995, si bien la Administración está facultada para comprobar el valor real de los bienes y derechos transmitidos, la ley no le habilita a hacerlo reiteradamente hasta que acierte alguna vez. Igualmente, el Tribunal Económico-Administrativo Central ha afirmado (resolución de 25 de noviembre de 1987), que el valor comprobado por encima del asignado en la primera comprobación, supondría un ataque al principio de la interdicción de la *reformatio in peius*.

Por ello, se trasladó a la Consejería de Economía y Hacienda de la Junta de Castilla y León el caso de dos ciudadanos que expresaron su disconformidad con las actuaciones de distintas oficinas liquidadoras del impuesto de transmisiones patrimoniales, dependientes de dicha consejería que, tras la nulidad de las primeras comprobaciones practicadas, les habían notificado unas segundas elevando el valor fijado en las anteriores. La consejería ha aceptado el planteamiento de esta institución y ha rectificado las citadas actuaciones (9600532 y 9700595).

El mismo departamento procedió a practicar una comprobación de valores referida a un bien que había sido adquirido en subasta judicial, sin tener en cuenta que el artículo 39 del Reglamento del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales, aprobado por Real Decreto 828/1995, de 29 de mayo, disponía que en las transmisiones realizadas mediante subasta pública,

notarial o administrativa, servirá de base el valor de adquisición, siempre que consista en un precio en dinero marcado por la ley o determinado por autoridades o funcionarios idóneos para ello, y que el Tribunal Supremo (sentencia de 1 de diciembre de 1993), ha afirmado que, en los casos de bienes adquiridos en subasta judicial, el valor real del bien transmitido a efectos de la base imponible en el impuesto sobre transmisiones patrimoniales, es el precio pagado por el interesado ante el órgano jurisdiccional. El citado organismo ha aceptado el planteamiento de esta institución y modificado esta práctica, fijando la base imponible en el precio de adjudicación. Con posterioridad a la conclusión de las actuaciones anteriormente citadas, el Tribunal Supremo, en sentencia de 3 de noviembre de 1997, ha anulado parcialmente el artículo 39, suprimiendo de su texto el párrafo completo hasta el final, que empieza con las palabras «siempre que», aclarando que la frase «valor de adquisición» debe entenderse como precio de remate. (9622127).

Las actuaciones de la institución en relación con la actividad de la inspección financiera y tributaria se han centrado, sobre todo, en los graves problemas que surgen por el período tan amplio de cinco años que abarcan, con carácter general, las inspecciones, ya que si en el curso de las mismas se detectan errores involuntarios cometidos por los ciudadanos que se arrastran durante varios ejercicios, dan lugar a deudas tributarias que en muchos no pueden asumir.

A este respecto, se debe tener en cuenta la indudable complejidad de la normativa fiscal, así como las cargas que se imponen al contribuyente, por lo que los ciudadanos no pueden conocer las diversas calificaciones jurídicas tributarias, en las que se basan las actuaciones inspectoras.

Se ha realizado una actuación de oficio ante la Secretaría de Estado de Hacienda, a fin de que se aproximen, con carácter general, las actuaciones de comprobación e investigación de los tributos al momento del nacimiento de la obligación tributaria, recomendando que estudie la posibilidad de sustituir las actuales inspecciones, referidas a un período de cinco años, por controles anuales o precontroles, para aquellos ciudadanos que han cumplido voluntariamente sus obligaciones fiscales, ya que, de las quejas recibidas, se deduce que los errores producidos se arrastran, al no haber sido advertidos de los mismos los interesados, con anterioridad a la realización de las inspecciones.

La primera cuestión ha sido plenamente aceptada por la Administración, que comparte la necesidad de agilizar las actuaciones administrativas de inspección y de aproximarlas a los hechos imposables. A este respecto, se ha comunicado que el acuerdo del Consejo de Ministros de 5 de julio de 1996 contemplaba este extremo, así como la reducción de los plazos del procedimiento de inspección fiscal.

Igualmente, se indicaba que el proyecto de ley de derechos y garantías del contribuyente preveía acortar el plazo de prescripción a cuatro años para quienes declaren y liquiden correctamente todos sus hechos imposables, proyecto que definitivamente se ha llevado a cabo mediante la aprobación de la Ley 1/1998, de 26 de febrero, de Derechos y Garantías de los Contribuyentes.

En cuanto a la segunda parte de la citada recomendación, la misma se ha considerado formalmente aceptada, ya que la Secretaría de Estado ha estudiado la viabilidad de su contenido, aunque entiende que el establecimiento de los citados precontroles como sistema adicional podría plantear problemas, debido a la imposibilidad de realizar análisis exhaustivos cada ejercicio de

todos los contribuyentes y que, a su juicio, el control ejercido actualmente ya podría detectar cualquier incumplimiento a través de los tres niveles de actividad comprobadora de los órganos gestores, a saber, el informático de todas las declaraciones presentadas, las comprobaciones parciales de la situación de los contribuyentes, limitadas sólo a determinados hechos imposables y, normalmente, al último período vencido, y un nivel general de comprobación e investigación con alcance a varios ejercicios, cuya finalidad primordial es detectar las situaciones ocultas que los dos niveles anteriores no son susceptibles de revelar (9600074).

10.2. Tributos locales

La mayoría de las actuaciones realizadas en el ámbito de los tributos locales se refiere al impuesto sobre bienes inmuebles, una de las figuras más importantes del sistema impositivo local tanto por el número de contribuyentes afectados por el mismo como por las consecuencias que en el procedimiento recaudatorio se producen. El hecho de que en la gestión de este tributo intervengan diversos órganos de la Administración pública, provoca confusión en los ciudadanos, como ya se ha comentado en anteriores informes parlamentarios.

Por lo que respecta a la gestión catastral del impuesto sobre bienes inmuebles encomendada al Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria del Ministerio de Economía y Hacienda, son muchos los ciudadanos que muestran su disconformidad con las revisiones catastrales realizadas en los municipios debido al impacto que supone al producirse un aumento de la carga fiscal. Este procedimiento de revisión de los valores catastrales debe realizarse conforme a las normas contenidas en los artículos 69, 70 y 71 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales y, en la mayoría de los casos planteados se observó que se había seguido el procedimiento administrativo establecido, respetándose las garantías que la ley reconoce a los contribuyentes; a título de ejemplo se cita la revisión efectuada en el municipio de Torrent (Valencia) (9710391).

Las demoras en la tramitación de las reclamaciones y recursos ante las distintas gerencias territoriales del Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria motivaron el inicio de una investigación de oficio que ha continuado durante varios ejercicios. Se ha podido comprobar que se ha realizado un esfuerzo para que dichas reclamaciones se resuelvan dentro de los plazos que establecen las normas procedimentales y se ha constatado el resultado favorable del plan especial establecido para determinadas gerencias, por lo que se ha finalizado la citada investigación (9320128).

La falta de coordinación entre los organismos con competencia en la gestión catastral del tributo y aquéllos otros que tienen encomendada la gestión tributaria origina protestas de los contribuyentes porque, en ocasiones, el centro catastral que estima la reclamación del ciudadano sobre el valor catastral de los inmuebles no notifica los actos al órgano encargado de liquidar el impuesto, el cual emite la liquidación con el valor no corregido, obligando a abonar, por tanto, una cuota superior hasta tanto se resuelva el incidente, sin perjuicio de la posterior devolución de los ingresos indebidos (9617259).

Los importantes daños y pérdidas sufridos en determinadas zonas de la geografía nacional por inundaciones y temporales han llevado a la adopción de medidas para reparar estas

situaciones. Así, el Real Decreto-Ley 4/1996, de 1 de marzo, sobre medidas urgentes para reparar los daños causados por las inundaciones y temporales reconoce en su artículo 4 la exención de las cuotas del impuesto sobre bienes inmuebles de naturaleza rústica para dicho ejercicio, que afecten a explotaciones agrarias en las que se hubieran producido destrozos que constituyan siniestros no cubiertos por ninguna fórmula de aseguramiento. Esta exención no es automática sino que tiene carácter rogado e individualizado y la mera solicitud no produce efectos suspensivos en la recaudación sino que es necesario iniciar un largo procedimiento que se puede demorar muchos meses.

El problema fundamental es que el procedimiento establecido en el citado real decreto-ley no es ágil, ya que no evita la recaudación del tributo, y requiere varios trámites ante diversos órganos de la Administración pública, lo que demoraba inevitablemente la resolución de las peticiones, aun cuando posteriormente se devolvieran las cantidades recaudadas al reconocerse el derecho a la exención, por lo que parece que no es el procedimiento más adecuado para cumplir el fin establecido en la norma, cual es limitar el daño económico que en el patrimonio de los afectados ocasionan determinadas situaciones catastróficas.

Por ello, se consideró que la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales, del Ministerio de Economía y Hacienda, debía estudiar la posibilidad de que cuando se dicten otras normas con el mismo fin y la exención no se reconozca de oficio, se articulen los mecanismos jurídicos necesarios para que la solicitud de la exención por quienes tienen derechos e intereses legítimos en las zonas afectadas, tenga efectos suspensivos del procedimiento recaudatorio (9617986 y 9702222).

Los sujetos pasivos del impuesto sobre bienes inmuebles son los propietarios de los mismos sobre los que no recaen derechos reales de usufructo o de superficie, y en caso de que exista alguno de estos derechos, el titular del mismo. Por su parte, el artículo 34 de la Ley 230/1963, de 28 de diciembre, General Tributaria, dispone que la concurrencia de dos o más titulares en el hecho imponible determina que queden solidariamente obligados frente a la Hacienda pública, lo que produce problemas que han determinado la realización de diversas actuaciones, entre las que merece especial mención la iniciada ante el Ayuntamiento de Coslada (Madrid), que reclamó el pago de dicho tributo a uno solo de los propietarios, cuando el bien era de dos titulares y existía una solicitud expresa de uno de los obligados para que la liquidación fuera girada a ambos. Sin embargo, la corporación municipal no aceptó la citada petición por considerar que el artículo 34 de la Ley General Tributaria y la racionalidad en el trabajo, facultan a la Administración a entablar relaciones con un solo titular.

Esta actitud es contraria a la jurisprudencia del Tribunal Supremo, ya que entre otras, la sentencia de 20 de junio de 1994, analiza el alcance del citado artículo 34, entendiéndolo que el mismo establece la solidaridad cuando se produce concurrencia de dos o más titulares en el hecho imponible. Pero en el caso de que exista una delimitación de derechos sobre el mismo objeto debido a que al mismo tiempo existe una delimitación de derechos en partes diferenciadas, se produce una incompatibilidad con el concepto de comunidad, por lo que hay que tener presente que la solidaridad no se presume, sino que ha de pactarse, y aún en estos casos, la citada solidaridad precisa de una aceptación previa de dicha situación por la que presumiblemente se ha de responder de modo solidario. Pero concluye afirmando el Tribunal Supremo que nadie puede estar llamado a pagar por otro sin haber admitido o consentido en responsabilidad solidaria.

Dado que la reclamante en ningún momento aceptó ser responsable en exclusiva de la deuda, y expresamente comunicó al ayuntamiento su deseo de que las liquidaciones del impuesto se remitieran a todos los propietarios del bien en la parte que corresponde a cada uno, y con fundamento en la jurisprudencia citada, se sugirió a la corporación municipal que girara las liquidaciones del tributo a cada uno de los contribuyentes (9619032).

Ya en anteriores informes parlamentarios se ha dejado constancia del criterio de esta institución sobre la afección de los bienes al pago del impuesto sobre bienes inmuebles. En efecto, el procedimiento de afección se debe efectuar conforme a lo establecido en el artículo 41 de la Ley General Tributaria, según el cual, los bienes quedan afectos al pago del impuesto por derivación de la acción tributaria.

A mayor abundamiento, el Tribunal Supremo, en sentencia de 1 de febrero de 1995, estableció que para cobrar dichas deudas es necesario, además, proceder en vía ejecutiva contra el anterior titular del bien hasta su declaración de insolvencia como requisito previo a la declaración de la acción de responsabilidad.

La Oficina Central de Gestión Tributaria de la Diputación Provincial de Alicante inició un procedimiento de derivación de la acción tributaria por afección de bienes al nuevo titular del bien sin que previamente se hubiese declarado la insolvencia del anterior titular. No obstante, siguiendo las indicaciones de esta institución, el citado organismo rectificó su criterio comunicando que procedía al cobro de la deuda al antiguo propietario hasta su declaración de insolvencia como requisito previo para el inicio del procedimiento de derivación de responsabilidad por afección de bienes.

Posteriormente, el adquirente del inmueble comunicó que había abonado la deuda por el impuesto de bienes inmuebles para evitar un posible embargo del bien y solicitó la devolución de las cantidades por ingresos indebidos, pero la citada oficina le notificó que el pago se realizó de modo espontáneo y voluntario, teniendo la consideración de pago por tercero a los efectos del artículo 18 del Reglamento General de Recaudación, lo que no hacía posible su devolución.

Esta institución comprobó que el citado pago de la deuda se efectuó siguiendo las indicaciones de la Oficina Central de Gestión Tributaria de la Diputación Provincial de Alicante pero, en todo caso, el reclamante no puede considerarse como un tercero, de acuerdo con el citado artículo 18 del Reglamento General de Recaudación, sino un interesado directo en el pago del impuesto ya que la finca adquirida se encuentra afecta al pago del impuesto como establece el artículo 76 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, por lo que se sugirió al referido organismo que instruyera un expediente de devolución de ingresos indebidos por las cantidades abonadas por el impuesto de bienes inmuebles de los ejercicios en los que el reclamante no era propietario del bien. La sugerencia ha sido aceptada (9613078).

Igualmente, se han examinado algunos casos en los que los ciudadanos han debido abonar el impuesto sobre bienes inmuebles sin ser los sujetos pasivos del mismo. En la mayoría de los supuestos el problema se ha solucionado tras la intervención de esta institución que a veces instó a la Administración a devolver las cantidades ingresadas indebidamente. A título de ejemplo, se cita la sugerencia dirigida al Ayuntamiento de Burgo de Osma (Soria) para que devolviera al reclamante las cantidades ingresadas en concepto de impuesto sobre bienes inmuebles al no ser el

sujeto pasivo del mismo, más los intereses legales aplicados desde la fecha del ingreso hasta la propuesta de pago, conforme establece el artículo 2 del Real Decreto 1163/1990, de 21 de septiembre, por el que se regula el procedimiento para la realización de devoluciones de ingresos indebidos de naturaleza tributaria (9625366).

La implantación del impuesto sobre actividades económicas por la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, determinó la supresión de las licencias fiscales de actividades comerciales e industriales y de profesionales pero todavía se siguen examinando problemas que se refieren a la exacción de este tributo por vía de apremio.

La regla 32.a de la Instrucción de la licencia fiscal, aprobada por Real Decreto 791/1981, de 27 de marzo, dispone que para presentar la baja es necesario acompañar el último recibo pagado, por lo que a algunos ciudadanos que, habiendo finalizado la actividad, no pudieron realizar dicho pago por dificultades económicas, no se les admitió la baja y, por consiguiente, el impuesto siguió devengándose en ejercicios posteriores, a pesar de no existir hecho imponible.

En relación con este problema, se han realizado actuaciones ante la Agencia Estatal de Administración Tributaria de Murcia que no aceptó la baja de un ciudadano por no presentar el último recibo de la citada licencia fiscal aunque el mismo acreditó suficientemente por otros medios de prueba, incluidas algunas certificaciones de otros organismos públicos, el cese de la actividad. Esta negativa motivó que se le reclamara por el procedimiento de apremio el cobro de liquidaciones de ejercicios posteriores.

Esta institución discrepó de la interpretación restrictiva de la Agencia Tributaria porque lo procedente hubiera sido admitir la citada baja debido a que el interesado acreditó el cese de la actividad conforme a lo establecido en el artículo 114 de la citada Ley General Tributaria, evitando al ciudadano los graves perjuicios económicos causados, por lo que se sugirió a dicho órgano que aceptara la baja en la licencia fiscal y diera las instrucciones para devolver al reclamante las cantidades embargadas indebidamente conforme a las normas del Real Decreto 1163/1990, de 21 de septiembre. La sugerencia ha sido aceptada (9623331).

Se han examinado otros supuestos, en relación con el citado tributo, en los que la Administración reclamaba a los contribuyentes el pago, aunque la deuda tributaria estaba prescrita conforme al artículo 64 de la citada Ley General Tributaria, al haber transcurrido más de los cinco años previstos en el citado precepto para ejercitar la acción de exigir el pago de las deudas tributarias liquidadas. El problema tras la intervención de esta institución se ha resuelto favorablemente (9619033, 9708279).

Sobre este asunto, el Ayuntamiento de Guadarrama (Madrid) reclamó a un contribuyente el pago de la licencia fiscal correspondiente a un ejercicio que se devengó seis años antes, aun cuando la actividad que origina el tributo cesó a comienzos de dicho año. Se alegó, en consecuencia, la prescripción de la deuda, pero la corporación municipal no la aceptó por entender que había enviado en su momento las preceptivas notificaciones del procedimiento de apremio por el servicio de Correos, que interrumpían la prescripción y que, en todo caso, éste era el responsable de que las mismas no hubieran llegado a sus destinatarios.

Se discrepó del criterio del ayuntamiento por cuanto el artículo 66.1 de la repetidamente citada Ley General Tributaria dispone que los plazos de prescripción se interrumpen por cualquier acción realizada con conocimiento formal del sujeto pasivo, lo que en este caso no se había producido, ya que el interesado solo recibió una notificación transcurridos seis años, aun cuando se remitieron otras notificaciones anteriores, que no llegaron a su poder. A mayor abundamiento, el Tribunal Supremo, en sentencia de 26 de abril de 1995, estableció, para un caso similar, que la notificación no podía ser considerada válida a los fines que perseguía, que era llegar a conocimiento del interesado, ya que sólo se indicaba la ausencia del mismo sin haber realizado más indagaciones por parte del ayuntamiento y, por tanto, sin haberla entregado a nadie, ni haberla publicado en el Boletín Oficial de la Provincia. Finalmente, el ayuntamiento aceptó las argumentaciones de esta institución declarando prescrita la deuda tributaria (9700827).

También se dirigió una sugerencia al Ayuntamiento de Madrid para que iniciara de oficio un expediente de devolución de ingresos indebidos por las cantidades embargadas a un ciudadano con motivo de la licencia fiscal de una actividad que nunca ejerció, habiendo sido dado de alta, en el epígrafe de la misma, por error de la Administración tributaria. La corporación aceptó esta sugerencia (9622615).

La Orden de 31 de julio de 1997 del Ministerio de la Presidencia ha solventado un problema del que se ha dado cuenta en anteriores informes parlamentarios, relativo al reparto de cuotas y recargos de la licencia fiscal de actividades comerciales e industriales por razón de la actividad de la central nuclear de Ascó (Tarragona). La disposición única de la norma determina el porcentaje de participación de cada municipio en las señaladas cuotas (9507991).

Los problemas de gestión en el impuesto sobre actividades económicas se deben, en general, al carácter censal del mismo, ya que la formación de la matrícula de actividades está encomendada a la Administración tributaria del Estado mientras que la liquidación, recaudación y revisión del impuesto es competencia municipal. Esta atribución de competencias a administraciones diferentes origina, también en el caso de este impuesto, problemas a los contribuyentes.

Así, se puede citar el caso de un ciudadano al que, habiendo presentado declaración de alta en el impuesto por una única actividad, le giraron la liquidación dos municipios diferentes por el mismo concepto, debiendo abonar la cuota por duplicado. Las investigaciones probaron que el contribuyente ejercía la actividad en el municipio de Maracena (Granada), pero no en Granada capital, debiendo abonar el tributo sólo al ayuntamiento de la primera localidad, por lo que se sugirió al Ayuntamiento de Granada que iniciara de oficio la devolución de las cantidades ingresadas indebidamente por el impuesto sobre actividades económicas, conforme a las normas del ya citado Real Decreto 1163/1990, de 21 de septiembre (9701285).

La falta de presentación de las declaraciones de baja en el citado impuesto o el incumplimiento de los plazos establecidos en el Real Decreto 243/1995, de 17 de febrero, por el que se dictan normas para la gestión, y regula la delegación de competencias en materia de la gestión censal del impuesto sobre actividades económicas, se sanciona con arreglo al artículo 83 de la Ley General Tributaria, pero, a juicio de esta institución, una vez que se cumplimenta la declaración, aunque sea extemporáneamente, debe otorgarse a la misma efectos retroactivos hasta la fecha en que se finalizó la actividad. Este planteamiento se trasladó a la Administración

tributaria de Pontevedra que lo aceptó en relación con el caso de un ciudadano que había acreditado la baja en la actividad empresarial que ejercía pero no presentó la misma en modelo oficial hasta años después. La Administración acordó otorgar a la declaración efectos retroactivos (9700001).

El artículo 83, apartado 3, de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales contempla la bonificación de la cuota en el impuesto sobre actividades económicas a aquellos sujetos pasivos que inicien el ejercicio de las actividades empresariales clasificadas en la sección primera de la tarifa del impuesto cuando el número de empleados afectos a la actividad no exceda de veinte. La Administración venía interpretando que para acceder a la citada bonificación, el primer día del inicio de la actividad que coincide con la fecha del devengo del tributo, se debía tener algún empleado, siempre que no fuesen más de veinte.

Esta institución manifestó su desacuerdo con esta interpretación restrictiva de la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales, como se indicó en ejercicios anteriores y, con fundamento en la Ley 22/1993 de 29 de diciembre, sobre Medidas Fiscales, de Reforma del Régimen Jurídico de la Función Pública y de la Protección por Desempleo, se sugirió que se aplicara el criterio de otorgar a los sujetos pasivos un tiempo prudencial para que después del inicio de la actividad pudieran contratar personal, reconociendo el derecho a la mencionada bonificación y, en caso contrario, si del tenor literal del citado artículo 83 se consideraba que no era posible la interpretación de esta institución, se modificara dicho precepto en el sentido apuntado.

El centro directivo ha aceptado finalmente el planteamiento de que, al no establecer el citado precepto un mínimo de empleados afectos, todos aquellos sujetos que inicien el ejercicio de la actividad empresarial de la sección primera de la tarifa del impuesto, aunque no contasen con empleados en el primer día de su actividad, tienen derecho a gozar de la citada bonificación (9508313).

Finalmente, se debe destacar la excesiva demora de algunas corporaciones municipales en la resolución de las reclamaciones presentadas por los contribuyentes contra las liquidaciones del impuesto sobre actividades económicas. Se ha podido constatar que el Ayuntamiento de Madrid tardó 1.270 días en resolver desestimatoriamente la reclamación presentada por un ciudadano, lo que motivó que los intereses que el reclamante tuvo que abonar se vieran incrementados sustancialmente, por lo que se formuló a dicha corporación un recordatorio del deber legal de resolver las reclamaciones de los ciudadanos en el plazo de tres meses, reiterándole la necesidad de que dicha corporación municipal se dote, con arreglo a sus disponibilidades presupuestarias, de los medios personales y materiales necesarios para evitar estas situaciones (9623916).

En relación con el impuesto sobre vehículos de tracción mecánica, persiste el problema de las liquidaciones que se giran a ciudadanos que ya no son titulares de los automóviles, bien porque los han transferido o bien porque éstos ya no son aptos para circular, aunque en ambos supuestos no se haya formalizado la baja en los registros públicos. En este sentido, se destaca que el Ayuntamiento de Madrid había retirado de la vía pública el automóvil de una ciudadana en una campaña de recogida de vehículos no utilizables. La interesada consideró que sería la propia corporación la que daría de baja el vehículo, si bien, posteriormente, se le reclamaron por vía de apremio las correspondientes liquidaciones tributarias.

Esta institución estima que, en estos supuestos, los ayuntamientos deben informar a los contribuyentes de la necesidad de que presenten las bajas ante las jefaturas provinciales de tráfico, para evitar que se continúen girando las liquidaciones del citado impuesto. El Ayuntamiento de Madrid acordó, atendiendo a las especiales circunstancias que habían concurrido, dar de baja las liquidaciones reclamadas a la ciudadana afectada (9623568).

Por otra parte, la gestión, liquidación, inspección y recaudación del impuesto sobre vehículos de tracción mecánica corresponde al ayuntamiento del domicilio que conste en el permiso de circulación del vehículo, conforme establece el artículo 98 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, si bien, en muchas ocasiones los ciudadanos abonaron el tributo en el ayuntamiento donde se encuentran empadronados, que puede no coincidir con el domicilio del permiso de circulación. Así, se ha dado la circunstancia de que los sujetos pasivos han estado abonando el impuesto durante varios ejercicios en una corporación municipal y posteriormente se les han reclamado por vía de apremio las mismas liquidaciones en otro término municipal.

Así le ocurrió a un ciudadano que había abonado durante años el referido tributo ante el Ayuntamiento de Cercedilla (Madrid) y, posteriormente, el Ayuntamiento de Los Molinos (Madrid) le exigió igualmente el citado pago. Se investigó, comprobándose que el domicilio que constaba en el permiso de circulación era el de Los Molinos y que, por tanto, el Ayuntamiento de Cercedilla no era competente para el cobro del tributo conforme a la norma anteriormente citada, por lo que se instó a dicha corporación municipal a que iniciara de oficio un expediente de devolución de ingresos indebidos a favor del reclamante, conforme a las normas recogidas en el Real Decreto 1163/1990, de 21 de septiembre, planteamiento que fue aceptado (9707607).

Las quejas relativas al impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana siguen versando con frecuencia sobre errores en las liquidaciones o la improcedencia de su exacción por prescripción. Estas reclamaciones, en su mayoría, fueron planteadas a las distintas corporaciones municipales, que reconocieron los errores alegados y, en su caso, procedieron a la devolución de las cantidades ingresadas indebidamente, aceptando el criterio de esta institución (9616170, 9619449 y 9703581).

El Ayuntamiento de Madrid reclamó a una ciudadana el impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos por la transmisión de un inmueble mediante una notificación de la providencia de apremio efectuada nueve años después, por lo que se alegó la prescripción. La corporación municipal estimó que la citada prescripción se había interrumpido por la remisión a la interesada de diversas notificaciones anteriores al domicilio inicialmente designado por ella, aunque las mismas no llegaron a su poder por no ser ya su residencia. El ayuntamiento alegó también el incumplimiento de lo previsto en el artículo 45, apartado 2, de la Ley General Tributaria que obliga a los administrados a comunicar cualquier cambio de domicilio.

Con independencia de que la interesada incumpliera dicha obligación, lo cierto es que el ayuntamiento podía conocer el nuevo domicilio por el padrón municipal de habitantes y haber remitido al mismo las diferentes notificaciones. A mayor abundamiento, todas las notificaciones realizadas por el servicio de correos tenían como resultado «desconocido» o «ausente», por lo que no podían ser consideradas válidas porque no habían llegado a conocimiento del deudor, según se ha expresado y conforme lo ha establecido el Tribunal Supremo, en sentencia de 26 de abril de 1995, entre otras. Sin embargo, el Ayuntamiento de Madrid no aceptó el planteamiento

de esta institución en cuanto a la prescripción de la deuda tributaria y continuó el procedimiento de apremio (9509496).

El Ayuntamiento de Cenicero (La Rioja) había exigido el pago del impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos a un ciudadano adquirente de un inmueble mediante subasta pública, lo que motivó que tuviera que anular dicha liquidación, ya que esta institución le recordó que el artículo 107 de la Ley 39/1988, Reguladora de las Haciendas Locales establece que en las transmisiones onerosas el sujeto obligado al pago será el transmitente del terreno, incluso cuando la adquisición se realice mediante subasta pública. La citada corporación municipal resaltó, no obstante, que a efectos prácticos, las arcas municipales salen perjudicadas al no poder repercutir directamente el pago del tributo a los adquirentes de inmuebles en subastas (9620244).

Para que exista obligación de pagar una tasa, conforme a los artículos 20 a 27 de la precitada Ley Reguladora de las Haciendas Locales, no basta con la existencia de un servicio municipal, sino que es preciso que éste sea utilizado por el llamado a su pago. En este sentido, se han pronunciado los Tribunales Superiores de Justicia, de Galicia y de Canarias (en sentencias de 13 y de 17 de febrero de 1995, respectivamente), al considerar que la prestación efectiva del servicio es requisito necesario para la exacción de la tasa.

En relación con esta cuestión, el Ayuntamiento de Belalcázar (Córdoba) exigía a un ciudadano el pago de la tasa por el servicio de recogida de basura de una finca de su propiedad, que se encontraba en estado ruinoso, deshabitada y sin acometida de la red de distribución de aguas, según certificado de los propios técnicos municipales, por lo que el citado servicio no se prestaba. Además, la ordenanza fiscal, reguladora de la mencionada tasa, establecía una cantidad fija por cada vivienda, precisando que para que un inmueble fuese considerado vivienda era necesario que se destinara a domicilio de carácter familiar y que su capacidad no excediera de 10 plazas.

En el supuesto del reclamante, se acreditó que el inmueble no constituía su domicilio familiar, y que no se prestaba el servicio de alcantarillado y recogida de basuras, por lo que, en base al expresado artículo 20 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, y teniendo en cuenta la línea jurisprudencial reseñada, se sugirió a la corporación municipal que rectificara su criterio de exigir el pago de la tasa en cuestión al reclamante, e iniciara el expediente de devolución de las cantidades ya abonadas por tal concepto. Esta sugerencia no se aceptó indicando que el ayuntamiento presta el reseñado servicio público de manera obligatoria y para no pagar la tasa de basura sería necesario que el inmueble se convirtiera en solar (9503746).

Los embargos seguidos en los procedimientos de recaudación en vía ejecutiva de apremio en el ámbito de los tributos locales siguen originando un representativo número de quejas. Los artículos 1.449 y 1.451 de la Ley de Enjuiciamiento Civil determinan la inembargabilidad de ciertos bienes y los límites establecidos para otros: en concreto, se dispone que es inembargable el salario, pensión o retribución que no exceda de la cuantía del salario mínimo interprofesional. En muchas ocasiones el límite anteriormente descrito no se ha respetado, y, en otros casos, la traba se realiza en fondos que no son propiedad del deudor (9411711, 9602252, 9623855, entre otras).

Respecto al procedimiento seguido en los supuestos de que se embarguen fondos de personas no deudoras, el Ayuntamiento de Madrid indicó que el dato solicitado a las entidades de crédito es sólo el número de cuenta corriente de los deudores, desconociendo el saldo así como el carácter mancomunado o indistinto de la cuenta y, en todo caso, la responsabilidad por errores en la traba correspondería a la entidad de depósito.

Esta institución consideró que, para salvaguardar los derechos de terceras personas, la corporación municipal debería incluir en las notificaciones de las órdenes de embargo dirigidas a las entidades de depósito una expresa advertencia del contenido de los citados artículos de la Ley de Enjuiciamiento Civil, además de una referencia al artículo 120 apartado 4 del Reglamento General de Recaudación relativo al embargo de dinero en cuenta a nombre de varios titulares, con lo que se evitaría en gran medida, sin menoscabo de la eficacia en el procedimiento de recaudación, que los ciudadanos no deudores de la Hacienda pública interpusieran reclamaciones de tercería de dominio para acreditar que los saldos embargados son de su exclusiva propiedad. Este planteamiento ha sido aceptado en su integridad y el Ayuntamiento de Madrid ha modificado el contenido de las diligencias de embargo de cuenta corriente dirigida a las citadas entidades (9411711, 9509944, 9602252).

Numerosos ciudadanos han mostrado su disconformidad con el contenido de las providencias de apremio. Así, el artículo 106 del Reglamento General de Recaudación establece que la citada providencia se consignará en el título ejecutivo y junto con éste será notificada al deudor. Por su parte, el artículo 105 del mismo texto legal establece que los títulos ejecutivos contendrán, entre otros, el nombre y apellidos, razón social, localidad y domicilio del deudor y, si consta, el número de identificación fiscal, concepto, importe de la deuda y período a que corresponde.

Sin embargo, se ha comprobado que en ocasiones dichas providencias de apremio no cumplen los requisitos del Reglamento General de Recaudación, sobre todo en lo que afecta a la identificación del deudor, lo que ha dado lugar a errores, por lo que esta institución planteó al Ayuntamiento de Madrid la conveniencia de intensificar las medidas, incluidas las de colaboración interadministrativa, que permitan mejorar la calidad de los datos que sirven de base para la gestión tributaria y, además, se consideró que la inclusión del número de identificación fiscal en las citadas providencias incrementa la seguridad respecto a la identificación del obligado. La corporación municipal aceptó los planteamientos del Defensor del Pueblo (9611287).

11. ORDENACION DE LA ACTIVIDAD ECONOMICA

11.1. Seguros

En el presente ejercicio han continuado las actuaciones relativas a los incrementos producidos en los últimos años en los precios de los seguros de decesos.

Sobre este asunto se ha recibido un número considerable de quejas en las que los afectados muestran su desacuerdo con dichos incrementos por estimarlos excesivos. Las primeras actuaciones realizadas permitieron conocer que las tarifas que aplican las entidades aseguradoras

proceden de una Orden Ministerial de 1958 que se basa en probalidades de mortalidad que hoy resultarían excesivamente elevadas.

En el último informe recibido de la Dirección General de Seguros se ha dado cuenta de la realización de un estudio sobre la aplicación por las empresas aseguradoras de las expresadas tarifas, señalándose que, si bien en un principio podría entenderse que una aplicación estricta de dicha orden no sería equitativa, lo cierto es que el exceso se va consumiendo a lo largo de la duración del contrato. En efecto, en los sucesivos incrementos anuales del coste del servicio se cobran cantidades adicionales inferiores a las que corresponderían según la esperanza de vida del asegurado, ya que se aplica la tasa de la edad de contratación, que lleva implícita una probabilidad de mortalidad inferior a la que pertenece al asegurado en ese momento, siendo este déficit el que va consumiendo los excesos cobrados al principio.

El centro directivo concluye que no puede decirse que el sistema incumpla los principios de equidad y suficiencia, pero que, actualmente, está en estudio la posibilidad de elaborar una regulación específica para este ramo, que contemplaría, dado que la normativa aplicable data del año 1958, la articulación de algún sistema alternativo para que las entidades que aplican dichas tasas vayan constituyendo progresivamente provisiones de naturaleza similar a las matemáticas, debido al exceso de cantidades cobradas en un primer momento, sin que se ponga en peligro la estabilidad financiera de estas compañías.

Se ha comunicado a la Dirección General de Seguros la necesidad de que se imprima la mayor diligencia posible al expresado estudio, con la finalidad de garantizar los derechos de los asegurados, sobre todo porque el colectivo más numeroso afectado por la incidencia de este seguro, por su edad y condiciones, es un grupo especialmente sensible (9201243).

Una asociación de consumidores y usuarios de Cataluña se dirigió a esta institución poniendo de manifiesto una serie de deficiencias en el funcionamiento de la delegación del Consorcio de Compensación de Seguros en esa comunidad autónoma, refiriéndose en concreto a las demoras que se producían en la tramitación de reclamaciones, incluso cuando existía sentencia que condenaba de forma expresa a dicho organismo, así como a las dificultades que encontraban para hablar con las personas encargadas de la tramitación de expedientes, al parecer, debido a la existencia de un servicio informatizado de atención telefónica que impedía el contacto directo del ciudadano con el funcionario responsable.

El Consorcio de Compensación de Seguros informó de la realización de un estudio de la situación de dicha delegación, que incluía el análisis de la organización del trabajo en la oficina, un control de calidad en la tramitación de las reclamaciones y el seguimiento pormenorizado con el delegado de los datos mensuales de control de gestión. Del estudio expresado se extrajeron una serie de conclusiones, que abarcaban desde el exceso de trabajo, que se veía agravado cuando se producían inundaciones en la zona, hasta insuficiencias en la cuantía y formación del personal, habiéndose adoptado diversas medidas para su corrección, con resultado positivo.

En cuanto a las insuficiencias del sistema de información telefónica, se manifestaba que, a consecuencia del fuerte crecimiento de expedientes registrado en Cataluña, especialmente en los ramos de riesgos extraordinarios y entidades en liquidación, se realizó también un estudio para conocer en detalle el tráfico de llamadas telefónicas en la Delegación de Barcelona, apreciándose

un alto nivel de saturación, cercano al 98 por 100, y una obsolescencia de la centralita de servicio.

Para resolver esta situación, se sustituyó dicha centralita por otra digital de alta tecnología a efectos de mejorar la capacidad de las comunicaciones, eliminando así los problemas de acceso de usuarios al sistema de información. Asimismo, se diseñó e implantó una operadora automática de última generación que permitiera absorber el incremento de llamadas, mejorando la función de atención telefónica a los asegurados y al público en general, sin detrimento de la funcionalidad en las restantes áreas de trabajo.

El Consorcio concluyó que el proceso descrito había permitido realizar las modificaciones precisas, tanto en el contenido de la información como en la adecuación técnica del sistema a las necesidades reales (9705 132).

11.2. Servicio de Reclamaciones del Banco de España

Numerosos ciudadanos siguen planteando diversos conflictos suscitados en sus relaciones con las entidades financieras, principalmente por disconformidad con los tipos de interés que se aplican a los créditos hipotecarios que tienen contratados, inadecuada información comercial recibida de tales entidades, cuantía de las comisiones y, en general, por discrepancias en la interpretación de las cláusulas y condiciones pactadas. En estos casos, se proporciona a los interesados la información necesaria acerca de la naturaleza jurídico-privada de tales relaciones y de las competencias del Servicio de Reclamaciones del Banco de España para el estudio de las reclamaciones de los usuarios de las entidades financieras.

Sin embargo, y como ha reconocido el propio Servicio de Reclamaciones en sus memorias anuales, este cauce de reclamación se enfrenta a importantes limitaciones que derivan precisamente del hecho de que las relaciones bancarias se originan dentro del ámbito del derecho privado, mediante la suscripción por parte del cliente de documentos contractuales elaborados generalmente por las entidades financieras como sujetos de derechos privados, con las consiguientes dificultades para delimitar la parte del problema sobre la que deben pronunciarse los jueces y tribunales, a los que corresponde en todo caso determinar la correcta interpretación y alcance de tales pactos, de aquella sobre la que el servicio puede emitir su opinión en relación con el posible quebrantamiento de la normativa de disciplina o las buenas prácticas y usos bancarios. Esta dificultad se agrava por la ambigua e imprecisa definición de lo que puede entenderse por «buenas prácticas y usos bancarios», y que el propio servicio define como «una serie de criterios, actitudes o formas de proceder que este servicio ha estimado correctas y que en cierta medida pueden ayudar a ir perfilando la armonía que debe presidir toda relación bancaria» con la consiguiente inseguridad, dado que se trata del modelo con el que se contrastan las actuaciones bancarias sometidas a conocimiento del servicio.

Estas limitaciones, a las que hay que sumar el hecho de que las conclusiones de los informes del servicio no sean vinculantes ni para el cliente ni para la entidad financiera, generan, en algunos casos, determinado grado de frustración en los ciudadanos que se dirigen al mismo buscando un procedimiento ejecutivo más rápido y barato que el judicial de resolución de conflictos, en la incorrecta expectativa de encontrarse ante un órgano de mediación o arbitraje,

modelo hacia el que podría ser interesante orientar dicho servicio, tal y como ha apuntado, entre otras consideraciones, el Ministerio de Economía y Hacienda en el transcurso de una investigación iniciada en pasados ejercicios.

Respecto a la misma investigación está todavía pendiente que el citado departamento comunique las medidas concretas que, finalmente, se adopten para el efectivo cumplimiento de la recomendación del Defensor del Pueblo de que se incrementen las garantías de los usuarios de las entidades financieras (9500043).

11.3. Suministro de energía eléctrica

La Consejería de Turismo, Transportes, Comunicaciones e Industria de la Diputación Regional de Cantabria informó, en relación con la ausencia de suministro de energía eléctrica en una vivienda de la localidad de Cartes donde residían dos ancianos, de la existencia de un proyecto de electrificación rural, al que podrán acogerse próximamente los interesados (9623058).

Continúa pendiente que la Dirección General de la Energía del Ministerio de Industria y Energía informe sobre las posibilidades legales de las administraciones competentes para sancionar a las compañías eléctricas en el caso de deficiencias sistemáticas en la calidad de la energía suministrada, así como sobre los plazos previstos para proceder al desarrollo reglamentario de la previsión contenida en el artículo 18.4 de la Ley de Ordenación del Sistema Eléctrico Nacional, que permitiría establecer reducciones en la facturación de los usuarios en el caso de detectarse tales deficiencias.

Asimismo se ha solicitado información sobre los posibles cauces de reclamación de los usuarios y, en concreto, sobre si estas reclamaciones por daños en los aparatos domésticos receptores de energía pueden ser dirimidas a través del sistema arbitral de consumo (9618842, 9623997).

11.4. Agricultura y ganadería

Esta institución tuvo conocimiento de la preocupación general suscitada por la importación y comercialización de soja manipulada genéticamente, que se usa como forraje para la alimentación de animales y también en la elaboración de productos para consumo humano, como alimentos infantiles, margarinas y preparados dietéticos o vegetarianos.

La posibilidad de que la incidencia sobre la salud de esta leguminosa, bien por su consumo directo o a través del ganado alimentado con la misma, no estuviera comprobada suficientemente, y pudiera, en este sentido, presentar riesgos innecesarios para los consumidores, que no contaban tampoco con información suficiente para su inequívoca identificación en el mercado al no ser obligatorio hacer constar en su etiquetado la naturaleza transgénica del producto, aconsejó la realización de la correspondiente investigación de oficio ante los Ministerios de Agricultura, Pesca y Alimentación y de Medio Ambiente.

Los citados departamentos han informado de que el Real Decreto 9517/1997, de 20 de junio, por el que se aprueba el Reglamento General para el Desarrollo y Ejecución de la Ley 15/1994, de 3 de junio, de régimen jurídico de la utilización confinada, liberación voluntaria y comercialización de organismos modificados genéticamente, incorpora los nuevos requisitos de etiquetado contenidos en la Directiva 97/35/CEE del Consejo. Por tanto, ya se dispone del instrumento legal que permite advertir al consumidor, por medio del etiquetado, de que el producto contiene o está constituido por organismos modificados genéticamente.

El real decreto citado crea asimismo la Comisión Nacional de Bioseguridad, encargada, entre otros temas, de elaborar los informes preceptivos sobre las solicitudes de autorización para actividades realizadas con organismos modificados genéticamente (9700051).

En el transcurso de la investigación realizada como consecuencia de la preocupación de varios ganaderos por la extensión de la epidemia de peste porcina clásica, la Dirección General de Sanidad de la Producción Agraria informó de la adopción, en un primer momento, de una serie de medidas sobre el control de los animales procedentes de Holanda, así como de la posterior aprobación de una orden ministerial, prohibiendo la importación de animales de dicho país.

Tras la declaración de la enfermedad en España, se adoptaron las medidas contempladas en el Real Decreto 2 159/1993, de 13 de diciembre, sobre medidas relacionadas con la peste porcina clásica, sacrificando la totalidad de los animales existentes en los focos, así como el censado, inmovilización e identificación de los animales localizados en las zonas de protección y vigilancia situadas alrededor de los mismos, habilitándose los créditos necesarios para que los ganaderos puedan cobrar inmediatamente el importe de las indemnizaciones que les correspondan por el sacrificio de sus animales (9704516).

11.5. Turismo

Si bien el número total de quejas en materia de turismo ha disminuido, sigue manteniéndose la tendencia de años anteriores respecto de la imposibilidad de investigar las irregularidades denunciadas, por cuanto los interesados no suelen dirigirse previamente a las administraciones públicas competentes. De otra parte, sigue poniéndose en evidencia, en aquellas que son admitidas, la reticencia de estas últimas a asumir su competencia para tramitar las denuncias presentadas, dando lugar a que, tras sucesivos reenvíos entre ellas, se produzca la caducidad del procedimiento o prescripción de las acciones correspondientes.

Esto parece haber sucedido en la tramitación dada a una denuncia presentada por un ciudadano ante la Consejería de Medio Ambiente, Urbanismo y Turismo de la Junta de Extremadura, por las anomalías detectadas en un hotel de Cáceres clasificado como establecimiento de cuatro estrellas, entre ellas el hecho de que no se encontraban en el hotel, sino en bungalows independientes.

La citada consejería comunicó al interesado su inhibición en el asunto, al considerar que se trataba de un incumplimiento de contrato por parte de la agencia de viajes encargada de la reserva, con sede en Sevilla, alegando que el establecimiento en cuestión tenía sólo autorización provisional, habiéndosele instado a corregir las posibles deficiencias, si bien la delegación

provincial de la Consejería de Turismo y Deporte de la Junta de Andalucía se había dirigido a su homónima extremeña informando de que del expediente incoado a la citada agencia se desprendía que ésta había actuado con la diligencia debida, siendo probado que el incumplimiento era imputable al titular del establecimiento hotelero, por lo que no cabía inhibición. Ante la reiteración por parte de esta última consejería de su decisión inhibitoria, así como ante la afirmación de que no cabían recursos a su decisión, toda vez que no existía resolución sobre el asunto, esta institución inició la correspondiente investigación, sin que hasta el momento haya podido obtenerse una información precisa sobre el asunto (9708417).

En el informe correspondiente a la gestión realizada en 1996 se daba cuenta de la tramitación acordada a una quejas presentadas por mediación de la Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo, relativas a la falta de cumplimiento de determinadas medidas de seguridad en establecimientos turísticos de la Comunidad Autónoma de Canarias que, en uno de los casos, había dado lugar a la muerte de dos ciudadanos extranjeros y a la hospitalización de otras tres personas más, como consecuencia del mal funcionamiento de las instalaciones del gas.

A lo largo de la investigación realizada durante 1997 en relación con dos de las quejas planteadas, esta institución se dirigió a la Consejería de Industria y Comercio de la citada comunidad autónoma, para que informase sobre los hechos acaecidos, así como al Ministerio de Industria y Energía recabando información sobre los mecanismos establecidos en orden a la aplicación de la normativa estatal en las distintas administraciones públicas competentes en la materia, habida cuenta de la existencia de conferencias sectoriales integradas por los distintos titulares de los departamentos y las consejerías de las distintas comunidades autónomas, que tienen por objeto asegurar la necesaria coherencia de la actuación de los poderes públicos y la imprescindible coordinación en la materia, así como de la posibilidad de que en su seno existiesen comisiones o grupos de trabajo que, con carácter específico, pudiesen estudiar la cuestión.

En su contestación, el citado ministerio informó del reforzamiento de los distintos órganos de coordinación, así como de las actuaciones de carácter permanente que se llevan a cabo en materia de seguridad industrial. De otra parte, tras la información recibida de la Consejería del Gobierno Canario, se remitió a éste una sugerencia en el sentido de que se iniciasen las actuaciones en orden a determinar las posibles irregularidades existentes en los hechos denunciados, habiendo informado la citada consejería, en estricta coincidencia con el contenido de aquella, que se había incoado un expediente sancionador a la empresa suministradora de propano y butano por falta de cumplimiento de la obligación legal de notificar a los usuarios de las instalaciones la preceptiva necesidad de someterlas a revisiones periódicas. Se ha quedado a la espera de que se comunique la resolución que recaiga en el mismo (9510472 y 9510473).

En cuanto a la otra queja planteada por ciudadanos extranjeros respecto de la falta de medidas de seguridad en unos apartamentos turísticos de las Islas Baleares, esta institución se dirigió al Ministerio de Economía y Hacienda en solicitud de informe en términos idénticos a los contenidos en su comunicación al de Industria y Energía, que ha quedado expuesta, así como a la Consejería de Turismo del Gobierno Balear.

El citado ministerio contestó positivamente, informando que la Conferencia Sectorial de Turismo o, en su caso, la comisión de Directores Generales de Turismo, existente en su seno,

estudiaría las medidas necesarias en orden a asegurar la necesaria colaboración en sus actuaciones.

Por su parte, la Consejería de Turismo ha solicitado ampliación de información con el fin de estudiar la queja y dar contestación a esta institución, si bien habida cuenta de que, en la queja presentada, el Parlamento Europeo se interesaba por las medidas de seguridad de carácter general existentes en los establecimientos y edificios turísticos, no parece necesario contar con tales datos para iniciar una evaluación de la situación actual. En este momento se está a la espera de que se complete la información enviada por las administraciones competentes (962570).

En cuanto a las quejas presentadas en materia de multipropiedad, si bien han aumentado en número total, debe señalarse que no han podido, ninguna de ellas, ser objeto de estudio por parte del Defensor del Pueblo, en el marco de su ley reguladora, evidenciándose también a este respecto el desconocimiento de los cauces administrativos existentes para presentar las reclamaciones.

Tal como se indicaba en un principio, el anteproyecto de ley elaborado con el fin de trasponer a nuestro ordenamiento la Directiva 94/47/CE, de 26 de octubre, sobre la protección de los adquirentes en lo relativo a determinados aspectos de los contratos de adquisición de un derecho de utilización de inmuebles en régimen de tiempo compartido, del que se daba noticia en el último informe, se encuentra todavía en fase de tramitación en las Cortes.

La inexistencia de norma de transposición, pese a haberse acabado el período para su aprobación, unida a la falta de transposición de la Directiva 93/13/CE, de 5 de abril, sobre cláusulas abusivas de los contratos supone importantes inconvenientes a la hora de suscribir un contrato de esta naturaleza.

Debe, sin embargo, advertirse la necesidad de que, una vez aprobada la ley, las administraciones competentes hagan un esfuerzo para informar ampliamente a los ciudadanos sobre la verdadera naturaleza del derecho regulado en ella, de forma que los posibles adquirentes del aprovechamiento por turno de bienes inmuebles conozcan las limitaciones que tal derecho conlleva, así como el contenido y efectos de los contratos suscritos con las empresas dedicadas a este tráfico jurídico y las vías existentes para la resolución de los mismos.

12. TRANSPORTES Y COMUNICACIONES

12.1. Telefónica

Con motivo de la aprobación del Real Decreto-Ley 6/1996, de 7 de junio, de Liberalización de las Telecomunicaciones, que supone la creación de un segundo operador de telecomunicaciones al otorgar al ente público Retevisión el título habilitante para la prestación del servicio final de telefonía básica, y tras el proceso emprendido de enajenación de la participación estatal en Telefónica de España, se ha iniciado una nueva etapa en la prestación del servicio telefónico.

La necesidad de garantizar el interés público, una vez que ha dejado de ser efectivo el control que otorgaba al Estado la propiedad de un gran volumen de participaciones en Telefónica y el inicio de la actividad de un nuevo operador, ha dado lugar a su inclusión en el régimen de autorización administrativa previa, establecido en la Ley 5/1995, de 23 de marzo, de régimen jurídico de enajenación de participaciones públicas de determinadas empresas, que exige el consentimiento de la Administración para la adopción de ciertos acuerdos de especial relevancia para las mismas.

Estas medidas, que permitirán mantener un grado suficiente de participación de la Administración en la toma de decisiones estratégicas en el sector, deben ir acompañadas de otras que garanticen, en esta nueva etapa, los derechos de los usuarios del servicio público telefónico, tales como el control de la calidad del mismo, su progresiva universalización y extensión al medio rural, la provisión de teléfonos de uso público, sistemas de facturación detallada fiables, etc. También deben establecerse mecanismos eficaces de reclamación por los usuarios y de supervisión por los órganos administrativos competentes en materia de telecomunicaciones, funciones que, en cierta medida, venían siendo desempeñadas por la Delegación del Gobierno en Telefónica de España, cuya desaparición se produjo I475 el 1 de enero de 1998, de conformidad con el citado Real Decreto-Ley 6/1996.

En este sentido, y teniendo en cuenta que se trata de servicios de comunicación esenciales de titularidad estatal, se consideró oportuno iniciar una investigación de oficio ante la Secretaría General de Comunicaciones del Ministerio de Fomento, solicitando información suficiente sobre las medidas que se tuviera previsto adoptar con objeto de garantizar, una vez que culmine el proceso de liberalización del sector de las telecomunicaciones iniciado, los derechos de los usuarios del servicio público telefónico, así como su tutela por los órganos administrativos competentes.

Este organismo ha informado que ya se ha ejecutado en su totalidad el plan operacional de extensión del servicio telefónico en el medio rural, por lo que, en la actualidad, todos los ciudadanos tienen posibilidad de solicitar el servicio telefónico en idénticas condiciones económicas, con los mismos plazos de instalación y calidad, independientemente de la localización de su domicilio. También se comunica que está prevista la inminente universalización, para todos los clientes de Telefónica, del servicio de facturación detallada, debiendo adoptarse obligaciones similares para los nuevos operadores, de conformidad con la Directiva 95/62/CEE, del Consejo.

Por lo que se refiere al establecimiento de cauces de reclamación administrativa para garantizar los derechos de los usuarios del servicio telefónico, se informa de que el proyecto de ley general de telecomunicaciones contempla el establecimiento por vía reglamentaria de un procedimiento voluntario, rápido y gratuito de resolución de los conflictos planteados por los usuarios, a través de un órgano dependiente del Ministerio de Fomento, cuyas resoluciones podrán ser impugnadas ante la jurisdicción contencioso-administrativa (9700019).

La disconformidad de un ciudadano con una resolución de la Delegación del Gobierno en Telefónica de España en la que se indicaba que las controversias suscitadas en materia de facturación o cualquier otro aspecto de la prestación del servicio de telefonía móvil —en sus versiones analógica y digital— eran ajenas a su competencia resolutoria, que circunscribía a la

telefonía básica, debiendo ser planteadas ante los jueces y tribunales, dieron lugar a una actuación ante la Secretaría General de Comunicaciones.

Esta institución consideró que, si bien resultaba dudosa la aplicación a las reclamaciones de los usuarios en materia de telefonía móvil, del procedimiento recogido en el Reglamento de Servicio de Telefónica para las reclamaciones de la telefonía básica, parecía razonable la articulación de algún mecanismo que permitiera a los mismos obtener una tutela rápida de sus derechos, sin necesidad de tener que acudir en primera instancia a los tribunales, toda vez que las cantidades que suelen discutirse en este tipo de reclamaciones —principalmente por discrepancias en la medición del servicio— son de escasa importancia.

La Secretaría General de Comunicaciones ha informado de que actualmente está prevista, para los usuarios finales del servicio de telefonía móvil en su modalidad digital, la posibilidad de hacer uso del sistema arbitral de consumo como alternativa a la vía judicial. A tal efecto, el Real Decreto 1486/1994, de 1 de julio, por el que se aprueba el Reglamento Técnico y de Prestación del Servicio de Telecomunicaciones de Valor Añadido de Telefonía Móvil y Automática, en su artículo 32 establece: «Los usuarios del servicio GSM tendrán derecho a efectuar reclamaciones y recibir, en su caso, las indemnizaciones que les correspondan. A tal efecto, podrán acudir a las juntas arbitrales de consumo con objeto de dirimir las reclamaciones que se planteen.» Sin embargo, no se señalan las vías de recurso con que cuenten los usuarios de la telefonía móvil en su modalidad analógica.

Por otra parte, también se hace referencia a la posible inclusión de estas reclamaciones en el procedimiento administrativo alternativo voluntario, al que se ha hecho referencia con anterioridad, y que deberá ser regulado por el Ministerio de Fomento (9609974, 9704471).

Se ha recibido respuesta del Ministerio de Fomento a varias recomendaciones, formuladas en pasados ejercicios, motivadas por la preocupación por el posible acceso de los menores a las líneas eróticas y de contactos que se prestan a través del servicio telefónico internacional (prefijo 07) y en las que se solicitaba que fuera posible, a petición del abonado, desconectar su teléfono de la totalidad de la red internacional o bien la desconexión selectiva de las líneas conflictivas. Asimismo, y con objeto de posibilitar estas operaciones, se recomendaba agilizar el proceso tecnológico de digitalización de la red telefónica nacional.

Se ha aceptado la recomendación de facilitar la desconexión de la red internacional a petición de los abonados, si bien se matiza que la desconexión automática sólo es posible, por el momento, en las líneas dotadas de tecnología digital. Para las líneas de tecnología analógica se plantea la posibilidad de que Telefónica asuma la distribución gratuita de dispositivos canceladores de salida internacional, siempre que en la petición del abonado se justifique la necesidad de acceder al limitador y las dificultades económicas para adquirirlo.

Por otra parte, la Secretaría General de Comunicaciones valora la necesidad, compartida plenamente por esta institución, de realizar una campaña informativa, cuyos gastos podrían ser sufragados por los operadores que presten el servicio de telefonía básica, en la que se explique a los usuarios los posibles riesgos derivados del uso irresponsable de los servicios de valor añadido, así como de la posibilidad de solicitar, en los modos ya descritos, la desconexión de su teléfono de la red telefónica internacional.

Finalmente, del contenido de dicho informe se deduce la no aceptación de las otras dos recomendaciones formuladas, referentes a limitación del acceso a números concretos de la red internacional (identificados como prestadores de estos servicios) y al adelanto del calendario de digitalización de las centrales telefónicas (9413931).

12.2. Correos

Se vienen tramitando, de modo continuado ante el organismo autónomo Correos y Telégrafos, numerosas quejas de ciudadanos que hacen referencia a diversas deficiencias en el funcionamiento del servicio público de correos, especialmente por lo que se refiere a demoras detectadas en el reparto de correspondencia a domicilio, así como a falta de cobertura de este servicio, sobre todo en determinadas zonas rurales y urbanizaciones. En otras quejas se han planteado las dificultades que, para los residentes en núcleos de población diseminada, supone la recepción, de conformidad con el Real Decreto 772/1980, de los envíos postales, dados los problemas que a veces se han presentado para ubicar los buzones rurales a los que se refiere la citada norma (9700189, 9701175, 9701300, 9702220, 9704765, 9706841, 9706952, 9708855, 9710658, 9711918, y otras).

La necesidad, apuntada en anteriores informes parlamentarios, de que se vayan realizando las oportunas dotaciones de los medios presupuestarios adecuados para superar dichas deficiencias e ir ampliando el servicio de reparto de correspondencia a las zonas rurales y urbanizaciones, aconsejó a esta institución —con independencia de las investigaciones aludidas que, de modo individualizado, se han venido realizando en cada uno de los casos planteados— solicitar de dicho organismo autónomo información general sobre el volumen de inversiones y proyectos emprendidos para conseguir los fines apuntados.

El informe remitido comienza realizando una serie de consideraciones generales sobre la complejidad de los asentamientos de población en España, así como sobre la proliferación de urbanizaciones, utilizadas como lugar de primera o segunda residencia y que suelen presentar desarrollos urbanísticos irregulares y dificultades para la identificación de las direcciones. Dicho organismo autónomo proporciona, asimismo, datos detallados sobre la situación actual de su red de oficinas, de los que se deducen ciertas deficiencias en la atención postal de acuerdo con los criterios de cobertura universal: aproximadamente 200.000 ciudadanos del medio rural carecen todavía de servicio de reparto a domicilio, otros 320.000 tienen acceso a un servicio de reparto de periodicidad variable, mientras que casi 150.000 son atendidos mediante casetas y buzones rurales concentrados en lugares estratégicos. Todo ello pese a los esfuerzos que la Administración postal viene realizando y que, según la información facilitada, habrían dado lugar a un significativo incremento de los kilómetros recorridos por sus enlaces rurales.

En concreto, y por lo que se refiere a las dificultades derivadas de la entrega de correspondencia mediante casetas o buzones rurales, la Administración postal recuerda que esta posibilidad viene contemplada en el Real Decreto 772/1980, de 29 de febrero, sobre servicios de correos y telecomunicación en el medio rural, habiendo sido asimismo aceptada por la Posición Común (CE) núm. 25/97, de 29 de abril, con vistas a la adopción de una Directiva del Consejo de la Unión Europea relativa a normas comunes para el desarrollo del mercado interior postal, indicando que sigue resultando una fórmula necesaria por cuanto, en la actualidad, resulta

imposible plantearse el reparto integral a domicilio en todas y cada una de las urbanizaciones del territorio español, al no disponerse de los recursos personales y materiales necesarios. En este sentido, se informa de que la Administración postal está estudiando la posibilidad de participar en los costes que para los particulares suponen la instalación de este tipo de casetas o buzones rurales (9700097).

Las deficiencias en el funcionamiento del servicio público de Correos en las provincias de Zaragoza y Granada y el progresivo deterioro de calidad que se podría estar produciendo como consecuencia de la insuficiencia de medios materiales y humanos asignados al mismo, fueron puestas de manifiesto ante la institución por representantes sindicales del sector y dieron lugar a la solicitud de datos al organismo autónomo Correos y Telégrafos (9708426, 9709408).

En el transcurso de la investigación realizada relativa al procedimiento empleado por Correos para efectuar las notificaciones administrativas, se informó de la formalización de acuerdos entre la Administración postal y otros organismos que permiten, mediante la percepción de una contraprestación por parte del servicio de Correos, un doble intento de entrega a domicilio de las mismas, acompañado, si la entrega no resulta posible, de sendos avisos de llegada, lo que esta institución ha valorado positivamente, ya que permite incrementar de modo sustancial las garantías de los ciudadanos receptores de las notificaciones (9622113, 9702307).

12.3. Renfe

La preocupación de los miembros de una asociación de discapacitados físicos por las dificultades de accesibilidad que presentan para las personas con minusvalías las estaciones y vehículos ferroviarios de Renfe dio lugar a una investigación ante dicha empresa pública, que informó del desarrollo de un plan, iniciado en 1986, de supresión de barreras arquitectónicas en los accesos e interior de un total de 23 estaciones de la red y que comprende, asimismo, la construcción de aseos adaptados, reserva de plazas de aparcamiento, instalación de teléfonos de ayuda y dotación de medios mecánicos como rampas elevadoras móviles para facilitar el acceso a los trenes.

También se informó del programa de adaptación de los vehículos de viajeros y de las actuaciones realizadas tendentes al recrecido de andenes en 269 estaciones, matizándose que todos estos proyectos se realizan bajo la supervisión del Instituto de Migraciones y Servicios Sociales, que colabora en su financiación (9622614, 9708773, 9710274).

La situación de peligrosidad que, a juicio del promovente, se derivaría del estado de conservación de un paso a nivel, existente en el término municipal de Cubillas de Santa María (Valladolid), dadas las frecuentes averías que, según indicaba, afectaban al correcto funcionamiento de sus barreras de protección, dieron lugar a la correspondiente investigación ante Renfe, que informó de las medidas de seguridad con que contaba dicho paso, así como del compromiso contraído por la Junta de Castilla y León para su próxima supresión (9708981). Renfe también informó del estado de ejecución de los proyectos para la supresión de los pasos de Gádor, Benahadux y La Palma del Condado (Almería) (9503003).

La ausencia, durante los fines de semana, de servicio de información electrónico de salidas y llegadas de trenes en la estación de ferrocarril de Sant Andreu Arenal (Barcelona), con los consiguientes perjuicios para los viajeros y usuarios de la misma que tenían dificultades para encaminarse correctamente a los andenes, dio lugar a correspondiente petición de informe a Renfe que comunicó la adopción de medidas provisionales mientras se terminaba de implantar un nuevo sistema centralizado de información audiovisual en la referida estación (9709260).

12.4. Aviación civil

La expedición y convalidación de los títulos y licencias aeronáuticos siguen constituyendo un problema en el ámbito de la aviación civil. El Real Decreto 959/1990, de 8 de junio, sobre títulos y licencias aeronáuticos, así como la Orden del Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente de 14 de julio de 1995, que lo desarrolla, recogen los requisitos que han de reunir los aspirantes para obtener cada uno de los títulos, y así, en su artículo 3 exige a los ciudadanos que deseen obtener el título de piloto comercial, entre otros, haber superado el curso de orientación universitaria o estudios equivalentes.

Un grupo de aspirantes realizó una consulta a la Dirección General de Aviación Civil sobre el alcance de dicho requisito académico, indicándose que es equivalente al curso de orientación universitaria, el haber superado el curso de acceso a la universidad o el tener un curso de cualquier carrera totalmente aprobado.

En concordancia con la citada información, un ciudadano optó por realizar los cursos de formación para piloto comercial, ya que había realizado el curso de acceso a la universidad para mayores de 25 años, superando todas las pruebas y realizando un importante desembolso económico. Sin embargo, cuando solicitó la expedición del título, la Administración le exigió, como condición indispensable, que acreditara haber superado el curso de orientación universitaria.

Teniendo en cuenta lo anterior, se requirió a la Dirección General de Aviación Civil un informe en el que se indicó que la doctrina general es que a todos los aspirantes a títulos de piloto se les exija haber superado el curso de orientación universitaria aunque ello no excluye que, con carácter excepcional, puedan aceptarse otros estudios teniendo en cuenta que la equivalencia debe basarse en datos objetivos, encaminados a determinar la capacidad intelectual de la persona, así como el nivel de conocimientos necesarios para realizar los estudios de piloto comercial y, dado que el reclamante había acreditado tanto su capacidad intelectual como el nivel de conocimientos, a pesar de no haber realizado el curso de orientación universitaria, se acordó expedirle el título y la licencia de piloto comercial (9618982).

La denegación de embarque a seis minusválidos psíquicos que, junto con otros dieciséis discapacitados de dos centros de educación especial y varios acompañantes, pretendían volar desde Barcelona a Palma de Mallorca, dio lugar a una petición de informe a la Dirección General de Aviación Civil.

Esta institución consideró que, aun cuando las compañías aéreas, siguiendo recomendaciones de los organismos internacionales de aviación civil, tienen incorporadas a sus

manuales de operaciones de tráfico medidas de seguridad que limitan el número, en cada vuelo, de pasajeros que, por sus especiales condiciones físicas, médicas o mentales, necesitan mayor atención individual que la normal prestada a otros viajeros durante las operaciones de embarque y desembarque, así como, muy especialmente, en el caso de evacuación de emergencia, en determinadas circunstancias, la inexcusable obligación que incumbe al personal de las compañías aéreas de exigir el cumplimiento de las normas de seguridad pudiera entrar en conflicto con el legítimo derecho del pasajero discapacitado (9705480).

Por otro lado, la compañía Iberia, informó que en relación con la denegación de embarque en un vuelo Barcelona-Sevilla, debido al exceso de reservas, situación regulada en el Reglamento del Consejo de la Unión Europea núm. 295/91, de 4 de febrero, se realizó el correspondiente ofrecimiento al interesado de la compensación económica contemplada en dicha norma (9706541).

12.5. Ordenación del transporte por carretera

En relación con la inexistencia de transporte público en los municipios de Miño de Medinaceli, Redona, Adradas y Torralba del Moral (Soria), la Consejería de Fomento de la Junta de Castilla y León comunicó a esta institución que el establecimiento, mediante concesión administrativa, de un servicio regular de transporte en dichas localidades, de escasa población, no resultaría procedente por falta de rentabilidad debido a que la potencial demanda de viajeros no cubriría mínimamente los costes de funcionamiento del vehículo que habría que adscribir al mismo.

No obstante, dicha consejería ha ofrecido a los ayuntamientos afectados la posibilidad de solicitar el establecimiento de un servicio de transporte de carácter rural que podría acceder a las ayudas contempladas en el Decreto 87/1988, de 12 de mayo de la Junta de Castilla y León, lo que podría solucionar, al menos en parte, el problema planteado (9706526).

La exigencia en vía de apremio de una sanción, por infracción de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, impuesta a un transportista que aportaba pruebas de la previa transferencia de su vehículo a una tercera persona, dio lugar a la correspondiente investigación ante la Consejería de Ordenación Territorial, Obras Públicas y Transportes de la Diputación General de Aragón que, tras confirmar la veracidad de las alegaciones trasladadas, acordó la revocación de la misma (9710308).

12.6. Telecomunicaciones

Las alteraciones de volumen que se producen en las emisiones de anuncios de las televisiones públicas y privadas es motivo de reclamación por un amplio sector de la población española, según se ha constatado en las quejas recibidas.

En el criterio de esta institución, la citada práctica podría vulnerar la Ley 25/1994, de 12 de julio, por la que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 89/552/CEE del Consejo, sobre la coordinación de disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los

estados miembros relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva, cuyo artículo 13 dispone que las emisiones deberán realizarse, en todo caso, en las condiciones técnicas que señale la norma técnica para la difusión de señales de televisión en blanco y negro y color, «sin modificar aquellas durante los espacios publicitarios», por lo que se solicitó a la Dirección General de Radiotelevisión Española que se pronunciara sobre las medidas previstas para solucionar el problema.

El indicado centro directivo comunicó que los niveles técnicos eran absolutamente acordes con las directivas internacionales y, además, como el objetivo de los anuncios publicitarios es captar la atención de los espectadores, sus niveles vocativos y musicales están diseñados para establecer un marcado contraste con el tono más intimista que suelen tener las películas y los programas.

Esta institución manifestó su discrepancia con este criterio ya que los espacios publicitarios nunca pueden utilizar medios para conseguir sus fines que perjudiquen a los telespectadores, por lo que se acordó dar traslado del problema al Ministerio de Fomento, quien corroboró el malestar de los ciudadanos por el incremento del volumen del sonido de la televisión en los citados espacios, habiendo llevado a cabo comprobaciones técnicas verificándose que todas las cadenas televisivas, a excepción de una cadena autonómica, presentaban sobremodulación del sonido y, en consecuencia, se había acordado emprender actuaciones de carácter técnico para minimizar dicha sobremodulación, así como realizar comprobaciones periódicas sobre los parámetros de las señales de televisión. Esta institución continuará sus actuaciones hasta que se acredite que el problema ha quedado totalmente solucionado (9619574).

Por otra parte, la Ley 31/1987, de 18 de diciembre, de Ordenación de las Telecomunicaciones, establece que la reserva de dominio público radioeléctrico en favor de una o varias personas o entidades, se gravará con un canon destinado a la protección, ordenación, gestión y control del espectro radioeléctrico. Por lo que respecta a la reducción de dicho canon, la Orden de 10 de octubre de 1994 del entonces Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Medio Ambiente contempla únicamente que ésta puede realizarse en favor de la Cruz Roja, quien abonará el 20 por 100 del importe.

Algunas entidades sin ánimo de lucro han manifestado su deseo de que la reducción señalada se extienda también a otros entes dedicados altruístamente a labores humanitarias, ya que para ellas el pago del canon supone la utilización de recursos económicos de los que, generalmente, no disponen y, en todo caso, el uso del espectro radioeléctrico resulta de suma utilidad para el desempeño de sus labores.

El Defensor del Pueblo es consciente de que el dominio público radioeléctrico es un recurso natural limitado e insuficiente para atender la actual demanda, pero teniendo en cuenta la importante labor que para la sociedad desarrollan las entidades citadas, se solicitó al Ministerio de Fomento que se pronunciara sobre la solución que pudiera adoptarse y, en este sentido, se ha indicado que la nueva Ley de Tasas, así como la nueva Ley General de Telecomunicaciones, vendrán a configurar un nuevo marco regulador del canon por reserva del dominio público radioeléctrico en el que podrá estudiarse la posibilidad de reducir dicho canon para determinadas entidades (9615731).

13. MEDIO AMBIENTE

13.1. Consideraciones generales

El año 1997 ha sido un año decisivo en la adaptación de la legislación a las pautas marcadas por el entorno europeo y mundial, pudiendo predicarse que, en la actualidad España, a salvo de muy concretas adaptaciones legislativas, goza de un cuerpo normativo suficiente para hacer frente a la defensa eficaz de los bienes y recursos naturales que integran el medio ambiente. Esta legislación está basada en un sistema preventivo de las agresiones ambientales, sancionador de conductas que atentan contra los valores protegidos y restaurador o reparador del medio dañado.

No obstante, las novedades legislativas introducidas recientemente en el ordenamiento jurídico español señalan la asunción de un principio no coercitivo que, con carácter creciente, se revela indispensable para conseguir un alto grado de eficiencia de las normas ambientales: se trata, en definitiva, de propiciar acuerdos entre la Administración y los distintos agentes y operadores económicos cuya colaboración es imprescindible para la concreta aplicación de las normas ambientales.

En este sentido es necesario aludir, por ejemplo, a los nuevos sistemas integrados de gestión que contempla la reciente ley de envases y residuos de envases, que están basados en conseguir la colaboración entre las administraciones, las empresas y los ciudadanos para alcanzar el objetivo final deseado: la reducción y recuperación del mayor número de envases y la utilización del reciclado de envases como forma o manera más idónea de causar menos impactos y agresiones ambientales.

Lo anterior no hace sino poner de relieve que conseguir la implicación directa de las actividades potencialmente dañosas y sus agentes en el sistema de prevención de los riesgos en origen (contaminación atmosférica, acústica, vertidos, producción de residuos, envases) produce un efecto más positivo que la utilización en exclusiva de las técnicas de control y sanción.

13.2. Espacios naturales y flora y fauna silvestres

Cuando el legislador constitucional asigna a los poderes públicos la obligación de velar por la utilización racional de los recursos naturales está implícitamente encomendando la necesidad de acometer una muy imprescindible actuación planificadora de los recursos naturales. Estos no sólo necesitan de una prevención y de una adecuada protección: la acción protectora no sería posible sin una planificación previa, la cual se erige en principio rector de todas las restantes actuaciones ambientales.

La trascendencia de la planificación ambiental se sigue poniendo de relieve en su prevalencia sobre otras planificaciones sectoriales como son la planificación urbanística y la planificación hidrológica, al indicarse, en ésta por ejemplo, que se pueden declarar espacios naturales en zonas que ostenten la calificación de bienes integrantes del dominio público hidráulico, recogiendo la clasificación de dichas zonas y las condiciones específicas para su protección.

A ello obedece que la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres exija que con carácter previo a la declaración de los parques y reservas, se deba elaborar y aprobar el correspondiente plan de ordenación de los recursos naturales de la zona salvo que existan razones que lo justifiquen y que dichas razones se hagan constar expresamente en las normas que declaren los espacios naturales protegidos. De ahí que el Tribunal Constitucional, en su sentencia 102/1995, de 26 de junio, que declaró inconstitucional determinados artículos del texto de la ley citada, haya dejado sentado que la aprobación del plan de ordenación de los recursos naturales es un requisito indispensable que condiciona su validez, y que el régimen excepcional previsto en la ley debe acotarse, como máximo, al plazo de un año desde que el espacio natural ha sido declarado. Sin embargo, el Defensor del Pueblo, a través de las quejas sobre declaración de espacios naturales, observa que, salvo excepciones, la tónica general es la declaración del espacio natural por el órgano competente sin que, previamente, se haya elaborado el plan de ordenación preceptivo, por lo que se constata que la cláusula de excepción prevista en la legislación es usada como sistema general y no únicamente cuando existan verdaderas razones que impidan dicha elaboración.

Todo lo expresado pone de relieve la importancia que la elaboración y aprobación de la planificación ambiental tiene para la preservación de los valores ambientales, y la ausencia de dicha planificación origina la presentación de quejas en esta institución. En la investigación iniciada con motivo de la organización de actividades de caza supuestamente ilegal en el Parque Nacional de Picos de Europa, los formulantes de la reclamación aludían, asimismo, a la irregularidad consistente, precisamente, en que dicho espacio natural carece del preceptivo plan rector de uso y gestión (9713232).

En consonancia con lo anterior y con la idea de resaltar la trascendencia de la actuación planificadora, la exposición de motivos de la ley 41/1997, de 5 de noviembre, de modificación de la ley 4/1989, de 27 de marzo comentada, alude al peso específico de la planificación y el desarrollo sostenible del área objeto de protección. Esta ley, dictada para adaptar la ley de espacios naturales a los postulados establecidos en la sentencia del Tribunal Constitucional, que declaró inconstitucionales determinados preceptos del texto normativo citado, modifica el régimen jurídico de la gestión de los parques nacionales, abriendo su gestión a las comunidades autónomas en cuyo territorio estén ubicados y reiterando la idea de que no sólo son los planes de ordenación de los recursos naturales los que prevalecen sobre el planeamiento urbanístico, sino también los planes rectores de uso y gestión de los parques, ya sean nacionales o naturales.

En referencia al problema de la planificación ambiental y sus relaciones con la planificación urbanística, esta institución inició de oficio una investigación al tener conocimiento, de un proyecto para la construcción de un complejo turístico en el entorno del Parque Nacional de Doñana, habiéndose recibido, posteriormente, dos quejas, formulada la primera de ellas por una asociación ecologista y la segunda por una asociación de vecinos.

Los hechos que dieron lugar a las actuaciones practicadas pueden ser sintetizados del modo siguiente: en fecha 23 de agosto de 1991 el Ayuntamiento de Sanlúcar de Barrameda (Cádiz) firma con una promotora privada un convenio en virtud del cual el ayuntamiento se obliga a cambiar la clasificación de unos terrenos clasificados como suelo no urbanizable con protección de cultivo por disposición del plan director territorial de coordinación de Doñana, aprobado definitivamente por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía por Decreto 181/1988, de 3

de mayo, por la de suelo urbanizable programado, al objeto de desarrollar en los terrenos citados una urbanización residencial de lujo. Por su parte, la referida promotora se comprometía a costear la revisión del plan general de ordenación urbana de Sanlúcar de Barrameda.

El contenido de dicho convenio chocaba frontalmente, así lo ponía de manifiesto la Comisión de Urbanismo de Cádiz, con las determinaciones del plan director territorial de coordinación de Doñana, por lo que prevaleciendo el plan director sobre el plan general de Sanlúcar de Barrameda, sólo la revisión de aquél podía abrir el proceso de revisión de éste.

La revisión del plan director territorial de coordinación se inicia por un acuerdo del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, de 20 de febrero de 1996, por el que se altera su ámbito territorial y se suspenden sus determinaciones en los municipios de Sanlúcar de Barrameda y Trebujena, es decir, en la margen izquierda del río Guadalquivir o, lo que es lo mismo, en el ámbito territorial del plan director territorial de coordinación en la provincia de Cádiz, zona sólo separada del Parque Nacional de Doñana por la desembocadura del río. El citado acuerdo da lugar a que ocho meses más tarde, por Decreto 472/1996, de 22 de octubre, se aprueba la citada revisión, de modo que el ámbito del antiguo plan director territorial de coordinación de Doñana se divide en dos nuevos planes: el plan director territorial revisado que excluye de su ámbito a Sanlúcar de Barrameda y Trebujena, y el futuro plan de ordenación del territorio de la costa noroeste de Cádiz que incluirá a los términos citados.

Ocho días más tarde se aprueba definitivamente el nuevo plan general de ordenación urbana de Sanlúcar de Barrameda, previa publicación el 11 de septiembre en el *Boletín Oficial de la Provincia de Cádiz* de la declaración de impacto ambiental.

En los informes evacuados y en las actuaciones seguidas, incluida la visita a la Consejería de Medio Ambiente, a las poblaciones afectadas y al Parque Nacional de Doñana, la Administración andaluza ha mantenido que el plan director territorial de coordinación, figura prevista en la legislación estatal del suelo, sólo utilizada en todo el Estado para el caso del entorno de Doñana, era una figura jurídicamente sobrepasada por la legislación andaluza y en cierto modo anquilosada por el paso del tiempo, siendo necesaria su sustitución por una nueva figura urbanística —los planes de ordenación del territorio— que pueden articular de un modo más estructurado el territorio de la comunidad autónoma: de ahí la utilización del río Guadalquivir como eje divisor de dos territorios poco conectados, margen derecha e izquierda de la desembocadura, que requieren ser ordenados territorialmente a través de instrumentos específicos: el plan director territorial de coordinación de Doñana y su entorno que sigue vigente para Doñana y su zona de influencia o afección de la margen derecha del río (Huelva y Sevilla) y el plan de ordenación del territorio de la costa noroeste de Cádiz, en formulación y, por tanto, no aprobado, que incluirá a Sanlúcar de Barrameda, Trebujena y algunos municipios más.

Sobre ello, la Administración andaluza mantiene que la protección ambiental de dicho territorio es ahora mayor que con el plan director territorial y más singularizada, al haberse aprobado, entre otras normas, la Ley 2/1989, de 18 de julio, de Inventario de Espacios Naturales de Andalucía, por la que se crea el Parque Natural del Entorno de Doñana y la Ley 7/1994, de 18 de mayo, de Protección Ambiental y Reglamento de desarrollo. De esta suerte, parte del término de Sanlúcar de Barrameda está incluido dentro del parque natural del entorno de Doñana y los terrenos reclasificados por el plan general de Sanlúcar de Barrameda que dieron lugar al inicio de

actuaciones por el Defensor del Pueblo, y el propio plan general han sido sometidos a evaluación de impacto ambiental, no produciéndose afección ambiental negativa de ningún tipo.

Sin poner en cuestión estas afirmaciones, el Defensor del Pueblo ha dirigido a través del Presidente de la Junta de Andalucía una recomendación al Consejo de Gobierno, órgano colegiado que aprobó el acuerdo de 20 de febrero de 1996, para que se mantengan los criterios de protección ambiental establecidos en el plan director territorial de coordinación para Sanlúcar y Trebujena, ya que sus determinaciones continúan vigentes en tanto no sea aprobado el plan de ordenación del territorio de la costa noroeste de Cádiz que los incluya.

Esta institución estima que la exclusión de Sanlúcar de Barrameda y Trebujena del ámbito del plan director territorial de coordinación de Doñana, crea un vacío normativo que no se cubre con la legislación andaluza antes citada, requiriéndose la aprobación del plan de ordenación de la costa noroeste de Cádiz.

El presente caso pone de relieve, en primer lugar, la escasa integración y coordinación de los instrumentos de ordenación previstos en la legislación urbanística y los de protección, uso y gestión de la legislación ambiental, lo que resulta particularmente claro en el caso del suelo no urbanizable contemplado en la legislación urbanística.

Así, la idea de la división del río Guadalquivir en dos zonas aparentemente poco interconectadas y con necesidades distintas, desde el punto de vista de ordenación del territorio, parece querer imponerse a la perspectiva que en su momento trazó el plan director territorial de coordinación al integrar en un documento único la perspectiva de ordenación de usos y la de protección ambiental.

En segundo lugar, se constata la insuficiencia, en unos casos, o inadecuación, en otros, de los mecanismos de evaluación de impacto ambiental que la mayoría de las comunidades autónomas han trasladado desde la legislación estatal —Real Decreto 1302/1986, de 28 de junio, legislativo, y Real Decreto 1131/1988, de 30 de septiembre— a sus respectivos ordenamientos, imponiendo el trámite de evaluación y estudio previo, establecido en la legislación estatal para los proyectos públicos o privados de obras e instalaciones, a los planes urbanísticos según impone la legislación de la respectiva comunidad autónoma, lo que no quiere decir que no deba existir este proceso de evaluación del impacto de los proyectos de urbanización.

La aprobación del plan general de ordenación de Sanlúcar de Barrameda es ilustrativo, ya que, de acuerdo con la legislación andaluza, el procedimiento de evaluación de impacto ambiental conoce dos momentos: el primero referido al plan general; el segundo al plan parcial. En la primera declaración de impacto referida al plan general se puede leer que «la actuación prevista en la Loma de Martín Miguel, deberá ser sometida al trámite de evaluación de impacto ambiental durante el procedimiento de aprobación del correspondiente plan parcial, cuya incidencia ambiental es difícil de evaluar en el estado actual de conocimiento».

En definitiva, como no hay posibilidad de evaluar el impacto de la ordenación de la Loma de Martín Miguel cuyos perfiles sólo se conocerán cuando esté en trámite el plan parcial, y como quiera que este plan derivado debe someterse de nuevo a evaluación de impacto ambiental, se declara viable a efectos ambientales el plan general cuando, a juicio de esta institución y tal como

se incluyó en el texto de la recomendación a la que se ha hecho referencia, tan importante o más que la definición de los concretos usos y tipología edificatoria que para la Loma de Martín Miguel define el plan parcial es la determinación de la clase de suelo que el plan general da a la Loma, esto es, el del suelo urbanizable o edificable. Es decir que, en definitiva, no se trata de saber si en la Loma se va a construir en una o tres alturas, sino si ese terreno debe ser edificable desde la perspectiva ambiental.

Pero como se ha expresado, el resultado es que el órgano ambientalmente competente remite su decisión a un momento posterior, lo que tiene el efecto de hacer irreversible la urbanización de un suelo cuya evaluación de impacto, de hecho, no se ha producido.

En la contestación a la recomendación, el Consejo de Gobierno solicita al Defensor del Pueblo la reconsideración de la misma. Sin embargo los argumentos jurídicos, sucintamente expuestos en estas líneas y reiterados en la citada petición de reconsideración, no desvirtúan el fundamento de la recomendación, ya que, a juicio de esta institución, los criterios de protección ambiental del plan director territorial de coordinación deben permanecer vigentes en Sanlúcar de Barrameda y Trebujena en tanto se aprueba un nuevo instrumento de ordenación territorial que contemple ambos municipios, ello con independencia de la validez jurídica del acuerdo de 20 de febrero de 1996, de suspensión de sus determinaciones en el ámbito de Sanlúcar y Trebujena, no impugnado jurisdiccionalmente y al que se refiere la recomendación, como del posterior Decreto 472/1996, de 22 de octubre, recurrido por el Estado ante los tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa, dato sólo puesto de relieve por la Administración andaluza, tras la formulación de la citada recomendación (9623888, F9600081, 9712355).

Hay que hacer necesaria mención a la investigación de oficio sobre el cumplimiento en la región de Madrid de la Directiva 79/409/CEE, sobre conservación de las aves, que obliga a los Estados miembros a clasificar como zonas de especial protección, los territorios que resulten más apropiados, tanto en tierra como en mar, debiendo redactarse los planes correspondientes de ordenación que garanticen la citada protección, a tenor de lo dispuesto en la Ley 4/1989, de 27 de marzo, norma que traspone la expresada directiva comunitaria.

Las quejas recibidas durante el año 1997 sobre la materia objeto de este epígrafe presentan una gran heterogeneidad: desde la que plantea el ejercicio indebido de safaris náuticos en el sur de la isla de Gran Canaria, considerada reserva natural especial, que degradan el espacio natural y las especies autóctonas, a la que versa sobre la tala de árboles autóctonos por razón de la construcción de una variante de una carretera. En sentido contrario las hay que ponen de relieve los perjuicios que a intereses legítimos ocasionen medidas de protección ambiental. Así: la protección de las aves, en concreto, las cigüeñas, cuando éstas construyen sus nidos en los tejados de las viviendas causando daños que no pueden ser solventados en tanto no sean retirados tales nidos por personal especializado dependiente de la Administración ambiental; los procedimientos de repoblación forestal y de las talas que afectan a especies de un bosque autóctono efectuados por la Administración forestal de Castilla-León y que pueden producir, según los formulantes de la queja, la erosión y la aparición de plagas; o la oposición vecinal a la construcción de embalses en zonas que, a juicio de los comparecientes, reúnen un importante patrimonio natural y un gran interés ecológico y faunístico (9708994, 9706546, 9709393, 9623557, 9700126 y 9705342).

13.3. Contaminación atmosférica

La especial incidencia que la calidad del aire presenta para la salud de las personas es puesta de manifiesto cada vez con mayor claridad en los distintos estudios realizados por instancias y organizaciones tanto internacionales como nacionales, con advertencias sobre los graves riesgos que para la salud humana presentan las sustancias tóxicas existentes en el aire.

La Agencia Europea del Medio Ambiente ha publicado recientemente su informe «Aire y Salud» en el cual se afirma que entre el 30 y el 40 por ciento de los europeos que habitan en el entorno urbano están expuestos a concentraciones medias de contaminantes atmosféricos superiores a las recomendadas por la Organización Mundial de la Salud.

La reducción de gases de efecto invernadero, causantes del calentamiento global del planeta y de la debilitación de la capa de ozono, es esencial para la preservación de la calidad del aire, y en especial para la preservación de los bosques, de las especies y de los ecosistemas. Por ello urge llegar a acuerdos que conduzcan a una reducción de las emisiones de anhídrido carbónico, y de otras sustancias como el dióxido de sulfuro y el dióxido de nitrógeno, sustancias estas que forman parte «del aire» en la mayoría de los países industrializados.

Dentro del Programa de Naciones Unidas para Medio Ambiente hay que destacar el relativo acercamiento de las posiciones de los Estados que han supuesto las denominadas Cumbres de la Tierra, en las que se discuten los grandes retos ambientales y las formas y vías de solucionarlos.

Han pasados cinco años desde que en la Convención de las Naciones Unidas sobre el cambio climático, celebrada en la Cumbre de Río de Janeiro de 1992, se suscribiera el Convenio del Clima por 167 países; en la Cumbre de Kioto, celebrada en 1997 se ponen de manifiesto las grandes diferencias existentes entre los distintos países. La posición europea de reducir en el 2010 las emisiones de anhídrido carbónico en un 15 por ciento respecto al nivel de 1990, se encuadra en el nivel de la Unión Europea, dentro de la filosofía plasmada en el V programa de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible, en el cual se apuesta por la disminución del consumo de carburante de los vehículos, la paralela revitalización de métodos de transporte colectivo como el ferrocarril y la mejora de la eficacia energética y el desarrollo de energías renovables.

La actuación, por tanto, de la Unión Europea en materia de contaminación atmosférica contiene necesariamente una acción preventiva cautelar dentro de una política de control integrado de la contaminación, cuyo ejemplo más claro e ilustrativo es la directiva 96/61/CE, del Consejo, de 24 de septiembre de 1996, relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación que va dirigida precisamente a establecer un marco general de prevención y control integrado en la contaminación, en la medida en que el tratamiento por separado del control de las emisiones a la atmósfera, el agua o el suelo puede potenciar la transferencia de contaminación de un medio a otro, en lugar de proteger el ambiente en su conjunto. En consecuencia, impone a los Estados miembros la obligación de adoptar las disposiciones necesarias para asegurarse de que las instalaciones industriales afectadas cumplan las medidas preventivas adecuadas para corregir la posible contaminación, evitando la producción de residuos o, en su defecto, consiguiendo su valoración o eliminación.

Si bien la directiva no establece directamente unos valores límite de emisión, asigna al Consejo Europeo la competencia para fijarlos, sin perjuicio de remitirse, en tanto no se produzca dicha aprobación por el Consejo, a los valores límites de emisión mínimos establecidos en las directivas actualmente en vigor.

La necesidad de transposición de esta directiva en un plazo máximo de tres años desde su entrada en vigor el 30 de octubre de 1996 entronca con el panorama legislativo español relativo a la contaminación atmosférica y, particularmente, con la necesidad puesta de manifiesto de manera reiterada en sucesivos informes de actualizar y revisar los postulados de la Ley 38/1972, de 22 de diciembre, de Protección del Ambiente Atmosférico, y ello no sólo porque esta ley no puede atender en la actualidad las nuevas exigencias de aplicación que demanda una sociedad cada vez más industrializada como la española, sino también porque el nuevo orden competencial emanado de la Constitución hace exigible la creación de un marco normativo adecuado que vertebrase las distintas competencias públicas en la vigilancia y control de la calidad del aire.

Desde esta perspectiva debe reseñarse que en noviembre de 1997, esta institución ha recibido el informe de la Consejería de Industria y Comercio del Gobierno de Canarias relativo al control de emisiones a la atmósfera procedente de grandes instalaciones de combustión, que da satisfactoria respuesta a la línea de actuación seguida desde hace años por el Defensor del Pueblo en relación con la actividad de producción de energía eléctrica mediante grandes centrales térmicas, principalmente las de Jinamar en Gran Canaria y Candelaria en Tenerife, además de las centrales de Juan Grande y Granadilla y refino de productos petrolíferos en Santa Cruz de Tenerife.

Para llevar a cabo el referido control, la citada Consejería ha constituido el centro de control de emisiones industriales, que recibe información en tiempo real, vía satélite, sobre emisión e inmisión de los principales contaminantes, único de estas características en nuestro país y plataforma necesaria para dar cumplimiento a la directiva 96/61/CE antes citada.

Los resultados del sistema de control referidos al año 1996 han sido, según se desprende de la información recibida, francamente satisfactorios, tanto desde la perspectiva de la reducción de emisiones de instalaciones existentes en la perspectiva temporal prevista para el año 2003, en relación con las producidas en 1980, como del control de inmisiones, no superándose ni los valores guía ni los valores límite, con ausencia, además, de situaciones de emergencia.

Además, según la referida consejería, la situación actual se prevé como mejorable en términos de calidad del aire, al mantenerse un estrecho contacto con los responsables de las industrias que constituyen los focos de contaminación más importantes, cuya colaboración es totalmente satisfactoria (8812723, 9509664).

Esta institución lleva a cabo un seguimiento sobre el funcionamiento de la planta de tratamiento integral de residuos sólidos urbanos de Valdemingómez (Madrid), desde la aprobación definitiva del proyecto, seguimiento del que se dio cuenta en el informe del pasado año. En el año 1997, la planta ha recibido la autorización para funcionamiento en pruebas, una vez que los resúmenes de los informes mensuales de operación han reflejado resultados ajustados a los parámetros legales de emisión e inmisión.

A su vez, el dictamen pericial de la planta revela que todos los grupos de maquinaria individuales concuerdan con la regla de la buena práctica y la normativa vigente, sin perjuicio de que, con un esfuerzo tecnológico aún mayor, se pudieran lograr concentraciones de emisión más bajas.

La gestión de escorias y cenizas se ha llevado a cabo en el vertedero de Valdemingómez, salvo las cenizas de las calderas, ciclones y absorbedores que se gestionan en el vertedero de San Fernando.

La emisión de dioxinas y furanos, el aspecto más controvertido de la planta, ha sido igualmente contemplado por el dictamen, señalando que sólo un buen comportamiento de combustión total puede evitar una recombinación posterior de estas sustancias enormemente tóxicas en el sistema de escape. Para los supuestos marginales de una combustión imperfecta o para aquellos casos en que dioxinas y furanos puedan encontrarse en los gases de escape, es preciso aplicar una técnica de separación apropiada que al parecer está prevista por la empresa concesionaria.

Sobre la base de estos datos, el Defensor del Pueblo continúa su intervención tendente a verificar los datos del funcionamiento en pruebas y la instalación del procedimiento técnico que evite la emisión de dioxinas y furanos, así como las condiciones de tratamiento de escorias y cenizas (9307951, 9513015, 9600472, 9404520, 9510893, 9620107).

A pesar de todo, durante el año 1997 han continuado recibiendo numerosas quejas en las que, en esencia, se constatan múltiples deficiencias en la capacidad institucional de vigilancia y control de emisiones e inmisiones contaminantes derivadas, en gran medida, del desfase normativo y competencial. Así la queja relativa a la existencia de un foco de emisión contaminante que afecta a una barriada en Sevilla, debido al funcionamiento de una fábrica de detergentes y jabones; el ejercicio de actividades extractivas sin licencia en unas canteras del término municipal de Camargo (Cantabria), junto a las que además existe una planta de hormigón y una planta asfáltica; la instalación de una planta de fabricación de hormigón y una planta de lavado y clasificación de áridos a escasos metros de un núcleo urbano en la localidad de Olmos de Atapuerca; las emisiones contaminantes de polvo y restos de yeso arrojadas a la atmósfera por unas fábricas existentes en la carretera de Pinto a San Martín de la Vega (Madrid) (9706379, 9700192, 9624344, 9710519).

A la queja del proyecto de ampliación del aeropuerto Madrid-Barajas se han sumado otras dos, una de ellas formulada por una vecina de una urbanización de la carretera de Burgos, a su paso por San Sebastián de los Reyes, en la que expresa su preocupación por la entrada en servicio prevista para finales de 1998 de la nueva pista de despegue 18R-36L, que se acercará a la referida urbanización, por lo que, por efecto del incremento de salidas y menor altitud de vuelos en la vertical de San Sebastián de los Reyes, aumentará el nivel y frecuencia de ruidos que ya padecen los vecinos y, además, denuncia que los aviones que se dirigen a las Islas Canarias y al continente americano, no giran por el punto prescrito hacia el oeste sino que lo hacen justamente encima de la urbanización.

Por otra parte, una asociación de vecinos ha manifestado no haber obtenido del ente público Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea los datos pormenorizados de contaminación acústica

en Tres Cantos, de acuerdo con el sistema monitorizado de ruidos y sendas de vuelo que permite medir el ruido, identificar la aeronave causante y la compañía a la que pertenece y conocer su posición, petición concorde con la resolución de 10 de abril de 1996, por la que se hace pública la declaración de impacto ambiental del proyecto de ampliación del aeropuerto y con la Ley 38/1995, de 12 de diciembre, por la que se regula el derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente.

La Dirección General de Información y Evaluación Ambiental efectuó algunas consideraciones sobre el proyecto de ampliación del aeropuerto.

Así, el capítulo relativo a los nuevos escenarios de demanda comienza por confirmar que «esta declaración de impacto ambiental se emite considerando el año 2010 como horizonte previsible de saturación de la ampliación del aeropuerto de Barajas» de modo que «cualquier otra necesidad de infraestructura aeroportuaria motivada porque se superen las previsiones de demanda establecidas en el proyecto hasta el año 2010... exigirá que con anterioridad a cualquier decisión vinculante, se inicie un nuevo procedimiento de evaluación de impacto ambiental en el que el promotor, obligatoriamente tendrá que presentar alternativas de nuevas localizaciones aeroportuarias».

En previsión de esta eventualidad, la declaración citada establece un plazo de tres años desde la publicación de la declaración de impacto el 12 de abril de 1996 para revisar y actualizar la planificación, teniendo en cuenta las previsiones citadas.

A su vez, en el plazo de un año desde la fecha de su publicación, la declaración proscribía determinadas operaciones nocturnas de salida de aeronaves; en el plazo de tres meses la utilización del reverso de los motores como modo de frenado de aeronaves, también en operaciones nocturnas, entre otras medidas. Se establece, asimismo, la necesidad de revisar el suelo urbanizable de planes urbanísticos municipales que esté incluido en determinadas isofonas de presión sonora, y se prevé informes periódicos sobre ruido y la financiación de un plan de aislamiento acústico de las viviendas. Todas estas medidas están siendo objeto de seguimiento por parte del Defensor del Pueblo.

Pero seguramente, a tenor de los datos expuestos y de la previsible saturación del aeropuerto en un horizonte de 12 años, cuando las obras de ampliación están aún lejos de concluirse, cabe preguntarse si la opción de un nuevo emplazamiento para el servicio aeroportuario de Madrid no debe ser ya seriamente considerada. Una vez más se debe tener en cuenta que la planificación y su incidencia ambiental deben configurarse como eje fundamental de la política ambiental de los entes públicos (9406889, 9508669, 9711722).

Desde otro ángulo de análisis, es conocido el planteamiento, compartido por esta institución, de contemplar dentro de la contaminación atmosférica la contaminación acústica, al ser ésta otra forma de efecto perjudicial de la atmósfera y causante de daño para la salud humana y el medio ambiente. No en vano la transposición que se realice por el Estado español de la Directiva 96/61/CE, deberá tener muy presente este extremo, en la medida en que en su artículo segundo, la contaminación es definida como «la introducción directa o indirecta, mediante la actividad humana, de sustancias, vibraciones, calor o ruido en la atmósfera, el agua o el suelo, que puedan tener efectos perjudiciales para la salud humana o la calidad del medio ambiente, o que puedan

causar daños a los bienes materiales o deteriorar o perjudicar el disfrute u otras utilizaciones legítimas del medio ambiente».

El año 1997 ha sido decisivo en la asunción de importantes compromisos a nivel internacional en materia de contaminación atmosférica y en lo que afecta a las sustancias que agotan la capa de ozono. Así como en la primera parte de este epígrafe se ha descrito la evolución de la situación internacional desde los compromisos de la Cumbre de Río, se puede afirmar que en lo relativo a la destrucción de la capa de ozono hay una mayor perspectiva histórica al haber transcurrido ya un decenio desde la ratificación por la Comunidad Europea del Protocolo de Montreal adoptado en 1987, aprobándose posteriormente el Reglamento Comunitario 3093/94, relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono.

En la IX Reunión del Protocolo de Montreal, en el verano de 1997, se ha acordado la eliminación progresiva del bromuro de metilo por medio de un calendario que concluye en el año 2005 con la eliminación total de este pesticida. Antes de ese año se deben cumplir una serie de etapas que pasan por la reducción de su utilización en un veinticinco por ciento en 1999, del cincuenta por ciento en el 2001, y del setenta por ciento en el 2003 (F9600045).

13.4. Aguas continentales

El artículo 149.1.22 de la Constitución asigna al Estado la competencia exclusiva sobre la legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una comunidad autónoma, así como el artículo 149.1.23 establece la competencia estatal sobre la legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las comunidades autónomas de establecer normas adicionales de protección.

Las competencias relativas al dominio público hidráulico están reguladas además por la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, por la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local y por la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad. Sobre este entramado normativo y específicamente sobre la Ley de Aguas, se pronunció el Tribunal Constitucional en su sentencia 227/1988, de 29 de noviembre, destacando que corresponde al Estado la planificación hidrológica y la realización de los planes estatales de infraestructuras hidráulicas o cualquier otro estatal que forme parte de aquéllas, así como el otorgamiento de concesiones y autorizaciones referentes al dominio público hidráulico en las cuencas hidrográficas que excedan del ámbito territorial de una sola comunidad autónoma. Es decir, el Estado, según la sentencia «puede regular el uso y aprovechamiento de las aguas continentales siempre que se salvaguarden las competencias asumidas por las comunidades autónomas en materia de proyectos, construcción y explotación de aprovechamiento hidráulicos, canales y regadíos de su interés». Además, corresponde a la Administración hidráulica estatal, constituida principalmente por los organismos de cuenca, la administración y control de los aprovechamientos de interés general o que afecten a más de una comunidad autónoma, así como la policía de las aguas superficiales, entendiéndose el Tribunal Constitucional que dentro del concepto de aprovechamiento han de entenderse comprendidas, precisamente, las labores de policía de dichas aguas superficiales.

Por su parte, las comunidades autónomas han asumido las competencias sobre el dominio público hidráulico en cuencas intracomunitarias, es decir, que discurran íntegramente dentro de

su territorio. Sin embargo, son pocas las comunidades autónomas que cuentan con cuencas exclusivamente intracomunitarias, salvo las dos insulares y la gallega y la catalana, con ríos estas dos últimas que discurren íntegramente dentro de su ámbito geográfico.

Por otro lado, los municipios han desempeñado tradicionalmente funciones relativas a la administración y gestión del dominio público hidráulico a través de la prestación de los servicios de alcantarillado y saneamiento según dispone el artículo 25 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, asignándoles además, la Ley 14/1 986, de 25 de abril, General de Sanidad el abastecimiento de aguas.

Las competencias y facultades antes descritas, tienen como objetivo en cada escalón competencial conseguir y mantener un adecuado nivel de calidad de las aguas, evitar el vertido de sustancias tóxicas y peligrosas, tanto directamente en cauces y pozos, como por filtración en el subsuelo y evitar cualquier tipo de degradación ambiental que pueda afectar a las aguas.

En cualquier caso hay que tener presente que la legislación en materia de aguas está sometida a un proceso de revisión, con la introducción de nuevos postulados con arreglo a los cuales habrá de gestionarse el dominio público hidráulico. Así, en el momento presente, está en elaboración un anteproyecto de ley de modificación de la actual Ley de Aguas de 2 de agosto de 1985.

Los cambios en la política del agua ponen especialmente el mayor énfasis en los problemas de contaminación de las aguas, sobre todo las subterráneas, y el valor ecológico del agua, incorporados a la propuesta de nueva directiva-marco sobre el agua, determinando de forma decisiva la evolución normativa española y la paulatina adaptación legislativa a los mismos, concretamente en los siguientes ámbitos: la calidad de aguas para consumo humano, calidad de las aguas para otros usos, regulación de vertidos y sus valores límite, y objetivos de calidad de las aguas residuales.

Los pilares fundamentales sobre los que se asienta el mayor número de actuaciones administrativas en materia de aguas lo constituyen los vertidos y la contaminación causada por sustancias peligrosas emitidas al medio acuático, es decir, en definitiva, los objetivos de calidad de las aguas, así como el tratamiento de las aguas residuales urbanas. En consecuencia, la recepción de quejas relativas al dominio público hidráulico se refieren también de forma mayoritaria a las situaciones que derivan de dicha intervención administrativa: régimen de vertidos y su autorización y saneamiento y depuración de aguas residuales.

La primera faceta mencionada, contemplada normativamente a través de la directiva 76/464/CEE, ha sido incorporado al derecho interno prácticamente a través de la Ley de Aguas, en Reglamento del Dominio Público Hidráulico aprobado por Real Decreto 849/1996, de 11 de abril, y el Real Decreto 258/1989, de 10 de marzo, por el que se establece la normativa general sobre vertidos de sustancias peligrosas desde la tierra al mar.

Dentro de los vertidos, sin embargo, se deben diferenciar los que cuentan con la preceptiva autorización de los que se realizan sin ella, provocando la contaminación o degradación del dominio público hidráulico, en particular, mediante el vertido de aguas y de productos residuales susceptibles de contaminar las aguas continentales. De acuerdo con la Ley 29/1985, de 2 de

agosto, de Aguas, vertido es no sólo el que se realice de forma directa o indirecta en los cauces, sino aquéllos que se lleven a cabo en el subsuelo o sobre el terreno, balsas o excavaciones, mediante evacuación, inyección o depósito.

Aun cuando los vertidos no autorizados puedan merecer una mayor atención, en la medida en que la ilegalidad de la actividad y el efecto dañino en el medio ambiente es mayor, sin embargo es mucho más elevada la recepción de quejas relativas a los vertidos autorizados en el medio acuático, es decir, aquéllos que, contando con el preceptivo permiso administrativo, pueden, no obstante, producir algún perjuicio por no conseguirse su total inocuidad o por no ajustarse a los valores límites en realidad autorizados por el organismo competente.

Este es el supuesto de las investigaciones iniciadas sobre los vertidos de alpechín procedentes de las almazaras de unas industrias aceiteras en la localidad de Mora (Toledo), que supuestamente estaban produciendo contaminación de las aguas subterráneas y el secado de las viñas; y sobre la contaminación del río Tormes por los vertidos procedentes de una piscifactoría próxima a la localidad de Aliseda de Tormes (Avila), que supuestamente carecían de la debida autorización. Sin embargo, la tramitación de la queja con la Confederación Hidrográfica del Duero puso de manifiesto que los citados vertidos contaban con la preceptiva autorización, evidenciando además los análisis realizados de las muestras, la total inocuidad de las aguas.

La contaminación de río Hómino (Burgos), por los vertidos procedentes de una empresa fabricante de explosivos ha puesto de relieve la dificultad técnica para el empleo de tecnologías adecuadas para eliminar de las aguas las elevadas concentraciones de nitratos, consecuencia del proceso de fabricación de explosivos. Asimismo, se ha producido queja sobre los vertidos al cauce del río San Miguel en la provincia de Castellón, el cual está incluido en el proyecto LINDE del Ministerio de Medio Ambiente sobre deslinde de cauces públicos al objeto de delimitar el dominio público hidráulico; y sobre los vertidos al río Bidasoa procedentes de una industria de fundiciones, en la localidad de Vera de Bidasoa (Navarra) la cual tiene a su vez el subsuelo de la fábrica contaminado, debido a los efluentes emitidos por dicha industria (9703769, 9622225, 9621860, 9708118).

La contaminación de los cauces públicos no solo proviene de las numerosas explotaciones industriales ubicadas a lo largo de las riberas de los ríos, como puede ser el caso de una queja en la que se plantea la situación de concentración industrial de fábricas de quesos, de cáñamo y mataderos de animales, lo que ocasiona la presencia de sustancias tóxicas en las aguas, insalubridad y malos olores, sino que puede ser causada por la presencia de lixiviados procedentes de vertederos cercanos, como es el caso en el que se denuncia la situación de los vertederos de Tamames y Vitigudino, en la provincia de Salamanca, que reciben la basura de aproximadamente un total de 70 municipios (9710664, 9710472).

La segunda de las facetas a la que se aludía anteriormente es la actuación de las distintas administraciones públicas en materia de saneamiento y depuración de aguas residuales.

El plan nacional de depuración de aguas residuales aprobado en abril de 1995 asigna no sólo a la Administración General del Estado, sino también a las comunidades autónomas y corporaciones locales una serie de obligaciones en cuanto a la distribución de funciones a dichas administraciones, programando actuaciones y responsabilidades, así como la cuota de

financiación de cada Administración pública, con el objetivo básico de garantizar la calidad de la depuración y el vertido de las aguas residuales urbanas acordes con los criterios de la Directiva 91/271/CEE, relativa al tratamiento de las aguas residuales urbanas. En cumplimiento de lo establecido por el plan citado, se han ido aprobando por el Gobierno la realización de inversiones en obras hidráulicas destinadas a la depuración y saneamiento de aguas residuales.

En cumplimiento de dicho plan nacional de depuración de aguas residuales y de los planes derivados de éste, así como de la normativa citada anteriormente, se están acometiendo actuaciones por las administraciones que suscitan la presentación de diversas quejas. Así, la construcción de estaciones depuradoras de aguas residuales suele ocasionar la oposición vecinal a su instalación, debido a la proximidad a las viviendas. En otros casos, se denuncia el deficiente funcionamiento de una planta depuradora, estación de bombeo y red de saneamiento de la ciudad de Las Palmas (Gran Canaria), por los malos olores que genera su funcionamiento, así como por estar vertiéndose al mar directamente sin previo proceso de depuración miles de metros cúbicos que a tenor de los comparecientes no son asumibles por las instalaciones excesivamente obsoletas. Las actuaciones emprendidas cuando el motivo de las quejas es la oposición vecinal a la ubicación de una instalación de estas características en lugares próximos a las viviendas, consiste en comprobar si el procedimiento emprendido para la puesta en marcha de estas actividades ha respetado los requisitos establecidos normativamente y si se cumplen las preceptivas distancias respecto de poblaciones habitadas (9510296, F9600121, 9705038, 9709707).

13.5. Residuos

Los acuerdos de la Cumbre de la Tierra celebrada en Río de Janeiro no sólo incidían sobre la contaminación del aire, sino también en la necesidad de acometer, con urgencia, desde las distintas instancias nacionales, las medidas precisas para hacer frente al problema de los residuos; problema que afecta tanto a los desechos domésticos como a los industriales, a la utilización de los vertederos, contaminación de suelos y aguas subterráneas y efectos nocivos de las plantas de tratamiento (incineración, etc.). Así, en la citada cumbre se afirmó que «la gestión ecológicamente racional de los desechos, se encuentra entre las cuestiones que más importancia tienen para mantener la calidad del medio ambiente de la tierra y sobre todo para lograr un desarrollo sostenible en todos los países para lo cual es imprescindible la realización de inversiones considerables en instalaciones de reciclado de residuos con la mejor tecnología disponible y en instalaciones de tratamientos de aguas residuales».

Y ello porque, tradicionalmente, en determinadas zonas de economía principalmente agrícola, los residuos han sido mayoritariamente orgánicos y fácilmente aprovechables; pero en la actualidad, en la composición de los residuos sólidos existen materiales no degradables que necesitan un tratamiento previo para poder reciclarlos o eliminarlos definitivamente.

En el informe correspondiente al año 1996 se indicaba que aún no se había recogido en la legislación española la directiva 94/62/CE, del Parlamento y del Consejo, de 20 de diciembre, relativa a los envases y residuos de envases. En el mes de abril se aprobó la Ley 11/1997, de 24 de abril, de Envases y Residuos de Envases, en la que se contemplan los diferentes objetivos

marcados en la directiva de aplicación: el fomento de la prevención y la reutilización de los envases, estableciendo como objetivos la reducción, reciclado y valorización.

Sin perjuicio de que la entrada en vigor de esta ley ha sido diferida hasta el mes de mayo de 1998 por la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, los envases y residuos de envases son considerados como residuos sólidos urbanos por la ley, por lo que la regulación que prevé la Ley 11/1997, de 24 de abril incide en alguna medida en la regulación tradicional que la Ley 42/1975, de Tratamiento de Desechos y Residuos, realizaba en cuanto al esquema de su recogida y tratamiento municipal. Así se suprime la devolución del envase del consumidor para hacer partícipes a las corporaciones locales en la recogida selectiva de los envases, necesitándose de convenios de colaboración entre los entes locales y los agentes económicos participantes en estos sistemas integrados de gestión para la perfecta articulación del sistema.

Una cuestión que suscita cierta preocupación es cómo se instrumenta la financiación del sobrecoste de recogida de envases. Dado que son los ayuntamientos los que siguen teniendo residenciada la obligación de recogida domiciliaria de residuos, la previa clasificación y selección de los desechos en varias bolsas separadas implica un coste adicional para los consistorios, por lo que la ley citada prevé en su artículo 10.2 que los sistemas integrados de gestión de residuos de envases y envases usados financiarán la diferencia de coste entre el sistema ordinario de recogida, transporte y tratamiento de los residuos y desechos sólidos urbanos en vertedero controlado, establecido en la Ley 42/1975, de 19 de noviembre, y el sistema de gestión regulado en la nueva ley, incluyendo entre los costes originados por este último, el importe de la amortización y de la carga financiera de la inversión que sea necesario realizar en material móvil y en infraestructuras. En cualquier caso, la nueva ley, a través de los sistemas integrados de gestión implica que el mayor coste del reciclado y de la recogida selectiva de los residuos va a recaer, en última instancia, sobre el consumidor final, quien va a financiarlo, en gran medida, a través del precio que se paga por los productos envasados.

Pero además de esta norma sobre envases, se ha aprobado la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos. Se trata de una ley básica que traspone al derecho interno español la Directiva 91/156/CE y contempla la recogida selectiva de residuos en todos los municipios del Estado español, salvo los de menos de 5.000 habitantes, que quedan exentos, en principio, de la clasificación en origen por las dificultades que la recogida selectiva puede suponer para estas entidades de escasa infraestructura y con carencias de medios técnicos y personales.

Algunas comunidades autónomas han comenzado a aplicar en sus planes autonómicos de gestión de residuos sólidos urbanos las novedades de prevención en origen y recogida selectiva contempladas en el proyecto de ley de residuos y en la ya vigente ley de envases y residuos de envases. Así, la Comunidad de Madrid aprobó en junio de 1997 su plan autonómico de gestión de residuos sólidos urbanos para el período 1997-2005 en el que se contempla una gestión integral de los residuos a través de una segregación de la materia orgánica de la fracción inorgánica, la recogida domiciliaria diferenciada a través de la introducción de la denominada bolsa amarilla y la previsión de construcción de nuevas plantas de compostaje y clasificación en el territorio de la comunidad.

Junto a este nuevo panorama normativo, en las quejas formuladas este año persiste la oposición vecinal a cuanto signifique implantación de nuevas instalaciones, no ya vertederos tradicionales, que aún siendo controlados generan una explicable resistencia, sino a las plantas de transferencia y clasificación, cuando en realidad en estas se procede únicamente a la separación del material inorgánico previamente separado de los restos orgánicos de los residuos (9702937, 9623009, 9707152 y 9705002).

En otra queja se plantea la oposición ciudadana a la instalación en el consejo gallego de Vilaboa (Pontevedra) de una planta de transferencia de residuos sólidos urbanos. El estado de degradación de los vertederos de residuos sólidos urbanos de Abanilla y Fortuna, en la provincia de Murcia, ha originado la apertura de una investigación por la afección de los mismos al cauce del río Chicamo y a zonas de especial interés ecológico y con ecosistemas prioritarios. En otra investigación llevada a cabo se muestra la preocupación de un grupo de vecinos por la posible instalación de un vertedero de materiales inertes en Otañes (Cantabria) (9710607, 9709034).

Se pueden citar otros casos significativos tramitados en 1997, como la oposición a que se ubicase en el término municipal de Agoncillo (La Rioja) un vertedero de residuos industriales considerado perjudicial por los comparecientes, tanto para los núcleos de población cercanos como para el río Ebro, asegurando aquéllos que no se garantizaba la estanqueidad de los residuos. La investigación fue concluida una vez que se pudo comprobar que la seguridad de las instalaciones estaba garantizada al cumplir la normativa sobre residuos tóxicos y peligrosos, las distancias a núcleos habitados, y las distancias respecto del río Ebro (más de 3 km.). En otros supuestos se aludía a la posible instalación de un centro de tratamiento de residuos en el término municipal de Villamartín de Don Sancho, en la provincia de León, lo que motivó que por la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Junta de Castilla y León se informara ampliamente sobre el problema del tratamiento y de la búsqueda de emplazamientos de los residuos sólidos urbanos, no sólo en la provincia de León, sino también en todo el ámbito geográfico de la comunidad autónoma, para lo cual se dispone de las previsiones incluidas en el plan director regional de residuos sólidos urbanos (9705002 y 9707152).

Sigue constituyendo un problema preocupante que deben resolver las administraciones públicas competentes el vertido de tierras y escombros procedentes de construcciones, así como el control de las actividades de vertido ilegal de este tipo de materiales inertes. Determinados municipios de grandes dimensiones disponen de las ordenanzas municipales específicas que establecen las previsiones necesarias a las que deben acogerse este tipo de almacenamientos. Sin embargo, la mayor parte de los ayuntamientos, que se enfrentan cada día con el problema, carecen de norma al respecto. Sobre esta materia se han seguido recibiendo quejas en 1997, lo que demuestra que la ubicación espontánea de estos emplazamientos no es debidamente controlada por las administraciones públicas competentes, entre las que desempeña un papel primordial la Administración municipal. Los emplazamientos elegidos para la eliminación de los elementos sobrantes de las construcciones, especialmente de los grandes proyectos de obras públicas, atentan, muchas veces, contra las condiciones higiénicas y sanitarias e incluso estéticas, del entorno en el que se sitúan.

Este es el caso de la queja formulada por el representante de una plataforma ecologista sobre el funcionamiento ilegal del vertedero de inertes de Las Cárcavas en el barrio de Hortaleza de Madrid, dirigida también al Defensor del Pueblo Europeo, en el que pese a que la Gerencia

Municipal de Urbanismo ha impuesto a la empresa que explota el vertedero una multa de 18.500.000 pesetas por ejercitar la actividad sin licencia, aun cuando ha sido solicitada con posterioridad, no se ha procedido a ejecutar la orden de cese de actividad y, en su caso, clausura del vertedero, ante la ausencia de otros vertederos en la zona norte de Madrid, lo que fomentaría la existencia de vertidos incontrolados. El Defensor del Pueblo estima que la solución que se dé no puede consistir en la mera articulación de acciones para su eventual legalización, sino en el estudio de las posibilidades urbanísticas y ambientales de legalización del actual vertedero y la consideración de alternativas a la actual ubicación, mientras persista la transitoriedad de la situación actual (9702472).

Otra queja denunciaba la situación creada en la ciudad de Cáceres por la continua presencia de camiones que realizaban tareas de descarga de escombros en terrenos próximos a unas viviendas, con las consiguientes molestias de polvo, ruido y estéticas derivadas de este almacenamiento. Tras formularse una sugerencia al Ayuntamiento de Cáceres, ésta fue aceptada, en el sentido de que se exigiera a los responsables del transporte de materiales, tierras y escombros el cumplimiento de las condiciones establecidas en la ordenanza municipal de policía y buen gobierno respecto de este tipo de vertidos. En otro caso, en la localidad de Nerja (Málaga), se efectuaban actividades de vertidos de escombros extraídos de una obra municipal próxima, planteándose en dicha investigación el supuesto incumplimiento por una administración pública de su propia normativa sobre escombreras (9619737 y 9620812).

Las novedades legislativas en el capítulo dedicado a los residuos que ahora se comenta no finalizan con lo expuesto hasta el momento sobre envases y normativa general sobre residuos.

En primer lugar, el Real Decreto 95/1997, de 20 de junio, por el que se modifica el Reglamento para la ejecución de la Ley 20/1986, de 14 de mayo, básica de residuos tóxicos y peligrosos, solventa las carencias de la norma española sobre gestión de residuos tóxicos y peligrosos y arbitra nuevas medidas para gestionar su eliminación, en consonancia con el espíritu de la Directiva 91/689/CEE.

La segunda norma incorporada al derecho interno es la Directiva 94/67/CE, mediante el Real Decreto 1217/1997, de 18 de julio, sobre incineración de residuos peligrosos, y de modificación del Real Decreto 1088/1992, de 11 de septiembre, relativo a las instalaciones de incineración de residuos municipales. La incorporación de los principios recogidos en esta directiva permite conectar una serie de aspectos ya regulados por distintas normas como son las autorizaciones administrativas reguladas en la Ley de Protección del Medio Ambiente Atmosférico de 1972, sobre instalación, ampliación o modificación de actividades clasificadas como potencialmente contaminadoras de la atmósfera, la necesidad de contar con la autorización previa de gestor de residuos tóxicos y peligrosos, así como las necesarias autorizaciones de vertidos de acuerdo con la Ley de Aguas y la Ley de Costas.

En este contexto se inició una investigación de oficio al hallarse en un descampado del barrio madrileño de Canillejas bidones que habían sido abandonados y cuyo contenido consistía en residuos tóxicos y desechos clínicos, posiblemente procedentes de grandes áreas hospitalarias (F9700090).

13.6. Actividades clasificadas y contaminación acústica

Aún no se ha publicado la tan esperada ley contra la contaminación acústica, aunque existen trabajos preparatorios del proyecto que el Ministerio de Medio Ambiente debe remitir al Parlamento para su aprobación. Sigue siendo necesaria, por tanto una norma que, con carácter básico, establezca unos objetivos de calidad sonora y que constituya el marco en el que puedan encuadrarse las actuaciones municipales, tanto en aquellos municipios que disponen de ordenanzas específicas sobre contaminación acústica, como, fundamentalmente, para aquellos otros que no tienen referente normativo alguno. Como se ha puesto reiteradamente de manifiesto, y dado que la planificación ambiental ha de prevalecer sobre la territorial y urbanística, habrá de preverse en la futura norma la incidencia de las actividades en función de las zonas donde están ubicadas y la compatibilidad de los usos en función de la ubicación de dichas actividades si éstas son fuentes productoras de molestias.

No parece excesivo predicar la necesidad de utilización de técnicas preventivas, como la de evaluación de impacto ambiental, en las futuras instalaciones o actividades, de tal manera que una debida evaluación de su incidencia sonora pueda evitar la molestia en el origen. Muestra de ello es la tendencia, ya utilizada por algunas ordenanzas municipales, de exigir un estudio de impacto ambiental en las solicitudes de licencias municipales de actividades clasificadas.

En este sentido, el mayor número de quejas encuadrables en el apartado de actividades clasificadas son las que tienen como característica principal las molestias causadas a los ciudadanos por ruidos y vibraciones. Unas veces provienen de una actividad e instalación, de las denominadas clasificadas, otras de fuentes que podríamos denominar inespecíficas, pero contempladas por la normativa municipal, principalmente ruidos provenientes de las relaciones de vecindad, y otras que proceden de fuentes difusas, no reguladas expresamente y que van engrosando año tras año las quejas y denuncias ciudadanas, sin que los poderes públicos competentes adopten, para su corrección, medida alguna: las molestias por el tráfico rodado, las molestias genéricas de las calles céntricas de las ciudades, las que provienen del uso abusivo del escape libre de los ciclomotores, escasamente vigilado por las autoridades municipales y las molestias causadas por las concentraciones humanas en las zonas conocidas como de copas o de ocio, caracterizadas por la saturación de establecimientos públicos, cuya clientela consume las bebidas en plena vía pública con el consiguiente perjuicio para los residentes más cercanos a dichos lugares.

Sea cual sea el origen de la molestia acústica, lo cierto es que se sigue constatando dejación municipal y excesiva pasividad en el debido control y supervisión de las denuncias ciudadanas por estos hechos. Esta institución es consciente de la falta de medios, tanto humanos como técnicos y materiales o presupuestarios para poder hacer frente, con la mayor eficacia y agilidad posible, a las denuncias vecinales sobre estas materias. A ello hay que añadir el alto grado de concienciación ciudadana que va existiendo en materia ambiental, y específicamente de impacto acústico. Al ciudadano español le resulta cada vez más difícil verse privado de su derecho a la intimidad personal y familiar, de su derecho al descanso y a la tranquilidad y de su derecho a la salud en detrimento del desarrollo económico de unos pocos que perturban la habitabilidad de su vivienda, de su barrio. De hecho, es cada vez mayor el número de ciudadanos que constituyen formas asociativas para demandar de los poderes públicos, en especial de las autoridades municipales, actuaciones eficaces en la regulación, supervisión y control tanto del correcto

ejercicio de las actividades de ocio encuadradas en los establecimientos autorizados para ello, como de otras actividades que sin merecer el calificativo de clasificadas son fuente incesante de intromisiones ilegítimas (9700172, 9700120, 9707790, 9707277, 9712563).

14. URBANISMO Y VIVIENDA

14.1. Urbanismo

14.1.1. Consideraciones generales

La sentencia dictada por el Tribunal Constitucional el 20 de marzo de 1997 en los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, ha declarado la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de setenta y seis preceptos en todo o parte, calificados de carácter básico o de aplicación plena, y de otros doscientos cuatro, total o parcialmente, a los que se dotaba de eficacia supletoria.

El resultado es que, tras esta decisión del Tribunal, el texto refundido ha desaparecido, prácticamente, del ordenamiento jurídico, lo que ha provocado una situación de vacío normativo que el propio tribunal evita en cierto modo al declarar inconstitucional y nulo un inciso del apartado primero de la disposición derogatoria única de la citada norma, por lo que el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, ha recobrado vigencia.

El fallo tiene una importancia trascendental en el ordenamiento jurídico-urbanístico, al realizar el alto tribunal un deslinde y reparto de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas muy preciso, declarando, en síntesis, que el Estado ha incurrido en un exceso competencial, fundamento básico de la anulación de los preceptos que han sido tachados de inconstitucionalidad.

No obstante, hay que tener en cuenta que en las comunidades autónomas en las que no se ha legislado sobre esta materia o en las que únicamente se han dictado normas sobre aspectos parciales, la normativa urbanística está conformada por el Real Decreto 1346/1976, por algunos preceptos no anulados del texto refundido que ha sido enjuiciado por el Tribunal, por la Ley 7/1997, de 14 de abril, de Medidas Liberalizadoras en Materia de Suelo y de Colegios Profesionales, que no han sido impugnadas.

Estos reglamentos que se dictaron en desarrollo del texto refundido aprobado en el año 1976 han sufrido a lo largo de estos años derogaciones parciales, necesitando, en gran medida, una revisión integral. El Reglamento de Gestión Urbanística, además, ha quedado recientemente afectado por el Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, por el que se aprueban las normas complementarias al Reglamento para la Ejecución de la Ley Hipotecaria sobre Inscripción en el Registro de la Propiedad de Actos de Naturaleza Urbanística.

El citado real decreto era esperado desde hace tiempo y contribuirá a garantizar la seguridad del tráfico jurídico al permitir la inscripción de derechos de contenido inmaterial de la propiedad,

como son las transferencias de aprovechamiento o aquéllos que aun no se han producido, como la inscripción o cambio de finca futura.

Es importante señalar que, entre los preceptos anulados por la sentencia del Tribunal Constitucional, se encuentran los artículos 94 a 99 del texto refundido del año 1992, que regulaban las áreas de reparto y los aprovechamientos tipo, figuras no previstas en el texto refundido del año 1976 por lo que la utilización de estas técnicas instrumentales carece de cobertura legal.

La sentencia ha sido dictada después de casi cinco años de la entrada en vigor del texto legal que ahora se declara parcialmente inconstitucional por lo que gran parte de los instrumentos de planeamiento estaban adaptados al mismo incluyendo, por tanto, las figuras aludidas. Por ello, algunas comunidades autónomas se han visto obligadas a adoptar decisiones de carácter urgente que evitaran una situación de vacío normativo o la necesidad de reelaborar tales instrumentos, eliminando estas nuevas figuras.

Para ello, se han dictado normas-puente hasta tanto los órganos legislativos de las comunidades autónomas aprueben la legislación urbanística que se deberá aplicar en su territorio. Las exposiciones de motivos de estas normas explican la necesidad de tal actuación y la asunción del derecho estatal anterior a la sentencia con alguna modificación, recordando que la inconstitucionalidad declarada está referida únicamente a un problema de títulos competenciales.

Naturalmente, las comunidades autónomas que habían legislado de una forma completa no comparten este mismo problema, si bien debe advertirse que en algunos de sus preceptos se hace remisión a la normativa estatal.

El panorama expuesto hasta aquí evidencia la necesidad de hacer un esfuerzo dentro de los límites marcados por el Tribunal Constitucional para dotar a esta parcela del derecho de una legislación básica y de desarrollo completa y actualizada que evite los problemas de aplicación que conlleva la dispersión normativa expuesta.

Indudablemente, el proyecto de ley del suelo que actualmente se encuentra en proceso de discusión parlamentaria contribuirá a paliar esta situación, si bien será imprescindible que las comunidades autónomas realicen un esfuerzo legislativo que permita aplicar la legislación urbanística con facilidad por los distintos sujetos concernidos por el urbanismo, dada la reducida capacidad estatal para intervenir normativamente en este sector.

14.1.2. *El planeamiento y su ejecución*

El planeamiento es la base necesaria y fundamental de toda ordenación urbana. El conjunto de la actividad urbanística gira alrededor de esta figura al formularse en los instrumentos de planeamiento el trazado de las vías públicas, los distintos emplazamientos de las zonas industriales, espacios libres, etc., determinándose, asimismo, la mejor distribución de la población en el territorio mediante la concreción de las parcelas edificables, la composición arquitectónica, las características estéticas, las zonas que deben protegerse y, en definitiva,

diseñarse el modelo territorial elegido, determinándose la gestión urbanística que es necesaria para posibilitar la materialización de dicho modelo.

A pesar de ello, el planeamiento es una de las parcelas del urbanismo más desconocida por los ciudadanos que, sin embargo, son los destinatarios y usuarios del desarrollo urbanístico que se diseña en el plan correspondiente.

Es frecuente que a través de un problema concreto, los afectados tomen conocimiento de que la Administración puede, tras la aprobación de un plan, afectar su propiedad a un determinado uso, modificar la calificación del suelo y su uso, impedir o limitar la edificación de un terreno, en definitiva, delimitar el contenido del derecho de propiedad de los propietarios.

Las consecuencias inmediatas de la variación del planeamiento, suelen provocar un rechazo inicial en los ciudadanos que resultan afectados, en muchos casos por desconocimiento y, en otros, por falta de comprensión del problema al que se enfrentan, percibiendo la intervención de la Administración como una agresión a sus derechos, sin que las explicaciones recibidas sobre determinada actuación urbanística resulten suficientemente satisfactorias.

Se viene insistiendo en los sucesivos informes anuales en la necesidad de que las Administraciones realicen esfuerzos para que los ciudadanos comprendan las razones por las cuales se va a alterar su *modus vivendi* o se va a restringir su capacidad de disposición, edificación, etc., o, incluso, se va a destinar una propiedad determinada a un uso concreto. Tal esfuerzo contribuirá a dar una mayor fluidez a las relaciones Administración-administrado y a evitar numerosos conflictos que, en muchos casos, consiguen paralizar la actividad administrativa al ser trasladados a la vía jurisdiccional y ser objeto de suspensión hasta la decisión judicial concreta.

La legislación urbanística ofrece a la Administración la posibilidad de realizar este esfuerzo en diferentes momentos dentro de los distintos períodos de elaboración de los instrumentos de planeamiento: durante el avance y tras la exposición pública obligatoria en la fase de respuesta a las alegaciones formuladas.

Resulta obligado hacer referencia a la insatisfacción que se ha detectado en algunos colectivos y particulares que han participado en el proceso de elaboración del nuevo plan general de Madrid, aprobado en el año 1997. La explicación de tal insatisfacción se encuentra en la ausencia de respuesta a las alegaciones formuladas en la segunda fase de exposición pública, que se realizó, de conformidad con la legislación vigente, al haberse producido modificaciones sustanciales en el plan.

La corporación, en esta segunda fase, no contestó a las alegaciones, habiéndose apreciado, a través de las quejas recibidas, problemas concretos como la aceptación de una alegación en la primera fase de exposición pública y la aceptación de otra, formulada por un tercero y de signo contrario, en la segunda fase.

Concretamente, éste es el caso planteado por una comunidad de propietarios que presentó una alegación durante el primer plazo habilitado para ello, referida a que no se suprimieran dos callejones para su conversión en terrenos edificables por conllevar graves perjuicios para la

seguridad de determinadas viviendas. Tal alegación fue estimada y notificada a la referida comunidad.

Rectificada la alineación de la calle en el sentido de mantener los dos callejones, en el segundo período de información pública se presentó una alegación por parte de la empresa propietaria de los terrenos, que entretanto habían sido vendidos por formar parte del patrimonio municipal del suelo, para que se suprimiera uno de los callejones, manteniendo la edificabilidad del otro, siendo la alegación también aceptada.

Ante el planteamiento del problema por esta institución, el Ayuntamiento de Madrid está buscando una solución que no perjudique a las partes afectadas, dado que la no supresión del callejón produce perjuicios a los compradores del terreno que tenían la intención de edificarlo, y su efectiva supresión perjudicaría seriamente la seguridad de determinadas viviendas, tal y como ha puesto de manifiesto el informe elaborado por el Departamento de Prevención y Protección Civil del citado ayuntamiento (9703351).

La desestimación de alegaciones a los planes sin suficiente justificación produce una sensación de impotencia en los ciudadanos afectados que, en muchos casos, aboca a la formulación ante la jurisdicción contenciosa de los recursos correspondientes y, en muchos otros, a la presentación de quejas ante esta institución.

El Defensor del Pueblo trata en estos casos de averiguar, a petición de los interesados, si la discrecionalidad del planeamiento reconocida, tanto legal como jurisprudencialmente, y que, por tanto, en sí misma no se cuestiona, tiene un fundamento de racionalidad suficiente o si, por el contrario, se trata de un acto arbitrario carente de respaldo legal.

Un supuesto singular es el de la calificación otorgada por un nuevo plan a la propiedad de un ciudadano, un inmueble que históricamente había pertenecido a su familia, al señalarla como «equipamiento comunitario», destinándose su uso a una actividad pública. Ante la alegación del interesado de mantener el carácter y uso privado del edificio, el Ayuntamiento de Colindres (Cantabria) confirmó su decisión, en su deseo de que todos los servicios de carácter comunitario estuviesen próximos.

De la argumentación expuesta no ha sido posible determinar que la decisión adoptada atienda a la finalidad de establecer una ordenación urbanística más adecuada a las exigencias del interés general, ni tampoco que la misma cumpla las premisas que viene exigiendo la jurisprudencia para legitimar la potestad discrecional de la Administración en el planeamiento: explicitación de las razones que determinan la decisión con criterios de racionalidad y respeto de los principios generales del derecho, especialmente la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, por lo que se ha sugerido al ayuntamiento que revise en profundidad la calificación y que, en su caso, la justifique, sin que hasta el momento se haya recibido respuesta a la sugerencia remitida (9701461).

En la fase de avance del plan no existe obligatoriedad de exposición y consulta pública pero, en aras de una mayor información y transparencia, se permite ilustrar a los ciudadanos interesados en torno a las líneas maestras sobre las que va a girar el plan que se pretende elaborar.

Sobre este base se iniciaron investigaciones ante el Ayuntamiento de Perales de Tajuña (Madrid), al objeto de conseguir que se ofreciera la información solicitada por las personas que se dirigieron a esta institución, que les había sido denegada al estar las normas subsidiarias en fase de avance. La respuesta del ayuntamiento justifica su actuación en la falta de medios, indicando que las personas interesadas pueden solicitar la documentación que consideren necesaria y se les otorgará, previo pago de la tasa correspondiente. Tal ofrecimiento, sin embargo, tiene una matiz distinto que la respuesta inicial obtenida, que denegaba la petición de forma taxativa (9705753, 9705980).

Es habitual, asimismo, que las administraciones muestren cierta rigidez en cuanto a modificar las decisiones que han adoptado, aun cuando a través de pronunciamientos judiciales, se vean obligadas a ello. Tal resistencia origina que se deba solicitar una nueva intervención judicial para que se ejecute la sentencia.

Así ha ocurrido en el caso de una reclasificación de suelo como «apto para urbanizar» en el término municipal de San Vicente de la Barquera (Cantabria) que, tras el fallo judicial en el que se indica que la parcela ostenta la cualidad de suelo urbano, no produce la reacción municipal de efectuar los trámites necesarios para el cumplimiento de la sentencia, dejando sin efecto la declaración firme de la sentencia y demorando su eficacia a una futura revisión del plan que acabará limitando la edificabilidad del terreno (9709452).

Es también frecuente que las sentencias judiciales no sean ejecutadas en sus propios términos por los cambios que se producen en los planes urbanísticos desde el momento en que se inicia el proceso judicial hasta que se dicta sentencia y ésta adquiere firmeza.

Así sucedió en un supuesto en el que, tras indicar el tribunal competente que la licencia otorgada por el Ayuntamiento de Níjar (Almería) era nula por haberse tramitado según la regulación destinada al otorgamiento de licencias en suelo urbano, tratándose de suelo no urbanizable, ordenó que se reiniciara el procedimiento y se tramitara la licencia conforme a las normas que regulan el otorgamiento de licencias en esta clase de suelo, clasificación que en el momento de deducirse el recurso el suelo tenía, pero que había perdido ya en el momento del fallo. En definitiva, no es infrecuente que diversas administraciones utilicen sus potestades de planeamiento para soslayar los efectos de sentencias potencialmente desfavorables (9705305).

Los daños, cuando no verdaderas catástrofes, causadas por las lluvias torrenciales de este año, predominantemente en zonas urbanizadas, requieren una prioritaria atención pública y una búsqueda de soluciones para hacer frente a una situación en que la que se han producida pérdidas humanas y se han generado perjuicios seguramente irreparables. Aunque no sea posible evitar de forma absoluta tales situaciones, sí lo es la reducción de su frecuencia dado que existe un porcentaje alto de casos que se derivan de incumplimientos legales, en concreto de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas.

Esta ley y, más específicamente, el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, aprobado por Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, establece que la ejecución de cualquier obra o trabajo en la zona de policía de cauces precisa autorización administrativa del organismo de cuenca. El problema estriba en que el álveo o cauce de una corriente continua o discontinua como elemento integrante del dominio público hidráulico, sólo se deslinda conforme al mismo texto

reglamentario a instancia de parte o cuando el organismo de cuenca lo estima necesario, por lo que, a falta de deslinde, es difícil, si no imposible, precisar el área en la que tales obras o construcciones requieren tal autorización ya que, según la misma norma, deben incluirse, entre otras, las alteraciones sustanciales del relieve natural del terreno y las construcciones de todo tipo.

La legislación de aguas no contempla las inundaciones desde la perspectiva de la delimitación de la zona de policía, sino desde la de las denominadas zonas inundables o terrenos que puedan resultar inundados durante las crecidas no ordinarias, y dispone que tales terrenos conservan su calificación jurídica y titularidad dominical; el gobierno puede establecer limitaciones de uso de las zonas inundables para garantizar la seguridad de las personas y los bienes, pudiendo establecer los Consejos de Gobierno de las comunidades autónomas normas complementarias a las estatales.

Tan parca regulación no ha podido prevenir o reducir el efecto de sucesos como los de Badajoz o Biescas (Huesca), aunque es preciso reconocer que en éstos y en otros casos se dieron circunstancias de fuerza mayor. Ante los acontecimientos producidos debe llamarse la atención sobre la necesidad de regular de modo distinto la figura de las zonas inundables con una mayor integración y coordinación entre la legislación de aguas y la del suelo, ambas en proceso, en estos momentos, de revisión legislativa. A ello se refirió la sentencia 227/1988, de 29 de noviembre, del Tribunal Constitucional en relación con la impugnación de diversos preceptos de la Ley de Aguas, al afirmar que «es preciso insistir particularmente en este punto, en la necesidad de cooperación y coordinación entre las distintas planificaciones que afecten al territorio y a la ordenación de los recursos hidráulicos».

Ahora bien, con independencia de que el problema de las zonas inundables y la delimitación del dominio público hidráulico requiera una mayor atención normativa y coordinación a través de la planificación, cabe pensar que las diferentes figuras de planeamiento urbanístico soslayan, a veces, el problema, ordenando terrenos para la construcción, bien en zonas con riesgo de inundación, aun cuando no hayan sido declaradas como tales, bien directamente en dominio público hidráulico o su zona de servidumbre o policía.

Tal puede ser el caso de la queja sobre las obras de ampliación de un instituto de enseñanza secundaria construido en el término municipal de Las Rozas (Madrid), que, al parecer, se va a llevar a cabo en una parcela cedida por el ayuntamiento al Ministerio de Educación y Cultura, que se ubica en el cruce de los arroyos Los Perales y Lazarejo, cuyo riesgo de inundación ha sido puesto de manifiesto por la Concejalía de Medio Ambiente del propio ayuntamiento (9714507, 9700597, 9713881).

También puede serlo el de la aprobación de un plan parcial en Villafranca de Córdoba efectuado al parecer en contra del informe evacuado por la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir y que se ha inundado en diversas ocasiones. Pese a los requerimientos efectuados por esta institución, ni la Consejería de Obras Públicas de la Junta de Andalucía ni el ayuntamiento han informado al respecto (9714507, 9700597, 9713881 y 9706063).

La actividad urbanística de transformación material del suelo en que consiste la ejecución del planeamiento es susceptible de diversas formas de gestión en las cuales interviene el sector

público en diferentes grados. En el informe parlamentario correspondiente a 1996 se trató la problemática derivada de dicha ejecución cuando el sistema de actuación era el de compensación. La elección de este sistema, que deja en manos de los particulares la gestión de la actividad urbanística, resulta incomprensible para la mayoría de los ciudadanos y además pone de manifiesto las discrepancias que se suscitan en el seno de las juntas de compensación, al no tener en ella los pequeños propietarios una representación significativa, lo que origina numerosas enfrentamientos que obstaculizan la propia gestión.

Debe ratificarse lo ya expuesto en dicho informe sobre los problemas detectados insistiendo especialmente en la necesidad de que el representante de la Administración en las juntas de compensación intervenga activamente en el proceso de gestión, tal y como siguen demandando los ciudadanos que se dirigen a la institución.

Uno de los efectos de la aprobación de los planes urbanísticos es la legitimación de las expropiaciones. La consecuencia, pues, de la afección de determinados terrenos por un plan y la inclusión de los mismos en unidades de ejecución a desarrollar por el sistema de expropiación implica la declaración de utilidad pública de las obras y la necesidad de ocupación de los terrenos y edificios correspondientes.

Por ello reviste singular gravedad el hecho de que se produzcan largas demoras en la ejecución de las previsiones que los instrumentos de planeamiento realizan al diseñar la ordenación del territorio de que se trate, tanto en lo que hace a nuevos proyectos como a remodelaciones de zonas urbanas necesitadas de una reforma en profundidad.

Los aspectos del procedimiento expropiatorio que provocan un mayor número de quejas son aquellos relacionados con el justiprecio, es decir, la indemnización que se otorga a los propietarios o titulares de derechos, debido a que en gran parte de los casos el régimen legal de valoraciones no suele coincidir con el valor que los afectados otorgan a su propiedad. Este extremo tiene generalmente una base objetiva y otra subjetiva, esta última relacionada con aspectos que, en principio, nada tienen que ver con la valoración en sí misma considerada, sino en diversos factores como la inquietud, molestias, valor afectivo, etc. que rodean a toda expropiación (9620652, 9623159, 9613039).

Existen, además, otras cuestiones preocupantes en materia expropiatoria que plantean problemas que año tras año permanecen sin resolver, como son la demora en la ejecución de las previsiones de los planes, que conlleva perjuicios para las personas cuya propiedad ha quedado afectada y el efectivo cumplimiento de las prescripciones legales en cuanto al derecho de realojo.

Es inherente a todo plan que se realice como previsión de futuro por cuanto no tendría sentido que el tiempo y el coste que origina su elaboración se refiera a un presente que siempre está en proceso de transformación. Las afecciones de propiedad que se realizan a través del plan, sin embargo, no justifican su paralización durante largos años. Esta situación supone para el propietario la imposibilidad de efectuar transacción alguna sobre su propiedad y limita su disposición para edificar o ejercitar cualquier otra actividad en el caso de que para ello necesite efectuar inversiones.

En este marco se reciben quejas fundadas, en su gran mayoría, en los años que transcurren sin que los planes se ejecuten, ni el suelo destinado a expropiación se libere. Así ha ocurrido en el caso del propietario de un terreno en la localidad de Montgat, vinculado veinte años atrás por el Plan General Metropolitano de Barcelona a equipamientos comunitarios, por lo que resultaría expropiable. En el transcurso de los años se ha podido comprobar que la calificación otorgada en su día no era la óptima para las necesidades del municipio, evidenciándose la necesidad de adoptar medidas concretas tales como una nueva calificación del terreno al objeto de paliar los efectos de una decisión inicialmente equivocada, o bien por resultar inejecutable tal previsión a posteriori por dificultades sobrevenidas.

La investigación realizada ha puesto de manifiesto que no es posible la gestión urbanística por diferentes circunstancias, entre ellas la inoperancia de determinados instrumentos de planeamiento, debido a la falta de medios económicos y a la supresión de la Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona que no ha tenido continuidad y, por tanto, no existe órgano que asuma las competencias de ésta, otorgando la cobertura financiera necesaria.

Por ello, el Defensor del Pueblo ha sugerido al Ayuntamiento de Montgat que ejercite su potestad de planeamiento en el ámbito de su término municipal para modificar el destino del terreno por otro más acorde con la necesidades reales del municipio. La sugerencia no ha sido aceptada (9511913).

Este caso pone de manifiesto el reducido campo de actuación que tiene el propietario de un terreno afectado por una expropiación urbanística que, sin embargo, no se ejecuta. En efecto, la única opción posible para el particular es impulsar el expediente expropiatorio, posibilidad que le ofrece la legislación del suelo y que, sin embargo, supone una espera añadida desde que el interesado inicia dicha vía y que, por otra parte, implica depositar en el afectado la carga del procedimiento.

Por ello, sería deseable que ante el incumplimiento de los plazos que establecen los planes para ejecutar sus propias previsiones, el efecto de desafectación o impulsión del expediente expropiatorio se produjera de forma automática evitando así los perjuicios que supone para el administrado. En todo caso, es necesario señalar que el interés público que fundamenta las expropiaciones o las afecciones de terrenos queda en entredicho ante este tipo de situaciones que suponen sacrificios individuales que, con el tiempo, no parecen suficientemente justificados.

En lo que se refiere a las personas afectadas por el realojo (derecho que otorga la disposición adicional cuarta del Real Decreto Legislativo 1/992, de 26 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana), cuando se actúa por el sistema de expropiación, se ha apreciado que la aplicación estricta de la norma puede quebrantar el espíritu de la ley en algún caso. En efecto, el apartado uno de tal disposición garantiza el derecho de los ocupantes legales de inmuebles, cuando constituyan su residencia habitual, a ser realojados en otras viviendas sujetas a regímenes de protección pública.

Esta disposición, que introdujo el texto del año 1992 y que no ha quedado afectada por la sentencia del Tribunal Constitucional a la que antes se ha hecho referencia, persigue una finalidad que puede no ser satisfecha si se aplica literalmente. Así, familias que ocupan viviendas en régimen de arrendamiento y con escasos recursos económicos, pueden ver tal derecho vacío

de contenido cuando se les ofrecen viviendas cuya renta está por encima de su capacidad económica, aun cuando se cumpla el requisito legal de que el alquiler esté sujeto a un régimen de protección pública.

Este es el caso de siete familias cuyo desalojo era necesario para llevar a cabo la apertura de una vía pública, tras la demolición del inmueble donde residen. Iniciadas actuaciones ante el Ayuntamiento de Oviedo, se ha obtenido la garantía de que no se va a proceder al desalojo hasta que culmine la negociación iniciada, consistente en ofrecer a los afectados viviendas que cumplan los requisitos legales y cuya renta pueda ser efectivamente asumida en garantía del cumplimiento del espíritu de la ley (9706322).

14.1.3. *Intervención en la edificación y uso del suelo*

El mal estado de determinados edificios y la resistencia de los propietarios a realizar las obras de conservación y reparación necesarias que eviten tal situación, constituyen un frecuente motivo de queja ante esta institución (9700530, 9702833, 9703273, 9705455, 9707443, 9708124).

La cuestión aquí tratada es compleja debido a que normalmente existen intereses económicos contrapuestos tanto entre los propietarios y los inquilinos, en el caso de viviendas arrendadas, como entre los propietarios y la Administración, no ofreciendo la regulación legal actual alternativas que permitan una solución al problema.

En efecto, si bien desde hace años la regulación del deber de conservación posibilita a la Administración municipal ordenar la ejecución de obras a los propietarios de los edificios tan pronto como se detecta la necesidad de las mismas, es posible, según esta misma regulación, que los obligados eludan durante plazos muy largos el cumplimiento de lo ordenado. La capacidad de reacción de la Administración se reduce a imponer una sanción cuyo importe, además de ser demorado a través de las posibilidades impugnatorias que ofrece el sistema, rara vez alcanza el monto de la obligación de conservar y reparar.

Tampoco cuentan los ayuntamientos, en general, ni la Administración de las comunidades autónomas con presupuesto y personal suficiente para hacer inspecciones de los inmuebles, identificar con precisión a sus propietarios y evacuar los informes que conlleva la iniciación del expediente de ejecución subsidiaria, por lo que no pueden hacerse cargo, a través de este mecanismo, de todas las obras necesarias para que se conserven en buen estado.

El recurso a la multa coercitiva como instrumento de compulsión para el cumplimiento de los actos dirigidos a la conservación de inmuebles, por el que frecuentemente apuestan los ayuntamientos, tampoco suele resolver el problema, pudiendo reproducirse las reflexiones efectuadas respecto de las sanciones.

En este ámbito, además, el efecto de cosa juzgada de las sentencias confirmatorias de órdenes de ejecución dirigidas a la conservación de los inmuebles, no se produce en la mayoría de los casos, debido a que la tardía ejecución de lo ordenado provocada por el incumplimiento de las órdenes de ejecución y su posterior impugnación judicial, conducen a un deterioro aún mayor

del inmueble que lleva a la propiedad a instar nuevamente la declaración de ruina y a que ésta se declare por darse en ese momento en el inmueble las condiciones necesarias para tal declaración.

El volumen de quejas de inquilinos que exigen el cumplimiento del deber de conservación, tanto para mantener las viviendas en las debidas condiciones de seguridad e higiene, como para evitar una declaración de ruina que resuelva sus contratos, es realmente significativa sin que, en términos generales, pueda hablarse de una resolución satisfactoria a las mismas (9600911, 9620393, 9701008, 9709355).

Ya desde hace tiempo se viene estudiando el problema citado para tratar de encontrar una solución que permita paliar los riesgos que conlleva que los propietarios no realicen durante largo tiempo las obras que necesitan los edificios y que suelen acabar en la solicitud de que se declare la ruina de los mismos, objetivo que en muchos casos tiene como fin desalojar a los inquilinos que tienen contratos de renta antigua.

La Ley 6/1994, de 15 de noviembre, Reguladora de la Actividad Urbanística de la Comunidad Autónoma Valenciana, ha iniciado una vía de solución al problema planteado. La citada ley efectúa una regulación innovadora en este ámbito. Así, en su exposición de motivos se señala que presta una atención especialísima a la olvidada problemática de la conservación de la edificación, regulándose en su articulado la obligatoriedad de practicar inspecciones periódicas del estado de conservación de los edificios más antiguos o valiosos, para que el control de la edificación no se reduzca a las situaciones límite.

En esta misma línea, el Ayuntamiento de Madrid estudia, desde hace ya un año, la implantación de una ordenanza que contempla, entre otras, la obligación de los propietarios de cada edificio de someter éste a unas revisiones periódicas, en lo que se ha llamado la inspección técnica de edificios, con el objetivo de reforzar la obligación de conservación de los edificios y evitar su progresivo deterioro mediante inspecciones programadas en función de la edad del edificio o construcción y su grado de protección.

Actuaciones como las descritas contribuirán, seguramente, a evitar accidentes que se vienen produciendo como consecuencia, en cierta medida, de la insuficiente normativa existente y a mejorar la habitabilidad de los inmuebles y la calidad de vida de sus moradores.

14.1.4. *Licencias*

Las obras de demolición que se están llevando a cabo a través de medios sofisticados que tienden a economizar mano de obra y tiempo, como el caso de las demoliciones realizadas a través de voladuras, plantean problemas a los ciudadanos que residen en el entorno, referidos a las medidas que se deben adoptar al objeto de que la voladura no ofrezca riesgos al tratarse de una actuación en la que se manejan explosivos, aunque se realice bajo control.

Parece acreditarse, según la información transmitida por los interesados, que la onda expansiva puede llegar a afectar un radio de doscientos metros, por lo que, antes de llevarse a cabo la demolición, se comunica a los residentes el día y la hora en la que tendrá lugar, recomendándose que las personas incluidas en el radio de acción abandonen sus viviendas y

locales de negocio, cierren ventanas, taponen rejillas del gas, etc., indicándose en las hojas informativas enviadas al efecto, los lugares donde se podrá acoger a los ciudadanos cuya movilidad ofrezca problemas.

Lo cierto es que los ciudadanos se sienten indefensos y carecen de la información necesaria sobre la existencia de seguros que cubran los daños materiales que se puedan producir, desconociendo además si la actuación que se va a desarrollar está coordinada con las autoridades, dado que la colaboración solicitada a los vecinos se realiza por empresas privadas.

Una de estas quejas dio origen a la iniciación de investigaciones ante el Ayuntamiento de Burgos, de cuya respuesta se desprende que la intervención del ayuntamiento en este asunto concluyó una vez otorgada la licencia. Ante tal respuesta, se ha indicado a la citada corporación que no parece razonable que una empresa privada informe, oriente e incluso imponga unas medidas que suponen la alteración de la vida habitual de un determinado grupo de ciudadanos y que además implican riesgo, pudiendo suponer pérdidas económicas en algunos casos, como es el cierre de locales de negocio, aun cuando sea por algunas horas, en beneficio únicamente de intereses particulares, debiendo asumir la autoridad administrativa competente la operación informativa, de seguridad y, en su caso, proponer las medidas compensatorias que procedan (9700248, 9711348).

14.1.5. *Disciplina urbanística*

La regulación de la preservación del orden urbanístico permite a los ciudadanos denunciar ante la Administración los hechos que consideren dignos de investigación o estudio, para determinar si existe incumplimiento de la legalidad urbanística vigente. La práctica demuestra, sin embargo, que tan amplia legitimación carece de utilidad al no ser posible su ejercicio debido fundamentalmente a la falta de medios presupuestarios y de personal para desarrollar con la rapidez necesaria la actividad inspectora, al ser muy cortos los plazos en los cuales la infracción urbanística de que se trate puede ser perseguida, atacada y consecuentemente restaurado el orden urbanístico infringido por operar la prescripción o porque la orden de restablecimiento de la legalidad urbanística supone un quebranto al principio de proporcionalidad que ha sido introducido por la jurisprudencia y que debe ser respetado.

Así, es frecuente el caso de construcciones ilegales que infringen la orden de paralización y continúan realizándose hasta su total finalización y que no es posible demoler, bien por operar la prescripción cuando ello se detecta, bien porque teniendo en cuenta el principio de proporcionalidad en la sanción antes aludido no es posible ordenar su demolición. Esta situación se debería evitar, sometiendo a una especial vigilancia el cumplimiento de las órdenes de paralización y ordenando la restauración de la legalidad urbanística cuando las obras no han finalizado. Es conveniente reflejar en este punto que una gran parte de las quejas que se reciben exponen que el ayuntamiento ha incoado expediente sancionador, ha ordenando la demolición y, sin embargo, ésta no se lleva a efecto ni en los plazos ordenados ni posteriormente, sin que el ayuntamiento adopte las medidas oportunas. Con ello se produce una situación de ilegalidad que beneficia al infractor, paralizando el procedimiento y produciéndose la prescripción que perpetúa dicha ilegalidad. El ciudadano que infringe el ordenamiento urbanístico conoce que tiene un porcentaje alto de probabilidades de salir indemne en la comisión de una infracción urbanística.

La constatación de que las infracciones urbanísticas tienen un corto período de tiempo para ser sancionadas y el hecho de que tampoco pueda imponerse la restauración del orden urbanístico vulnerado suele motivar numerosas quejas debido a que la situación denunciada que, en general, produce perjuicios a aquél que la denuncia, se convierte en inamovible e inatacable.

En este sentido sería deseable una mayor celeridad en la actuación administrativa, que se viene reclamando insistentemente desde esta institución y, además, una modificación en la regulación de las infracciones urbanísticas más acorde con la realidad de medios de las administraciones que, finalmente y por un mecanismo integrador, acaban por legalizar construcciones a través de las modificaciones y revisiones de los instrumentos de planeamiento (9601854, 9701874, 9706085, 9706288, 9707896, 9707915, 9708054, 9709818, 9710371).

14.2. Vivienda

14.2.1. Los planes de vivienda

Si bien existen planes de vivienda anteriores, no es hasta que se hace pública la sentencia del Tribunal Constitucional 152/1988, de 20 de julio, cuando queda despejada la controversia que sobre el marco competencial en materia de vivienda mantenían el Estado y algunas comunidades autónomas.

A partir de ese momento queda aceptado que el Estado puede intervenir en la política de vivienda financiando determinadas actuaciones comprendidas en los planes plurianuales que se acuerden con las comunidades autónomas e, igualmente, que las comunidades autónomas gestionarán todo el entramado de carácter administrativo de esos planes.

En la actualidad está en ejecución el plan cuatrienal 1996-1999, que en cuanto a medidas de financiación de actuaciones protegibles está regulado por el Real Decreto 2190/1995, de 28 de diciembre. Este marco jurídico se integra con la normativa que elabora cada una de las comunidades autónomas, que además de completar la definición de los requisitos exigidos para acceder a las ayudas financieras y regular los procedimientos de tramitación, incorpora vías adicionales de financiación para reforzar las actuaciones del marco general que se consideran de especial interés, dadas las peculiares idiosincrasias de cada territorio y, en su caso, otorga cobertura financiera a nuevas y distintas actuaciones que, en ocasiones, alcanzan una entidad sistemática suficiente para permitir hablar de verdaderos planes de vivienda autonómicos.

Estas actuaciones, sean del signo que sean, y para cada comunidad autónoma, aparecen reflejadas en los convenios que las administraciones autonómicas firman con la Administración central en los que se recogen los datos concretos, desagregados por tipos de actuación y por años de vigencia del plan, de las actuaciones comprometidas y que argumentan sobre las líneas maestras que presiden la planificación efectuada en cada territorio, especificando las obligaciones de cada parte.

Finalmente, la Administración estatal conviene con algunas entidades financieras la provisión de fondos y sus condiciones, que permiten asegurar la plena cobertura financiera de las actuaciones programadas.

Durante 1997 se han tramitado diversas quejas, en relación con las actuaciones concertadas entre las administraciones estatal y autonómica por la vía de los citados convenios de colaboración. En primer lugar determinados ciudadanos de la Región de Murcia que habían adquirido viviendas de protección oficial de régimen general en dos promociones muy concretas, manifestaban su desacuerdo con la resolución denegatoria dictada a su solicitud de subvención personal.

Los comparecientes coincidían en su argumentación respecto de la poca claridad del procedimiento de selección de beneficiarios de las ayudas; falta de claridad que no era atemperada por el contenido de las propias resoluciones administrativas, que por su excesiva brevedad y escasa concreción no venían sino a aumentar las dudas de los afectados. Así, entre otros datos, se echaba en falta la especificación respecto al cupo anual al que queda referida la ayuda solicitada y la fecha y la referencia del expediente cuya aprobación suponía el agotamiento de dicho cupo.

Esta institución ha solicitado información a la Consejería de Política Territorial y Obras Públicas de la Región de Murcia sobre los datos no recogidos en sus resoluciones y sobre la falta de respuesta a los escritos que algunos afectados han remitido en relación con este asunto, quedando una vez más de manifiesto el generalizado problema de la falta de contestación de las administraciones públicas a los escritos que le presentan los administrados, obligación ésta que siendo exigible con carácter general conforme al artículo 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común adquiere especial intensidad cuando la solicitudes y dudas formuladas derivan de resoluciones administrativas escasamente clarificadoras (9704426, 9705081 y 9705083, entre otras).

En segundo lugar, se ha investigado la queja de un ciudadano de la Comunidad Autónoma de Aragón contra el Departamento de Ordenación Territorial, Obras Públicas y Transportes de la Diputación General, por disconformidad con la no admisión a trámite de su solicitud de ayuda económica para la adquisición de vivienda si no iba acompañada de una copia de la declaración del impuesto sobre la renta de las personas físicas, única prueba que sería considerada válida para acreditar sus ingresos.

El citado organismo administrativo informó a esta institución mediante un escrito ambiguo que, tras reproducir el contenido de los preceptos que, tanto en la normativa estatal como autonómica, se refieren al concepto de «ingresos ponderados», finalizaba con la conclusión de que ninguna de estas normas señalaba la documentación con que el interesado podía justificar sus ingresos, si estaba exento de presentar declaración del impuesto sobre la renta de las personas físicas.

En consecuencia, se formularon una recomendación y una sugerencia al citado Departamento de Ordenación Territorial, Obras Públicas y Transportes, en las que se argumentaba que si el supuesto vacío normativo al que hacía referencia la Administración aragonesa daba lugar a la no admisión a trámite de la solicitud del compareciente, ello supondría un incumplimiento de los artículos 47 y 53.3 de la Constitución e implicaría que la Diputación General de Aragón debería completar la normativa existente, especificando la documentación sustitutoria de la declaración del impuesto sobre la renta de las personas físicas para los supuestos

en que el solicitante de las ayudas estuviera exento de presentarla. Tanto la recomendación de modificar la normativa autonómica en el sentido señalado como la sugerencia de admitir a trámite la solicitud de ayuda económica para adquisición de vivienda protegida del compareciente han sido aceptadas, con lo que ha quedado resuelto el problema planteado (9618670).

En otro orden de cosas, pero también en relación con los planes de vivienda, se debe hacer mención a las quejas recibidas por la falta de adecuación de los tipos de interés de los préstamos cualificados ya concedidos a las variaciones que los tipos hipotecarios han venido experimentando en el mercado libre como consecuencia de la política monetaria seguida por el Banco de España, llegándose en muchos casos a plantear la situación de que un préstamo cualificado, incluso subsidiado, suponía para su beneficiario el abono de una tasa de interés a la entidad financiera concedente superior a la que obtendría en ese mismo momento si negociara con la misma un préstamo libre, sobre coste al que habría que sumar el gasto que para las arcas públicas supone el importe del subsidio.

Tras el estudio de la normativa reguladora del actual plan cuatrienal de vivienda y del anterior, y la consulta efectuada ante el Ministerio de Fomento, se concluyó que la revisión de los iniciales tipos de interés de los préstamos cualificados, que se fijaban en los convenios que anualmente se firmaban entre la Administración estatal y las entidades financieras colaboradoras para financiar las actuaciones programadas, estaba condicionada por unas cláusulas que figuraban en esos convenios. Estas cláusulas establecían un período temporal en que los tipos iniciales, en principio, serían inamovibles. Transcurrido ese período que, según los casos, abarcaría tres o cinco años, se establecería un nuevo tipo que sería el resultado de aplicar una determinada fórmula concebida como una función de la media de los tipos de interés de los préstamos hipotecarios libres concedidos por la totalidad de las entidades financieras según datos del Banco de España. Ahora bien, los tipos subsidiados en ningún momento se verían modificados, de tal manera que, si llegado el momento de la revisión del tipo inicial de convenio ésta se produjera y el tipo resultante fuese inferior al tipo subsidiado de que se beneficia el ciudadano, a partir de ese momento se le aplicaría el primero. No obstante, el tipo revisado siempre será inferior al valor de la media de los fijados en los préstamos hipotecarios libres.

En el caso de que el beneficiario decidiera no esperar el tiempo convenido para la revisión del tipo de su préstamo, y renegociase personalmente con su entidad financiera o con otra, colaboradora o no en la financiación del plan de vivienda, nuevas condiciones, el ministerio citado expresa que cualquiera de las variantes del supuesto supondría la pérdida de la consideración de préstamo cualificado, pero no se obligaría a la devolución de las ayudas recibidas hasta ese momento.

El análisis de problemas como el expuesto ha permitido llegar a la conclusión de que los convenios de financiación de los planes de vivienda adolecen, hasta la fecha, de una excesiva rigidez para adaptarse a las variaciones del mercado hipotecario. Si bien es cierto que con unos mercados financieros tan flexibles que dan lugar a continuos ajustes de sus magnitudes no puede pretenderse que las condiciones de la financiación de los planes de vivienda se ajusten automáticamente a esos cambios, no se debe dejar de señalar la conveniencia de disminuir las rigideces que los convenios de financiación vienen presentando, máxime cuando en un panorama como el actual, de perspectivas favorables al descenso de tipos, el mantenimiento de la situación

presente, supone un coste de oportunidad muy elevado para el presupuesto del Estado, lo que en el marco de necesidad de reducir el gasto público para lograr la contención del déficit adquiere una importancia capital.

Sin que ello suponga restar importancia a la necesidad de emprender reformas en la línea apuntada, no pueden dejarse de reconocer las positivas medidas contenidas en la Orden de 17 de abril de este año, del Ministerio de la Presidencia, sobre convocatoria y selección de entidades de crédito y regulación de otros aspectos relacionados con los convenios entre las mismas con el Ministerio de Fomento para la financiación de actuaciones protegibles en materia de vivienda y suelo durante 1997, dando así cumplimiento a lo establecido en la disposición adicional segunda del Real Decreto 1377/1996, de 7 de junio, de medidas económicas de liberalización. Sin embargo, el aumento de la competencia entre entidades de crédito en orden a la determinación del tipo de interés efectivo de los convenios que financian las actuaciones de los planes de vivienda, como principal medida prevista en la orden citada, no parece suficiente para resolver la cuestión planteada.

La falta de flexibilidad de los mecanismos que financian los planes de vivienda no puede ser soslayada con la salida en falso que supondría no penalizar económicamente a los beneficiarios que decidieran salirse del programa. La pérdida de la consideración de préstamo cualificado con el que el beneficiario financia la adquisición de su vivienda puede traer consecuencias graves para aquél, que se resumen en la pérdida de protección durante todo el largo período en que se extiende su amortización. Así, puede ocurrir que el espejismo de una pequeña ventaja inmediata traiga a más largo plazo grandes inconvenientes para los afectados (9623633, 9625669 y 9709182).

14.2.2. *La vivienda protegida*

Por primera vez se ha optado en el presente informe por el término vivienda protegida para sustituir al tradicional y más restrictivo de vivienda de protección oficial. La justificación es que en los últimos años han aparecido nuevas figuras, diferentes de la vivienda de protección oficial, que igualmente gozan de una especial protección administrativa, a diferencia de la vivienda libre. Entre estas nuevas figuras cabe destacar la vivienda de precio tasado, la vivienda rehabilitada con ayudas públicas contenidas en los planes de vivienda y la vivienda de protección pública, creada por la Ley 6/1997, de 8 de enero, de la Asamblea de Madrid. Ahora bien, para concretar el nivel de protección hay que remitirse, en la mayoría de los casos, a la obsoleta normativa de viviendas de protección oficial, contenida fundamentalmente en el Real Decreto 3148/1978, de 10 de noviembre, por el que se desarrolla el Real Decreto-Ley 3 1/1978, de 31 de octubre, sobre política de vivienda de protección oficial y el Decreto 2 114/1968, de 24 de julio, por el que se aprueba el reglamento de viviendas de protección oficial ya que las comunidades autónomas en muy contados casos han legislado sobre la materia a partir de las competencias plenas que en materia de vivienda les conceden la Constitución y los correspondientes estatutos de autonomía.

La referida obsolescencia de la normativa de la vivienda protegida es especialmente significativa en el terreno fiscal. En efecto, las principales referencias a los beneficios tributarios de las viviendas protegidas aparecen en el Real Decreto 2960/1976, de 12 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de legislación de viviendas de protección oficial aplicable a

partir de la disposición final primera del citado Real Decreto 3 148/1978, y en el citado reglamento de viviendas de protección oficial de 1968, que nacen en un marco fiscal muy diferente del vigente, hasta el punto de que algunas de las figuras tributarias que se señalan en esas normas han desaparecido. Además, la entrada en vigor de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales con todas las modificaciones que realiza en los tributos municipales, viene a añadir más confusión si cabe sobre el tratamiento fiscal de la vivienda protegida.

Así pues, el Defensor del Pueblo entiende que sería de especial importancia acometer la tarea de redefinir y aclarar los beneficios fiscales de la vivienda protegida, sin dejar de lado que las comunidades autónomas deben ejercer sus competencias legislativas en materia de vivienda para actualizar el régimen legal de las mismas, para lo que será necesaria la participación de las tres administraciones implicadas: la central, la autonómica y la local, a fin de conseguir la creación de un nuevo marco legal y fiscal para la vivienda protegida que suponga un avance suficiente en el mandato constitucional del ya citado artículo 47 de la norma suprema.

Resulta necesario insistir, en la línea de lo manifestado al inicio de este informe, en que la Administración pública debe aplicar la normativa vigente en materia de vivienda protegida sin dejar de tener presente que constituye un marco de normas que nace para favorecer el acceso, uso y disfrute de las capas sociales menos favorecidas a un bien tan imprescindible como es la vivienda digna; y que es precisamente la estricta aplicación de esas normas, a pesar de las necesidades de actualización señaladas, la mejor manera de garantizar el derecho a la vivienda a sus beneficiarios.

Por otra parte hay que tener en cuenta que la oferta de viviendas protegidas resulta insuficiente para dar respuesta a la demanda de personas en dificultad, y que faltan recursos y programas específicos para colectivos en situación de marginalidad.

Del total de quejas que sobre esta materia se han recibido durante el presente año, en muchas de ellas en las que se solicitaba directamente una vivienda al Defensor del Pueblo, la intervención de la institución se ha orientado, lógicamente, a una labor de información sobre los procedimientos de solicitud y sobre las condiciones de acceso a una vivienda protegida.

En el proceso de adjudicación de viviendas protegidas se ha constatado, con ocasión de la queja planteada por un ciudadano marroquí, que se ha producido en alguna comunidad autónoma discriminación en relación con personas de nacionalidad extranjera, residentes en España, al interpretar de forma restrictiva el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada que contempla el artículo 47 de la Constitución para todos los españoles.

En concreto la Consejería de Fomento de la Junta de Castilla y León, al resolver el recurso presentado contra la denegación de vivienda al promovente de la queja citada y residente en España argumenta como el fundamento general en el que se apoya la resolución desestimatoria que: «el artículo 47 de la Constitución se refiere exclusivamente a los españoles, y en este sentido la normativa de protección oficial y promoción pública no reconoce expresamente, la posibilidad de acceso a los extranjeros».

Sin embargo, a juicio de esta institución y sobre la base de la interpretación que da unidad de sentido a los artículos 47 y 13 de la Constitución, en relación con el artículo 10 de la misma norma suprema, y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 19 de diciembre de 1966, ratificado el 13 de abril de 1977, el derecho a la vivienda no se puede predicar exclusivamente respecto de los españoles salvo que alguna disposición legal, excepcionalmente, establezca alguna limitación que ha de ser compatible con la naturaleza del derecho y con el exclusivo objeto de promover el bienestar general en una sociedad democrática. En consecuencia, la normativa de vivienda protegida, en la medida en que no recoja específicas disposiciones para los extranjeros, debe entenderse comprensiva de los nacionales y de los extranjeros, no pudiendo dirigirse la actuación de los poderes públicos sólo a los nacionales, lo que se ha trasladado a la consejería afectada (9611197).

Es necesario también hacer referencia al problema ya reflejado en el informe del año 1996, relativo a la oferta de amortización anticipada que recibieron del Instituto de la Vivienda de Madrid trescientos adjudicatarios de vivienda en régimen de acceso diferido a la propiedad del Grupo Entrevías 3. Dicha oferta, que, en síntesis pretendía la resolución de los iniciales contratos de adjudicación de vivienda en régimen de acceso diferido a la propiedad y su sustitución por otros nuevos no sujetos a la normativa de viviendas de protección oficial, lo que suponía para las cesionarios la asunción del pago de determinados tributos que eran consecuencia del nuevo acuerdo que se ofrecía, planteaba dudas sobre su validez jurídica. El Instituto de la Vivienda de Madrid en sus respuestas manifestó, entre otras cuestiones, que había recibido instrucciones de la Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes de la Comunidad de Madrid de no cargar a los adjudicatarios de las viviendas con el importe del impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana (9619329).

Igualmente, se han recibido denuncias motivadas por el hecho de que el Instituto de la Vivienda de Madrid no abonó, en su momento, el impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana y los compradores de estas viviendas habían recibido del Ayuntamiento de Madrid notificaciones de embargo de las mismas, adquiridas en su momento a ese organismo autónomo.

Con independencia de los procedimientos judiciales particulares que se siguen en cada caso y aunque el Instituto de la Vivienda de Madrid ha informado del abono de la cantidad fijada por el juzgado correspondiente en una de las dos quejas que se han tramitado, se ha solicitado al referido instituto, un informe sobre el problema general planteado. En concreto, se solicita información sobre el número de afectados por casos similares en la actualidad y sobre el fundamento de una actuación que obliga a los adquirentes de vivienda pública a recurrir a los tribunales de justicia para dirimir cuestiones, en principio, escasamente problemáticas, con todas las molestias y perjuicios que ello conlleva para los ciudadanos afectados (9707983 y 9711986).

Finalmente es preciso hacer alusión a la cuestión que afecta a los ochenta adjudicatarios de las viviendas municipales de la Travesía de la Dehesa, en el municipio de Segovia. En el año 1975 un acuerdo plenario del Ayuntamiento de Segovia establecía la venta de las viviendas de este grupo y de las de Calvo Sotelo y Onésimo Redondo, de similares características. No obstante, desde entonces, el primer grupo es el único cuyas viviendas no se han enajenado a favor de sus beneficiarios. Según ha informado el ayuntamiento, la razón es que, en su momento, no se contó con la autorización correspondiente del entonces Ministerio de la Gobernación, en contra

de lo sucedido con los otros dos grupos. Sin embargo, con posterioridad, y cuando ese permiso ya no era necesario, las peticiones de los afectados de que se diese cumplimiento al decreto municipal que aprobaba la enajenación han sido desatendidas. En la actualidad se está a la espera de un informe sobre el supuesto trato desigual sufrido por estos adjudicatarios respecto a aquellos que han podido adquirir sus viviendas (9704866).

Las condiciones de adjudicación de las viviendas de promoción pública en el marco de las actuaciones de remodelación de los barrios correspondientes han originado también problemas.

En el informe parlamentario correspondiente al año 1996 se daba cuenta de la sugerencia efectuada al Instituto de la Vivienda de Madrid para que interpretara la Orden de 13 de enero de 1995 de la entonces Consejería de Política Territorial de una manera más acorde con su espíritu y su letra, ya que no se accedía a realojar a los ocupantes de los bajos de las viviendas afectadas por la remodelación de la Unidad Vecinal de Absorción de Hortaleza por no tener un título de adjudicación en regla cuando, sin embargo, dicha orden señalaba la necesidad de construir nuevas viviendas públicas hasta una cantidad un 20% superior a las existentes para hacer frente a las necesidades totales del barrio. Idéntica argumentación se empleó para sugerir que se realojara en una vivienda independiente a una mujer que compartía domicilio con su hija, con su hermano y con la familia de éste (9600914 y 9601176).

En referencia también a problemas relacionados con la remodelación de la unidad vecinal de absorción de Hortaleza, se han recibido quejas de diversas asociaciones de vecinos del barrio motivadas por el considerable retraso con que se está ejecutando el proyecto aprobado en su día, sobre todo en lo referido al realojo de los afectados, de cuya tramitación ante el Instituto de la Vivienda de Madrid se dará cuenta en posteriores informes, una vez que se hayan atendido las solicitudes de información cursadas desde esta institución (9702304).

Los afectados por el programa de rehabilitación del plan especial de reforma interior 14.4 de Vallecas, en Madrid, se han dirigido a esta institución denunciando la falta de respuesta a sus escritos dirigidos al Instituto de la Vivienda de Madrid en los que mostraban sus dudas respecto de las condiciones de adjudicación de las nuevas viviendas. Actualmente se está a la espera de que remita un informe que concrete los parámetros económicos de las adjudicaciones, para lo que se ha de tener en cuenta los Decretos 100/1986, de 22 de octubre, que regula la cesión en arrendamiento de las viviendas de protección oficial de promoción pública, 44/1990, de 17 de mayo, que modifica el anterior y la Resolución 63/1994, del Pleno de la Asamblea de Madrid: los primeros contienen las condiciones generales en que deben adjudicarse las viviendas nuevas como consecuencia de su afectación a una operación de renovación o rehabilitación y la resolución de la Asamblea de Madrid contempla unas directrices específicas para la aplicación de esas condiciones generales a los afectados por la rehabilitación del citado plan 14.4 de Vallecas (9702956).

No se ha recibido el informe solicitado al Instituto de la Vivienda de Madrid sobre el programa de realojo de los afectados por la remodelación del poblado de absorción de la Ventilla, sobre las previsiones temporales que se manejan para su ejecución, así como sobre las denuncias de abandono en cuanto a conservación, limpieza y acondicionamiento que los afectados han puesto en conocimiento de la institución (9711921).

Otras cuestiones de diversa índole, referidas a viviendas de protección oficial promovidas por entidades públicas que han motivado diversas actuaciones han sido las siguientes:

— Se ha recomendado a la Empresa Municipal de la Vivienda de Madrid que cuando adjudique provisionalmente una vivienda señale en la notificación al interesado que puede seguir solicitando otras adjudicaciones provisionales hasta que una de ellas sea definitiva, momento a partir del cual quedan automáticamente sin efecto las restantes (9618560).

— Se ha iniciado una investigación ante la Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes de la Comunidad de Madrid para aclarar las causas por las que no se admitió a trámite la solicitud de vivienda del portero de una finca que se iba a quedar sin domicilio por cesar en sus funciones, habiéndose considerado, al parecer, que su necesidad de vivienda no estaba justificada (9703180).

— Se ha sugerido a la Consejería de Política Territorial, Obras Públicas y Vivienda de la Junta de Galicia que deje sin efecto la exclusión del compareciente de la relación de adjudicatarios de vivienda pública de la promoción de Monte Porreiro, basada en una interpretación poco adecuada del Decreto 89/1992, de 26 de marzo, sobre financiación y adjudicación de las viviendas de protección oficial de promoción pública. A juicio de esta institución para determinar si un desahucio es imputable o no al solicitante de vivienda no es oportuno acudir a consideraciones referidas a su vida personal, como son sus relaciones familiares (9708683).

— Se ha iniciado una investigación ante la Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes de la Comunidad de Madrid a instancias de la Asociación de Mujeres con cargas familiares no compartidas de Tetuán, para determinar si desde la entrada en vigor del Decreto 114/1996, que regula la adjudicación de viviendas de protección oficial de promoción pública de la Comunidad de Madrid, se ha hecho uso de la facultad de reservar un cupo para las familias monoparentales por circunstancias de especial necesidad, en las promociones de vivienda de promoción pública convocadas (9712505).

— Se ha admitido una queja ante la Junta de Castilla y León por falta de diligencia en la tramitación de un expediente sancionador por deficiencias constructivas, en la que parece que en breve plazo se dictará la oportuna resolución; otra, referida a una denuncia por cobro de sobreprecio en la transmisión de una vivienda y tramitada ante el Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda de la Diputación Foral de Navarra, que ha sido archivada al comprobarse que dicha denuncia pasó los trámites oportunos, llegándose a dictar resolución sancionadora que finalmente fue anulada por el Tribunal Superior de Justicia de Navarra (9502653 y 9609140).

— Finalmente, se ha sugerido a la Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes de la Comunidad de Madrid que retomara la tramitación del expediente sancionador VPM 72/8 7 ya que no se podía aceptar la postura inicialmente mantenida por ese organismo administrativo de mantener paralizado el expediente por aplicación del principio de non bis in idem al tramitarse paralelamente un procedimiento penal. La resolución de esta institución se argumentaba sobre la base de la necesidad de identidad de sujeto, hechos y fundamentos para que tal principio sea aplicable, y en el caso de esta queja el procedimiento penal únicamente conocía la posibilidad de que en la construcción de las viviendas del compareciente y otro querellante, en relación con lo pactado y contratado, se hubiese producido una alteración de la sustancia, calidad o cantidad previstas en el artículo 250.1.11.^a del Código Penal, lo que no puede identificarse con la sustanciación de deficiencias constructivas que contemplan los artículos 153 y 154 del Decreto 2 114/1968, de 24 de julio, ya citado; además el titular de la queja había desistido en la vía penal

cuando el juzgado correspondiente hubo dictado un auto de archivo, en el que el juez manifestaba argumentos parecidos a los de esta institución. Finalmente, la citada consejería ha aceptado la sugerencia (9213214).

14.2.3. Vivienda libre

El Real Decreto 515/1989, de 21 de abril, sobre Protección a los Consumidores en cuanto a la información a suministrar en la compraventa y arrendamiento de viviendas que, por lo que a régimen sancionador se refiere remite a la Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, contempla la única vía de control administrativo para supervisar las transacciones de viviendas no sometidas a protección.

Finalmente, se ha iniciado de oficio la tramitación de una queja ante el Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales de la Diputación General de Aragón para aclarar los incidentes derivados de la orden de expulsión de unos ciudadanos que ocupaban un pueblo abandonado del Alto Aragón llamado Sasé, en la provincia de Huesca, de cuyo resultado se dará cuenta en informes posteriores (9700112).

14.2.4. Barreras arquitectónicas

A raíz de la comparecencia de un ciudadano de la Comunidad de Madrid se recomendó a la Consejería de Presidencia que acelerase los trabajos para la conclusión del reglamento que ha de desarrollar la Ley 8/1993, de 22 de junio, de Promoción de la Accesibilidad y Supresión de Barreras Arquitectónicas, toda vez que se había rebasado con creces el plazo temporal de un año fijado en su disposición final segunda. La recomendación fue aceptada y recientemente ha sido publicado el Decreto 153/1997, de 13 de noviembre, por el que se establece el Régimen Jurídico del Fondo para la Supresión de Barreras y Promoción de la Accesibilidad, que desarrolla el artículo 36 de la citada Ley y que, a la espera de que se finalice la elaboración del citado reglamento, supone un paso adelante importante en el tan necesario desarrollo de ese texto legal (9703322).

Entre los supuestos concretos planteados por las quejas, en el ámbito de la Comunidad de Madrid, se ha iniciado una investigación ante la Universidad Complutense de Madrid para determinar las posibilidades de adaptación de su edificio denominado Atalaya, donde el hijo de la compareciente cursa sus estudios superiores y se ve obligado a ser asistido constantemente por compañeros ante la total ausencia en el interior del edificio de itinerarios practicables para personas discapacitadas (9705688).

Igualmente ante el Ayuntamiento de La Coruña se ha demandado información sobre los proyectos de eliminación de barreras arquitectónicas que se han incluido en las obras de remodelación del estadio de Riazor, que habiéndose considerado correcta, ha dado lugar al archivo de la queja presentado por una asociación de minusválidos de El Ferrol (9707860).

Por último, se ha sugerido a la Dirección General del ente público Radio Televisión Española que elabore un proyecto de adecuación de su Centro Territorial en Extremadura a las

necesidades de accesibilidad de las personas con minusvalías y se ejecute a la mayor brevedad posible. Además, de manera inmediata, deberá instalarse una rampa de acceso desde el exterior y un aseo adaptado. Todo ello a partir de la apertura de una queja de oficio ante la constatación de que dicho centro no disponía de las mínimas adaptaciones (9700008).

14.2.5. *Realojo de población marginada*

Un año más es necesario hacer referencia a la permanencia del asentamiento chabolista de la Cañada Real Galiana, asunto que desde 1994 se viene tramitando ante el Ayuntamiento de Madrid sin haberse llegado en el momento de cierre del presente informe, a la solución definitiva del problema.

Como ya ha sido puesto de manifiesto en informes anuales precedentes, si bien es cierto que las condiciones de vida presentes en cualquier núcleo de infraviviendas son inadmisibles de acuerdo con los principios y valores constitucionales y las declaraciones de derechos internacionales suscritas por España, aún más, si cabe, merecen esa calificación las de este poblado situado en las inmediaciones de un vertedero de grandes dimensiones y que, hasta hace poco, sufría las consecuencias del funcionamiento de una explotación ganadera cuyos vertidos descontrolados quedaban depositados a escasos metros del lugar en que los menores del asentamiento disfrutaban de sus juegos.

Aunque también se ha solicitado la colaboración de la Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes de la Comunidad de Madrid, que no ha aportado soluciones, pero que sí ha evacuado oportunamente los informes que se han solicitado, no puede soslayarse la especial vinculación del Ayuntamiento de Madrid con este asunto, toda vez que el asentamiento surge a partir de un desalojo de treinta y seis familias del Camino Viejo de los Toros promovido en 1994 por dicha Administración municipal que, además, interviene en la elección del terreno sobre el que levantar un campamento que anunciaba que tendría carácter provisional.

Las inaceptables condiciones de vida iniciales, la presencia de un significativo número de menores en el asentamiento, y la especial responsabilidad que compete al ayuntamiento hacen que resulte imprescindible acometer a la mayor urgencia el desmantelamiento del citado asentamiento chabolista (9409007, 9418493 y 9600940).

15. CONSUMO

El número de quejas en la materia ha sufrido un muy ligero incremento respecto de 1996 en tanto que la mayoría de ellas siguen denunciando irregularidades en cuestiones tales como compraventa y reparaciones de vehículos de motor, existencia de cláusulas abusivas en los contratos, publicidad presuntamente engañosa o atentatoria contra determinados valores éticos o estéticos, manipulaciones de bebidas en establecimientos abiertos al público, o de alimentos en general, y sobre cláusulas de los contratos suscritos por los consumidores. Asimismo se aprecia la existencia reiterada de denuncias contra el funcionamiento de las juntas arbitrales de consumo, tanto por razones formales como de contenido.

Antes de examinar las quejas presentadas en 1997, resulta conveniente referirse a algunas otras cuya tramitación, iniciada con anterioridad, se desarrolló durante el mismo año. Ya en el informe correspondiente a 1996 se daba cuenta de una queja presentada contra la actuación de los servicios de la Consejería de Trabajo e Industria de la Junta de Andalucía, en relación con la tramitación de una denuncia contra un taller de automóviles por irregularidades en la reparación de un vehículo. Durante su investigación, esta institución señaló a la citada Administración que, a su juicio, no se habían agotado las posibilidades de obtención de pruebas, no considerándose tampoco suficiente la información dada al interesado, consistente en la posibilidad de acudir a la jurisdicción ordinaria para la obtención del resarcimiento de los perjuicios sufridos. En consecuencia, se formuló una sugerencia en el sentido de que se nombrase un perito independiente que emitiese un dictamen técnico en relación con la reparación denunciada, y se adoptasen las medidas pertinentes en orden a determinar la existencia de posibles irregularidades en la tramitación del expediente por parte del servicio competente. Esta sugerencia no ha sido aceptada, razón por la cual esta institución se vio obligada a concluir sus actuaciones, no sin antes poner de manifiesto la necesidad de contar con informes independientes que permitan ofrecer una imagen indubitable de actuación objetiva en la defensa de consumidores y usuarios (9608931).

De igual forma, en el informe correspondiente a 1996 se hacía referencia a una queja presentada con motivo de la inadmisión de un ciudadano a un establecimiento público, hecho que podía encubrir un atentado al artículo 14 de la Constitución. En el transcurso de la pertinente investigación, que se sigue desarrollando en la actualidad, pudo constatarse la existencia de dispersión en la atribución de competencias en materia de establecimientos públicos, así como insuficiencia en la normativa reguladora, lo cual se puso en conocimiento de los departamentos autonómicos competentes. En contestación al informe solicitado, la Consejería de Desarrollo Autonómico, Administraciones Públicas y Medio Ambiente de La Rioja, al tiempo que transmitía su total acuerdo con la opinión manifestada por el Defensor del Pueblo, informó de que se estaba elaborando un borrador de ley en el que se contemplan como falta grave las actuaciones discriminatorias como las que dieron lugar a la queja, indicando asimismo que se procedería a recabar, durante su tramitación, la opinión de las asociaciones que tienen como objetivo la lucha contra la discriminación por cualquier motivo.

Como no podía ser de otro modo, el Defensor del Pueblo trasladó a la citada consejería su satisfacción por la iniciativa presentada. Sin embargo, la Consejería de Hacienda y Promoción Económica de la misma comunidad autónoma, a la que se había dirigido la interesada en un primer momento sin que fuese atendida su petición, informó que se había archivado el expediente al haber recaído sobre el mismo hecho una resolución judicial por la que se condenaba a uno de los empleados del establecimiento por coacciones.

No obstante, esta institución consideró que, sin perjuicio de la existencia de un comportamiento penalmente tipificado, cabía que se hubiese producido una irregularidad administrativa consistente en la negativa a la admisión y a la presentación del libro de reclamaciones, no existiendo por ello identidad de sujeto, hecho y fundamento entre ambas actuaciones. Por tanto, se sugirió que se estudiase nuevamente la denuncia presentada sobre denegación de admisión y de presentación del libro de reclamaciones con el fin de resolver sobre la posible iniciación del expediente sancionador, toda vez que en razón del tiempo transcurrido y de las incidencias habidas podría haber caducado la acción para proseguir la infracción como consecuencia de la inactividad de esa consejería, sugerencia que no ha sido aceptada (9620980).

Llama la atención las discrepancias manifestadas por los particulares en algunas ocasiones con las resoluciones de las juntas arbitrales de consumo, cuya naturaleza no es suficientemente conocida por los usuarios. Por esa razón, se ha debido informar a los mismos sobre su carácter vinculante y sobre la imposibilidad de su revisión, salvo en el supuesto en el que pueda alegarse nulidad de actuaciones dentro del plazo establecido para ello (9702126, 9709694).

En otras ocasiones lo que se denuncia es la existencia de irregularidades en el funcionamiento de los servicios competentes en materia de consumo que, en algunas ocasiones, se traducen en perjuicios importantes para los consumidores. Así, en uno de los supuestos, la interesada había presentado una denuncia contra una empresa dedicada a la instalación de electricidad y fontanería por defectos en el trabajo encargado, lo que dio lugar a la incoación del correspondiente expediente sancionador por parte de la Consejería de Sanidad y Consumo del Gobierno Balear, que culminó con la imposición de una multa a la citada empresa por infracción administrativa en materia de defensa del consumidor. Sin embargo, con posterioridad la citada consejería estimó un recurso interpuesto por la empresa, en razón de que se había producido la caducidad del expediente, según alegó la citada Administración, como consecuencia de los sucesivos cambios de personal.

Dado que la interesada resolvió interponer una demanda judicial, esta institución no continuó su investigación, aunque le informó sobre la posibilidad de exigir una indemnización por posibles perjuicios derivados del funcionamiento de la Administración interviniente, al tiempo que se indicaba a la consejería que, aún entendiendo las dificultades que, a veces, plantea la escasez de medios personales, las administraciones deben arbitrar las medidas necesarias para corregir las posibles disfunciones, de forma que las dificultades organizativas no den lugar a caducidades ni prescripciones, contrarias a la protección perseguida por las normas dictadas en materia de consumo (9702949).

De otra parte, siguen presentándose quejas relativas a la práctica de captación de compradores en las ventas de productos a distancia mediante mensajes publicitarios redactados en términos tales que aquéllos creen haber sido favorecidos en algún sorteo sin que se les haga, en último término, entrega del premio ofrecido. En relación con este asunto, ya en el informe correspondiente a 1996 se hacía mención de las medidas arbitradas en relación con estas actividades de venta promocional (a tenor de la información suministrada por el Ministerio de Sanidad y Consumo), así como de la existencia de un proyecto de directiva en materia de contratos a distancia. Pues bien, dicha directiva ha sido aprobada con el número 97/7/CE, y deberá ser incorporada a nuestro ordenamiento en el plazo de tres años, reforzándose con ello la protección de los consumidores que utilicen este sistema de contratación (9707352).

De otra parte, sigue sin ser traspuesta a nuestro ordenamiento jurídico la Directiva 93/13, de 5 de abril, sobre cláusulas abusivas de los contratos, debiendo reiterarse al respecto que el plazo para su realización finalizó el 31 de diciembre de 1994.

Una de las cuestiones que suscita el mayor interés en relación con los procedimientos seguidos en materia de consumo es la de la calificación y alcance de la presencia en los mismos del consumidor y usuario denunciante de una actuación irregular de un tercero con el que le une una relación contractual, cuestión ésta que ha sido objeto de varias quejas. Con motivo de una de ellas en la que se ponía de manifiesto la negativa de la Administración a informar a un

denunciante sobre el desarrollo de un procedimiento sancionador por no considerarlo como interesado, indicando al Departamento de Industria, Comercio y Turismo de la Generalidad de Cataluña que conforme a una doctrina jurisprudencial muy asentada, el denunciante tiene derecho no sólo a la notificación de los actos que le afectan, sino también a la audiencia y vista. Hasta el momento no se ha recibido el preceptivo informe (9713507).

Las irregularidades en el cumplimiento de determinadas obligaciones de garantía en la compraventa o en la reparación de vehículos es otra de las causas que originan la presentación de quejas ante el Defensor del Pueblo. En uno de los casos investigados durante 1997, el interesado exponía que se había dirigido a la Oficina Municipal de Información al Consumidor del Ayuntamiento de Madrid solicitando la celebración de un arbitraje para verse resarcido de los perjuicios sufridos en relación con la compra de un vehículo al que le detectó diversas irregularidades, por lo que se dirigió al día siguiente de la misma al concesionario que lo había vendido solicitando su cambio, lo que no fue aceptado, habiéndose remitido las actuaciones a la Consejería de Economía y Empleo de la Comunidad de Madrid, a la que se dirigió esta institución ante la falta de información al interesado. En su contestación ésta indicaba que iban a concluir con el archivo del expediente, dada la negativa del demandado a aceptar el arbitraje propuesto. Esta contestación se trasladó al interesado, informándole sobre los distintos aspectos de su queja, que suele llevar a confusión sobre su alcance y efectos, ya que, en último término, para el resarcimiento de los perjuicios sufridos resultaba preciso acudir a los tribunales ordinarios. Al mismo tiempo se manifestó a la Administración la existencia de ciertos elementos que no habían sido tenidos en cuenta, informando la citada consejería que se había iniciado un expediente sancionador en el caso concreto, y que se estaban desarrollando todo tipo de instrumentos, como convenios con asociaciones profesionales, o con la Inspección Técnica de Vehículos, que facilitasen a los consumidores la prueba de los hechos denunciados.

En consecuencia, se ha procedido a concluir la investigación, no sin antes instar a la Administración a que, en esas medidas que actualmente se están instrumentando, se tengan en cuenta las dificultades económicas de algunos interesados, de forma que pueda procederse de oficio a la utilización de medios probatorios, favoreciendo de esta manera sus intereses como usuarios y consumidores y evitando una indefensión de hecho, derivada de aquellas (9617528).

Por último, se inició de oficio una investigación relativa a la importación de carne de vacuno procedente de otros países de la Unión Europea que podría estar afectada por la enfermedad denominada encefalopatía espongiiforme comúnmente denominada de las vacas locas, por las posibles consecuencias negativas para la salud de los consumidores.

Solicitada la correspondiente información al Ministerio de la Presidencia, en razón de que podrían verse afectadas competencias correspondientes a varios departamentos ministeriales (Agricultura, Pesca y Alimentación, Economía y Hacienda y Sanidad y Consumo), pudo constatarse que nada más tenerse conocimiento de las declaraciones en prensa realizadas por una representante de la Comisión Europea, se iniciaron actuaciones coordinadas entre la Administración del Estado y las comunidades autónomas para proceder a la inmovilización cautelar de las partidas de carne de vacuno procedentes de Bélgica, ampliada más tarde a las de los Países Bajos. Asimismo, en el informe remitido se indicaba que la Comisión había informado al Parlamento Europeo sobre la exportación ilegal de carne de vacuno procedente del Reino Unido, habiéndose decomisado una parte de la misma que no había sido comercializada en

terceros países. Por esa razón se prohibió la importación de carne de ese origen hasta que no se ofreciesen las debidas garantías.

Si bien de la información remitida se desprendía la inmediata reacción de las distintas administraciones públicas, traducida en medidas concretas de carácter preventivo que permitieron garantizar a los consumidores la idoneidad de la carne de vacuno para consumo, a la vista de que la Comunidad Europea proseguía un expediente contra España en relación con las medidas adoptadas para la defensa de la salud de los consumidores se ha solicitado al Ministerio de la Presidencia un nuevo informe sobre la cuestión (F9700069).

16. ADMINISTRACION ESPAÑOLA EN EL EXTERIOR

16.1. Consulados de España

La competencia para la concesión de pasaportes a los españoles que se encuentren en el extranjero corresponde, de acuerdo con el artículo 4 del Real Decreto 3 129/1997, de 23 de septiembre, a los representantes diplomáticos o consulares de España en el país correspondiente.

En caso de robo o extravío de pasaporte, la expedición de un nuevo pasaporte deberá basarse sobre documentación suficiente que acredite la nacionalidad española y la identidad del solicitante, considerándose como tales el documento nacional de identidad y el pasaporte caducado.

En el caso de que no sea posible la aportación de estos documentos, para poder expedir el pasaporte, las representaciones diplomáticas u oficinas consulares deben consultar a la Dirección General de Asuntos Jurídicos y Consulares, que solicita la identificación a los servicios de documentación de la Dirección General de la Policía. No obstante, si la identidad está insuficientemente acreditada y el español tiene urgente necesidad o conveniencia de viajar a España sin poder esperar permisos o consultas, se le ofrece la posibilidad de viajar con un salvoconducto.

La Dirección General de Asuntos Jurídicos y Consulares ha informado que, para evitar las demoras que se derivan de la necesidad de solicitar a la Dirección General de la Policía la identificación de los ciudadanos, tiene interesado desde hace tiempo el acceso directo al banco de datos del documento nacional de identidad y de pasaportes españoles expedidos en el interior para poder agilizar las consultas sobre nacionalidad. En relación con esta cuestión se ha solicitado a la Dirección General de la Policía que remita un informe (9703136).

Otro problema relacionado con la actuación de los consulados es el que afecta a las personas nacidas en la demarcación del Consulado General en Bata (Guinea) antes del 12 de octubre de 1968, que están inscritas en el registro civil guineano y no en el Consulado de España. Según informa la Dirección General de Asuntos Jurídicos y Consulares, las autoridades de Guinea Ecuatorial no respetan la cooperación internacional en materia registral y exigen para la expedición de duplicados o certificaciones el pago de unas tasas que nuestra representación consular no puede satisfacer por no existir en su presupuesto un concepto que cubra ese gasto.

Considerando que esta situación se viene repitiendo desde hace muchos años y que, según informa el Ministerio de Asuntos Exteriores, en repetidas ocasiones se ha puesto en conocimiento del Registro Civil Central, se ha recordado a las administraciones afectadas que los principios de eficacia y coordinación que deben regir la actuación de la Administración pública implican el deber general de cooperación en el ejercicio de competencias compartidas y se ha solicitado información sobre las medidas que puedan adoptarse para solucionar los problemas y disfunciones que se han puesto de manifiesto (9705708).

16.2. Convenios sobre traslado de personas condenadas

El *Boletín Oficial del Estado* de 25 de marzo publicaba el instrumento de ratificación del convenio entre el Reino de España y la República del Ecuador para el cumplimiento de condenas penales, hecho en Quito el 25 de agosto de 1995, que había entrado en vigor el 10 de marzo, fecha en la que tuvo lugar en Madrid el intercambio de los correspondientes instrumentos de ratificación.

Por otra parte, el 15 de mayo entró en vigor el convenio entre España y Nicaragua sobre la misma materia, cuyo instrumento de ratificación, firmado en Managua el 18 de febrero de 1995, se publicó en el *Boletín Oficial del Estado* de 12 de junio de 1997.

Además, el día 27 de junio se publicaba el instrumento de ratificación del tratado entre España y Panamá sobre traslado de personas condenadas, que había sido firmado en Madrid el 29 de marzo de 1996 y que entró en vigor el 29 de junio.

Finalmente, el 30 de mayo se firmaron en Madrid los cinco convenios que se estaban negociando con Marruecos, de cuya tramitación se dio cuenta en el informe del año pasado.

Así, desde esa fecha se aplican provisionalmente los convenios relativos a la asistencia a personas detenidas y al traslado de personas condenadas; a la asistencia judicial en materia penal; a la asistencia judicial, reconocimiento y ejecución de resoluciones judiciales en materia de derecho de custodia y derecho de visita y devolución de menores; a la extradición y a la cooperación judicial en materia civil, mercantil y administrativa.

Con la aplicación provisional de estos convenios, publicados en el *Boletín Oficial del Estado* de los días 18, 24 y 25 de junio, concluye una larga negociación y se inicia el proceso que permitirá a los españoles que se encontraban en cárceles en Marruecos cumplir sus condenas en España.

El Defensor del Pueblo continuará con el seguimiento de estos asuntos, como lo ha hecho desde que se iniciaron sus actividades.

17. EQUIPAMIENTOS Y BIENES MUNICIPALES Y TRAFICO URBANO

17.1. Equipamientos mínimos

17.1.1. Alumbrado público

El estudio de las quejas referidas a este apartado vienen a ratificar, una vez más, que las autoridades municipales incumplen con frecuencia el deber que tienen de prestar a la comunidad vecinal los servicios mínimos de carácter obligatorio de su competencia, a tenor de lo dispuesto en los artículos 25 y 26 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, siendo los servicios de alumbrado público y estado de las vías públicas y aceras los que han dado lugar a un mayor número de investigaciones durante el año a que se refiere el informe.

En un caso concreto, la interesada exponía en la queja presentada ante esta institución que el Ayuntamiento de Cercedilla (Madrid) hacía caso omiso a las reiteradas reclamaciones que había formulado para que procediera a la mejora de la iluminación de la parte final de la calle en la que habita, argumentando que al ser dicha calle límite de un monte forestal la falta de alumbrado hacía prácticamente imposible detectar la existencia de animales que transitan por la misma.

No obstante desprenderse de los diversos informe remitidos que se iba a proceder a dar solución a este problema, a cuyo fin se ha incluido la mencionada calle dentro de las mejoras de alumbrado que la corporación tiene previsto realizar en diversas calles del municipio, se ha considerado oportuno continuar la investigación con el fin de conocer las previsiones existentes para acometer las referidas obras, al tiempo que se ha indicado la posibilidad de realizar una instalación provisional en la calle objeto de reclamación, lo que, a juicio de la interesada, supondría una escasa inversión pues, al existir una acometida hasta su vivienda sería suficiente instalar un poste y una bombilla, actuación que resolvería de momento los problemas que desde hace tiempo viene padeciendo la reclamante, estando a la espera de que se remita a esta institución la información solicitada (9512920).

La deficiente prestación de dicho servicio público ha dado lugar, en otros supuestos, a iniciar investigación ante el Ayuntamiento de Murillo de Río Leza (La Rioja) que, incumpliendo sus propias resoluciones, no ha procedido a dotar de alumbrado a la vivienda del formulante de la queja y, asimismo, ante el Ayuntamiento de Segura de Toro (Cáceres), al que ha sido necesario recordar la posibilidad que tiene de solicitar de la Diputación Provincial de Cáceres la inclusión, dentro del plan provincial de cooperación de las obras y bienes de competencia municipal, las obras referentes al establecimiento del servicio público de alumbrado del que carecen varias calles del municipio, a tenor de lo establecido en el artículo 36.1 .a) de la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local (9711222 y 9624119).

El deficiente estado de determinados tramos de aceras en una zona de Madrid dio lugar a que un ciudadano presentara una queja a esta institución, habida cuenta que la junta municipal de distrito correspondiente, pese a tener conocimiento de las anomalías existentes a través de las denuncias presentadas por el interesado, no le informaba de las actuaciones previstas en orden a la reparación de tales aceras, así como tampoco se advertían indicios de que se fuera a adoptar medida alguna para solucionar el problema planteado.

Las actuaciones practicadas con el Ayuntamiento de Madrid han dado lugar a que se realice una visita de inspección a la zona, y a comunicar a la empresa de conservación del distrito las deficiencias detectadas para que proceda a su reparación. No obstante, se prosigue la investigación hasta tanto conocer que se han llevado a cabo las obras pertinentes (9709658).

Otro supuesto de similares características dio lugar a solicitar del Ayuntamiento de Malpartida de Plasencia (Cáceres) que remitiese un informe en el que expresase los motivos por los que se no se habían subsanado las deficiencias de pavimentación y acerado producidas en una calle del municipio, tras la finalización de las obras de urbanización efectuadas, pese a tener conocimiento de tales circunstancias por diversos escritos presentado por el interesado. En este supuesto tampoco se ha recibido la información solicitada (9711079).

Una asociación de Isla Cristina, remitió una queja en la que ponía de manifiesto que una barriada carece de los servicios de alumbrado público y pavimentación de las calles, además de no disponer de servicios tales como farmacia o centro de urgencias, así como tampoco de colegios ni de ningún tipo de transportes, haciendo especial mención a los riesgos que pudiera comportar para los niños la existencia de un vertedero de basuras que se ha formado en las marismas, ya que no se ha dispuesto ninguna medida para impedir el paso al mismo. Iniciada la oportuna investigación, el Ayuntamiento de Isla Cristina (Huelva) no ha facilitado la información solicitada, pese a haber sido requerida en dos ocasiones (9704224).

17.1.2. Abastecimiento domiciliario de agua potable

Entre las diversas investigaciones realizadas por esta institución en relación con las quejas presentadas sobre el abastecimiento domiciliario de agua potable se deben destacar aquellas en las que se ha puesto de manifiesto la procedencia de modificar las ordenanzas locales que regulaban la prestación de este servicio mínimo y obligatorio, bien de forma directa o por medio de una sociedad mixta o privada municipal, en lo referente al sistema tarifario aplicable.

Así, han sido diversas las ocasiones en las que se ha sugerido la conveniencia de modificar ese sistema vigente en esos municipios para que la tarifa unívoca con un consumo mínimo que venían cobrando se sustituyera por otra binómica en la que existiera una cuota fija o de servicio y otra variable, en función del agua realmente consumida. La cuota de servicio o constante sería la cantidad fija que periódicamente deberían abonar los usuarios por las obligaciones contraídas por la entidad suministradora (obligación de suministro, potabilidad del agua, conservación de las instalaciones, regularidad en la prestación de los servicios, garantía de presión o caudal, etc.) y tendría que abonarse con independencia de que se hiciera uso o no del servicio. La cuota variable correspondería a la cantidad que abonarían los usuarios en función del consumo realmente realizado.

En relación con la cuota fija, se ha indicado que lo correcto sería que el importe total de los ingresos percibidos por este concepto por la entidad suministradora fuese el menor porcentaje posible del total de gastos del presupuesto de explotación del servicio y que el resto de los ingresos correspondiese (hasta conseguir y mantener el equilibrio económico y financiero de la entidad suministradora para la prestación del mismo) a la cuota variable o de consumo real

efectuado y, en menor medida y cuando procediera, a los recargos especiales, cánones y otros derechos que se debieran cobrar (9614406, 9617017, 9621535).

De igual modo, esta institución también ha sugerido a varios ayuntamientos la conveniencia de modificar las ordenanzas municipales en vigor en lo que se refiere a la cuota variable o de consumo. A este respecto, se ha comprobado que en la mayoría de los casos se ha establecido una modalidad de tarifas en función de bloques o tramos crecientes, en los que se aplican precios más elevados a mayor consumo, lo que, a juicio de esta institución, podía suponer una discriminación en contra de quienes conviven en una misma vivienda, cualquiera que fuera el número de sus miembros o la relación que los uniera, debiendo señalarse que suelen ser precisamente estos colectivos quienes poseen menor poder adquisitivo, en tanto que los grupos menos numerosos suelen quedarse dentro de los tramos más baratos, no alcanzándose de otra parte, el objetivo supuestamente pretendido por los ayuntamientos de disminuir el consumo de agua. Por ello, se ha venido sugiriendo a esas entidades locales que, al objeto de armonizar el principio de equivalencia o costeamiento del servicio con el de capacidad económica del sujeto pasivo titular del contrato de suministro, se fijara una tarifa constante por consumo en la que no se hiciera distinción de bloques o tramos.

De igual forma se ha sugerido que en las referidas ordenanzas se introdujera una diferenciación entre las tarifas a aplicar a los consumos domésticos o domiciliarios de los que realizan las empresas, comercios e industrias así como unos recargos especiales y temporales para los casos y momentos preestablecidos (sequía, uso del agua para piscinas, jardines, huertos, utilización de bombas elevadoras, etc.) con los que se conseguirían los fines que ahora se persiguen con los tramos progresivos pero atendiendo mejor a la capacidad contributiva de los sujetos pasivos (9508502, 9614406, 9617017, 9620280 y 9621535).

En otra queja presentada por una asociación de defensa de consumidores radicada en Cataluña, se expuso que, como consecuencia de un estudio realizado, se habían constatado las diferencias de hasta un 93'853 por cien en el precio del agua por metro cúbico entre las distintas provincias, lo cual conllevaba que los usuarios de ese servicio público tuvieran que pagar más o menos por el consumo que hicieran según el lugar donde residieran, por lo que solicitaba una norma que armonizara los precios del agua entre las distintas provincias del país.

En la contestación dada a dicha asociación se hizo referencia al contenido del informe de gestión correspondiente al año 1994 y a la no procedencia de su pretensión de esa uniformidad en los precios del agua en las diferentes provincias españolas, porque las diferentes administraciones competentes en la prestación del servicio público de abastecimiento domiciliario de agua potable y del saneamiento y depuración de las aguas residuales, gozan de una autonomía para la gestión de dichos servicios dentro de la cual se encuentran la organización de los mismos y la fijación de los correspondientes precios de los consumos en función de los diversos factores que inciden en ellos y que varían de una provincia o localidad a otra. También se informaba de la posición que viene defendiendo esta institución en relación con el consumo de agua por las familias numerosas y otros grupos de personas que viven en la misma vivienda y se sirven del mismo contador así como que algunas empresas prestadoras del servicio de abastecimiento y saneamiento ya han tenido en cuenta el número de residentes en una vivienda como uno de los factores integrantes del cálculo de la cuota variable o de consumo, cuando ésta tiene la modalidad de bloques o tramos crecientes en los que se aplican precios cada vez más elevados (9704100).

17.2. Bienes de las entidades locales

Las quejas planteadas sobre esta materia vienen a constatar la inobservancia por parte de las entidades locales de las normas que les otorgan facultades para la defensa y tutela de sus bienes, entre otras, las facultades de investigación, deslinde y potestad de recuperación de oficio de aquellos bienes que han sido objeto de ataques o usurpación ilegítima por terceros, a lo que cabe añadir el incumplimiento por parte de algunos ayuntamientos de la obligación de confeccionar un inventario que comprenda la totalidad de sus bienes y derechos y de su rectificación anual, cualquiera que sea su utilización y forma de adquisición, como primera medida de protección de los bienes, al permitir tener un conocimiento exacto de aquéllos, su naturaleza y su situación, lo que constituye un instrumento fundamental para la defensa del patrimonio de las entidades.

Un ciudadano manifestaba que ante los numerosos casos de cerramientos de los caminos rurales de dominio público que se estaban produciendo en el municipio, solicitó del Ayuntamiento de Sant Antoni de Portmany (Balears) un listado de los caminos públicos registrados en dicho inventario, a los efectos de que la corporación ejecutara las acciones correspondientes para su recuperación, contestando el citado ayuntamiento que en el inventario de bienes y las posteriores rectificaciones no figura inventariado ningún camino de dominio público del municipio. Como quiera que el referido inventario no se ajusta a lo exigido en el artículo 86 del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local y artículo 17 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, se ha iniciado una investigación ante la mencionada Administración local (9711724).

En otro orden de cosas, se sigue tramitando una queja que hace referencia a un problema que se originó hace más de 20 años, consistente en la falta de escrituración de una parcela municipal que fue enajenada al interesado en pública subasta, impidiendo esta anómala situación al titular de la parcela el uso pacífico del total de la misma, dado que una parte de ella se encuentra en posesión de un tercero.

Esta institución se vio obligada a finalizar la investigación iniciada al no remitir el Ayuntamiento de Collado Mediano (Madrid) el informe solicitado en cuatro ocasiones, dando cuenta de esta circunstancia en la comparecencia habida ante la Comisión Mixta Congreso Senado para presentar el informe correspondiente a la gestión realizada en el año 1993. No obstante, la insistencia del interesado ante esta institución a fin de obtener una solución al problema que le afecta, tras haber resultado infructuosas las gestiones realizadas ante la nueva corporación, dio lugar a solicitar una vez más la colaboración de dicha entidad que en esta ocasión ha mostrado interés en resolver dicho asunto y, a tal efecto, ha iniciado determinadas actuaciones, si bien se ha considerado pertinente permanecer en contacto con el mencionado ayuntamiento hasta conocer la solución definitiva del asunto de que se trata (9309161).

Sin embargo, en otro supuesto de similares características que afectaba a varios propietarios de parcelas adjudicadas en el año 1974, las actuaciones practicadas han permitido que el Ayuntamiento de Collado Mediano (Madrid) resuelva el problema planteado (9610964).

Igualmente, puede dejarse constancia del resultado satisfactorio obtenido en un supuesto del que se hizo mención en el informe anterior, al haber sido posible que el Ayuntamiento de Valderas (León), aceptando la sugerencia realizada inicie de oficio la acción investigadora con el

objeto de averiguar la naturaleza jurídica de un camino que un tercero había incorporado a su propiedad, y en el cual había edificado (9415383).

El formulante de una queja solicitaba la intervención de esta institución para que la Administración competente adoptase, sin más demora, las medidas pertinentes para la defensa y conservación del denominado Camí del Cavalls (Menorca), cuyo acceso estaba siendo obstaculizado por algunos propietarios de fincas sobre las que, al parecer, existe una servidumbre pública de paso por causas de utilidad pública —militares, civiles o mixtas— desde tiempo inmemorial, alegando que existen razones históricas y jurídicas que justifican y fundamentan la adopción de las medidas solicitadas y cauces legales que permiten mantener la servidumbre pública de dicho camino, a la vez que ponía de manifiesto que no se ha llevado a término el expediente iniciado en el año 1989 sobre declaración de bienes de interés cultural del citado camino.

Ante esta situación, se promovió la oportuna investigación solicitando del Consell Insular de Baleares un informe en el que se pronunciara sobre las diferentes alternativas para resolver el problema planteado y acerca de la situación del referido expediente. En su respuesta, la mencionada Administración comunicó que ante la imposibilidad de resolver, con garantías de legalidad, dicho expediente, habida cuenta las numerosas alegaciones presentadas por los afectados en el período de información pública basadas fundamentalmente en defectos procedimentales y, por otra parte, la imposibilidad de resolver en el plazo previsto en la legislación vigente, se consideró oportuno recabar del Consejo Consultivo de la Comunidad de Baleares un informe sobre la posibilidad de revocar o convalidar parte de las actuaciones, manifestando dicho órgano en el dictamen emitido la imposibilidad de proceder conforme a la propuesta, así como la procedencia de la declaración de caducidad de dicho procedimiento.

Dado que con el citado expediente no se agotaba la problemática existente y como quiera que la investigación persigue conocer las medidas que deban aplicarse, en su caso, por las administraciones implicadas, se ha considerado procedente continuar las actuaciones con el fin de tener conocimiento las mismas, así como la resolución definitiva del referido expediente administrativo (9620372).

17.3. Tráfico urbano

Aunque casi la mitad de las quejas relativas a la circulación en las vías urbanas no han sido admitidas a trámite porque no se observaban indicios de que se hubiese cometido una irregularidad administrativa por parte de la Administración local competente, sí hay que reconocer que las que dieron lugar al inicio de las correspondientes investigaciones han versado sobre los aspectos más diversos de esta materia.

Así, se ha solicitado información al Ayuntamiento de Segovia y, posteriormente, al Ministerio de Fomento sobre la influencia negativa que estaba sufriendo el acueducto de Segovia por el tráfico de vehículos que existía en su entorno. En la información facilitada se indicaba que ya se había construido un nudo de comunicaciones que permitía descargar el tráfico de las proximidades del acueducto y crear un nuevo acceso al barrio del Salvador. También se informaba sobre las previsiones de la construcción de la variante este de Segovia lo que

conllevará la desviación del tránsito de vehículos pesados con su consiguiente alejamiento de dicho monumento (9513089).

En la que todavía se está investigando con el Ayuntamiento de Madrid, sobre la destrucción de un vehículo como chatarra tras haber estado un largo tiempo en el depósito municipal desde que fue retirado por el servicio de la grúa por haber cometido una infracción de tráfico, se ha podido comprobar que se viene aplicando la Ley 42/1975, de 19 de noviembre, de Desechos y Residuos Urbanos, a los vehículos que no son recuperados por sus titulares de los depósitos municipales precisamente por el elevado importe a que ascienden las tasas devengadas por la intervención del servicio de la grúa y por los numerosos días de estancia en dichos depósitos, como consecuencia de la demora de la Administración en poner en conocimiento de los titulares que sus vehículos se encuentran en un depósito municipal. Hasta el momento en el caso estudiado, las tasas ascendieron hasta 220.000 pesetas, razón por la cual el interesado se retrasó en la retirada del vehículo, encontrándose con la desaparición del mismo por haberse producido su achatarramiento (9620050 y 9620619).

Un caso similar ha tenido lugar en el Ayuntamiento de Alcalá de Henares (Madrid), de cuyos informes no se ha deducido todavía la suerte corrida por el vehículo del interesado, como tampoco la puesta en marcha de la correspondiente indemnización por su desaparición (9505748).

Como sucedió en otros años también durante 1997 han sido diversas las quejas relacionadas con los estacionamientos de los vehículos utilizados por personas con discapacidad física. En unos casos se denunciaba que no podían aparcarlos en los lugares expresamente reservados para ellos porque los encontraban ocupados por otros vehículos cuyos conductores carecían de la correspondiente autorización y en otras quejas dichas personas exponían que habían sido sancionadas por ayuntamientos que no reconocían como válidas las autorizaciones expedidas por los alcaldes de sus municipios de residencia que acreditaban su condición de discapacitados.

En cuanto al primero de los problemas citados, se espera que con la modificación del artículo 39 del Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba el texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, llevada a cabo por Ley 5/1997, de 24 de marzo, los ayuntamientos sancionen a quienes sin tener la correspondiente autorización estacionen sus vehículos en las zonas señalizadas para uso exclusivo de minusválidos e, incluso, los retiren con la grúa municipal por así permitirlo la nueva redacción del artículo 71.

Por lo que se refiere al no reconocimiento por los ayuntamientos de las acreditaciones de la condición de minusválidos y las autorizaciones especiales de estacionamiento expedidas por otros municipios, se desea dejar constancia, como ya se hizo en el informe de gestión correspondiente al año 1996, que aún no se ha dictado una norma de ámbito nacional por la que se cree una tarjeta normalizada que siendo colocada de manera visible en los vehículos posibilite a los conductores con movilidad reducida hacer uso de las facilidades que cada municipio tiene establecidas en favor de esos conductores. Estos problemas han sido objeto de especial análisis por parte del Defensor del Pueblo con motivo de diversas intervenciones públicas (9620519, 9705766 y 9712523).

A pesar de ello, en algunas quejas que se han formulado sobre la movilidad de los discapacitados físicos, se han conseguido resultados favorables. Así, el Ayuntamiento de Madrid modificó la forma de estacionar los vehículos en una calle para favorecer a una persona discapacitada y, en relación con otra queja, ha instalado unas placas de reserva de espacio para estacionamiento de vehículos de minusválidos cerca del domicilio de la interesada que tiene dos hijos pequeños discapacitados, aceptando así la sugerencia que se le había formulado (9700166 y 9706163).

Con motivo de la presentación de otras quejas, esta institución también ha intervenido ante diversos ayuntamientos por posibles defectos cometidos en la tramitación de los procedimientos sancionadores y que fueron alegados por los interesados. Dentro de este apartado, se ha conseguido que se revocaran las multas impuestas a los conductores porque se había producido la caducidad de sus expedientes sancionadores o porque el titular del vehículo sí había facilitado a la Administración los datos completos del conductor presunto responsable de la infracción. Del mismo modo se han revocado las sanciones impuestas al haberse comprobado que realmente se había producido la prescripción de la acción para sancionar las posibles infracciones cometidas por los denunciados o que no se había efectuado la revisión anual del cinemómetro con el que se midió el posible exceso de velocidad de un vehículo (9623925, 9624188, 9622646, 9619825, 9710837, 9623828, 9702452 y 9619109).

Sobre el tema de la prescripción se debe hacer constar que el Ayuntamiento de Madrid no aceptó las sugerencias que se le habían formulado para que considerara como incorrectamente practicadas las notificaciones de los actos administrativos que habían sido rehusadas en los domicilios de los interesados por otras personas diferentes a los mismos o a sus representantes y en las que no se dejó una constancia clara de las identidades de los rehusantes. Esta institución ha venido sosteniendo que en los casos en que sólo figuraba en el libro del cartero una firma ilegible o una simple referencia a la relación de parentesco con el destinatario de quien rehusaba la notificación, no se debieron considerar como correctas esas notificaciones sino que se debería haber efectuado la publicación edictal de las mismas. En cambio, el Ayuntamiento de León sí aceptó una sugerencia que se le había formulado en ese sentido (9618001, 9624426 y 9600722, 9622319, 9701319, 9704772, 9705310).

Precisamente sobre esta forma de notificación de los actos administrativos a través de edictos y anuncios en los boletines oficiales de la provincia, se han presentado algunas quejas porque los destinatarios de los mismos entendían que se lesionaban sus derechos al permitirse que terceras personas se pudiesen enterar de que habían sido denunciados o sancionados por infracciones de tráfico. A los formulantes de dichas quejas se les informó del contenido de la legislación que prevé estas notificaciones (9709170 y 9712021).

Como ya se expuso de forma amplia en los informes correspondientes a la gestión de esta institución de años anteriores, la práctica incorrecta de las notificaciones derivadas de la tramitación de los expedientes sancionadores por infracciones de tráfico es uno de los motivos que generan la presentación de un gran número de quejas. Así, son muchos los ciudadanos que han manifestado su sorpresa porque habían recibido un aviso de su entidad financiera o la notificación de una providencia de apremio en la que se le comunicaba el próximo embargo de sus bienes por no haber pagado en su momento una multa, siendo que dichas comunicaciones eran las primeras noticias que tenían al respecto.

En la investigación desarrollada con el Ayuntamiento de Sitges (Barcelona) se pudo comprobar que en los correspondientes expedientes sancionadores se había intentado realizar las notificaciones en el domicilio del interesado que figuraba en el registro de vehículos y que ante el resultado negativo de las notificaciones, se realizó la correspondiente publicación en el *Boletín Oficial de la Provincia*, evitándose la prescripción de las infracciones, mientras que en la intervención efectuada ante el Ayuntamiento de Madrid se verificó que el propio interesado había rehusado previamente las notificaciones, por lo que en ambas quejas se informó a sus promoventes que eran correctos los cobros de las multas por la vía ejecutiva. En otra queja, el Ayuntamiento de Santander aceptó la sugerencia formulada sobre la falta de recepción por el interesado de notificación alguna durante la tramitación del expedientes sancionador y, en consecuencia, ordenó que se le devolviera la cantidad que le había sido embargada de su cuenta corriente por no haber pagado en el período voluntario una multa (9619966, 9710501 y 9511938).

Por el contrario, se han tenido que concluir las investigaciones desarrolladas sin que el Ayuntamiento de Madrid admitiese las recomendaciones y las sugerencias que se le habían realizado en las cuales se exponían las razones jurídicas por las que esta institución consideraba que los interesados no habían sido correctamente notificados durante la tramitación de las denuncias por posibles infracciones de tráfico, razón por la que alegaban que la primera noticia que tenían era la providencia de apremio que habían recibido (9512758 y 9700014).

Tampoco se aceptaron las sugerencias hechas para que dicha Administración actuante remitiera al denunciado los documentos que había solicitado y que hubieran servido de base y fundamentación a la resolución sancionadora. A este respecto se indicó que, aunque los ayuntamientos no tienen la obligación de enviar a los domicilios de los interesados las fotocopias de los documentos concretos que solicitaron, toda vez que no existe un precepto legal que así lo establezca, sin embargo se deberían atender esas peticiones por razones de conveniencia, ya que así se cumplirían mejor los principios que informan todo el actuar administrativo de economía, celeridad y eficacia así como el de que la Administración está al servicio de los ciudadanos y que se debía de tratar de evitar los obstáculos que impidieran que aquellos ejercieran sus derechos, entre los que se encuentran el de usar las garantías de defensa que le están reconocidas y el de vista del expediente y obtener copias de los documentos que se hallen en el mismo (9620530 y 9700800).

Continuando con las quejas presentadas por irregularidades cometidas por los ayuntamientos durante la tramitación de los expedientes sancionadores por infracciones de tráfico, el Ayuntamiento de Oviedo tampoco aceptó la sugerencia que se le formuló por la no realización de la prueba testifical propuesta por el denunciado con la que se podía haber desvirtuado la presunción de veracidad que el artículo 76 del Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba el texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial atribuye a los agentes de la autoridad encargados de la vigilancia del tráfico (9618092).

Sobre el cumplimiento de la obligación de identificar al conductor presunto responsable de una infracción impuesta por el artículo 73.2 de la citada ley y la interpretación que del mismo han realizado los ayuntamientos, se han tramitado bastantes quejas a lo largo de pasado año. Así, el Ayuntamiento de Málaga no ha aceptado una sugerencia en el sentido de que no se exigiera el

cobro por la vía ejecutiva de la sanción impuesta al interesado ya que, al no haber facilitado éste la identidad del conductor presunto responsable de una infracción, se tenía que haber incoado un nuevo expediente sancionador derivado de la infracción que cometió y, por consiguiente, se le tenía que haber notificado expresamente la nueva denuncia que era independiente de la primera (9620898).

En otro caso, el Ayuntamiento de Madrid no ha aceptado las sugerencias que se le han formulado para que no sancionara como autores de una infracción grave por vulneración de dicho precepto a aquellos titulares de vehículos que habían facilitado el nombre, apellidos y el domicilio completo de los conductores presuntos responsables de la infracción objeto de una denuncia anterior, toda vez que dicho artículo únicamente tiene por objeto facilitar a la Administración la práctica de unas notificaciones a los presuntos autores de esas infracciones. Por tal razón, se le indicó que el servicio de Correos o los notificadores municipales sólo precisaban conocer los nombres, apellidos y direcciones de domicilios de los conductores identificados por los titulares para poder entregarles las notificaciones de esas denuncias. A pesar de que ello no está previsto en ningún precepto normativo, dicha corporación local sigue exigiendo a esos titulares que, además de esos datos, se indiquen los números de los documentos nacionales de identidad o de los permisos de conducción de dichos conductores e, incluso, que se aporte una fotocopia de tales documentos personales (9700247, 9624963, 9702908).

Por el contrario, el referido ayuntamiento sí aceptó la sugerencia para que, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 76 de la citada ley, que establece que los agentes de la autoridad tienen la obligación de aportar todos los elementos probatorios de que fueran posibles sobre el hecho denunciado, y siempre que se trate de infracciones que así lo permitieran como son las relativas a los estacionamientos indebidos que legitiman la retirada de los vehículos de la vía pública, se utilice la fotografía como una prueba más que apoye las versiones de los hechos expuestas por los agentes en sus denuncias (9608752).

Dado que ese ayuntamiento no facilita por correo los documentos que solicitan los interesados, se le sugirió que se estableciera un sistema de cita previa, como existe en otros muchos servicios administrativos, para que los denunciados no tuvieran que desplazarse hasta las oficinas municipales para obtener únicamente la fecha en la que se les facilitaría el acceso a sus expedientes sancionadores. Como consecuencia de esta sugerencia se procedió a incluir en los impresos de notificación de la denuncia y de la propuesta de resolución unos números de teléfono a los que se puede llamar para concertar previamente el momento en el que podrán examinar sus expedientes con lo que se ahorran un desplazamiento, gastos, tiempo, permiso laboral, etc.

Sin embargo, no admitió una recomendación y otras sugerencias relativas a la adopción de las medidas oportunas para que, previa detención del conductor una vez sobrepasado el control de velocidad, se le entregase en el acto la correspondiente denuncia, cumpliéndose así el espíritu del artículo 77 del Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, ya que si bien se consideraba razonable que en determinadas vías y circunstancias de peligrosidad e intensidad de tráfico se pudiese aplicar la posibilidad especial que se contempla en ese artículo de notificar posteriormente la denuncia, no lo era que solamente se pararan al 6,5 por cien de los vehículos que eran detectados por el radar a velocidad excesiva y que en el resto de los casos se notificara las denuncias en los domicilios de los conductores con la genérica justificación de que no se les detuvo «por no entorpecer la fluidez del tráfico» (9620596, 9707839 y 9706817).

Algunas de las quejas relacionadas con los estacionamientos de limitación horaria existentes en algunas zonas céntricas de las ciudades no dieron lugar a las correspondientes investigaciones porque versaban sobre discrepancias con la implantación de la comúnmente conocida ORA por determinados ayuntamientos o porque incluían opiniones de los ciudadanos sobre esta forma de regular los estacionamientos de vehículos. En estos casos se ha informado a los interesados de la normativa que regula esta materia con las novedades introducidas por la Ley 5/1997, de 24 de marzo, de reforma del texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por el Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo (9506064, 9702129, 9704695, 9704695, 9710532, 9711146, etc.).

Igualmente se ha informado a los formulantes de algunas quejas de que, si bien se ha esclarecido la situación creada anteriormente sobre la posibilidad de que el servicio de la grúa municipal pudiese retirar un vehículo porque no se hubiese pagado el correspondiente ticket de la ORA o cuando se rebasase el doble del tiempo abonado conforme a lo establecido en la ordenanza municipal, sin embargo, en la citada nueva ley no se ha atribuido una presunción de certeza o veracidad a las denuncias formuladas por los controladores de la ORA.

En relación con este último aspecto, el Ayuntamiento de Madrid no aceptó la recomendación que se le había formulado con anterioridad a la publicación de esa Ley 5/1997, de 24 de marzo, de que no se debería sancionar a aquellos conductores denunciados por los controladores de la ORA cuando en el expediente sancionador que se tramitase al efecto no figuraran otras pruebas distintas de la mera ratificación del denunciante, toda vez que ello no bastaba para destruir la presunción de inocencia de los denunciados.

Aunque la legislación no introdujo una modificación en este tipo de denuncias voluntarias, sin embargo, sí se llegó a esclarecer mediante la interpretación que de la normativa aplicable venían dando los tribunales de justicia. En efecto, a partir de la sentencia del Tribunal Supremo de 4 de octubre de 1996, posterior a la recomendación antes citada, y recaída en el recurso de casación en interés de ley número 2754/1994, la jurisprudencia estima que la ratificación del denunciante constituye prueba de cargo cuya valoración corresponde al órgano sancionador, sin que en dicho procedimiento sea necesario practicar las pruebas de cargo con anterioridad a la notificación de la denuncia al presunto infractor.

No obstante lo anterior, esta institución recordó a dicho ayuntamiento que el Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba el texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, cuando en su artículo 76 se refiere a las denuncias efectuadas por los agentes de la autoridad encargados de la vigilancia del tráfico, les impone el deber «de aportar todos los elementos probatorios que sean posibles sobre el hecho denunciado», por lo que tal obligación, aún con mayor motivo, se tenía que observar en las denuncias formuladas por los controladores de la ORA, los cuales seguían sin estar investidos del carácter de agentes de la autoridad.

Igualmente se recordó que el contenido de dicha sentencia establecía que las pruebas de cargo tenían que ser valoradas de forma conjunta con las pruebas que aporte el denunciado y que, según la normativa vigente, el instructor del procedimiento debería dictar una resolución motivada cuando rechazase las pruebas propuestas por los interesados. Pues bien, a pesar de ello, el ayuntamiento no ha modificado la forma de tramitar las denuncias formuladas por los

controladores de la ORA que venía realizando con antelación a esas novedades legales o jurisprudenciales y que dio lugar a diversas menciones en los informes de gestión de esta institución en años anteriores (9601138, 9620165, 9623578, 9622825, etc.).

Para terminar con este apartado, se debe dejar constancia de la acogida que tuvo por parte del Ayuntamiento de Madrid la queja presentada por un vecino de esta capital sobre la no concesión de billetes a precio reducido de la Empresa Municipal de Transportes a las amas de casa cuyos maridos tuvieran una pensión superior al salario mínimo interprofesional, lo cual podía implicar una discriminación respecto a aquellos matrimonios en los que los dos cónyuges tuvieran una pensión sin sobrepasar dicho límite. El citado ayuntamiento ha informado que se está desarrollando un proceso de revisión de esta prestación con el fin de adecuarla a la realidad social actual, sin que todavía se haya comunicado la decisión tomada al respecto (9622570).

18. PROCEDIMIENTO Y ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

18.1. Expropiación forzosa

La existencia de importantes irregularidades en los procedimientos expropiatorios, puestos de relieve en los sucesivos informes de esta institución, dio lugar en el año 1987 a que se realizara una recomendación a los Ministerios de Obras Públicas y Urbanismo y para las Administraciones Públicas en el sentido de que se adoptaran medidas inspectoras o de mayor eficacia administrativa en la tramitación de los mismos, realizándose a tal efecto una serie de actuaciones que evidenciaron, como disfunciones más importantes, el incumplimiento habitual de los plazos establecidos por la ley, la dilación en la determinación y abono del justiprecio e intereses de demora, la insuficiencia de los derechos de los ciudadanos frente al procedimiento expropiatorio, pudiéndose comprobar, además, que cada vez se accedía más por parte de la Administración al procedimiento de urgencia como sistema habitual.

Todo lo anterior, junto con las deficiencias observadas en el funcionamiento de los jurados provinciales de expropiación forzosa, llevó a esta institución a incluir en su informe de 1988 la necesidad de modificar determinados preceptos de la Ley de 16 de diciembre de 1954, de Expropiación Forzosa a fin de agilizar los trámites procedimentales y las garantías reales de los expropiados. Dicha recomendación no se tradujo en la iniciativa legislativa pertinente, por lo que, aunque en aquel momento se adoptó por el extinguido Ministerio de Obras Públicas y Transportes medidas para resolver los retrasos en el pago de los justiprecios ya acordados, así como a cancelar expedientes de justiprecios pendientes, tales problemas siguen produciéndose, agravados en aquellos casos en que el procedimiento adoptado es el de urgencia, toda vez que la mayor celeridad en la ocupación de los bienes expropiados no se refleja en los tiempos de tramitación para la determinación y pago del justiprecio por el órgano expropiante, situación que concierne también a los jurados provinciales de expropiación forzosa.

Todas estas irregularidades suponen en último término, una vulneración del derecho contenido en el artículo 33 de la Constitución, sumiendo a veces a los afectados en situaciones angustiosas, por cuanto los bienes expropiados pueden constituir su único medio de subsistencia.

En este sentido debe significarse el caso de un ciudadano quien, ante los serios problemas de toda índole que le estaba ocasionando la falta de pago del justiprecio por la expropiación de la finca de su propiedad, hubo de recurrir a declararse en huelga de hambre para exigir a la Administración expropiante que cumpliera con su obligación. Dicha situación, que fue puesta de manifiesto de forma inmediata ante el Ministerio de Fomento para que tomara las medidas oportunas tendentes a solucionar el problema que afectaba al interesado, hay que decir que fue resuelta al poco tiempo de iniciar la investigación. No obstante, se indicó a dicho departamento que, conforme dispone el artículo 57 de la Ley de 16 de diciembre de 1954, de Expropiación Forzosa, se abonen al reclamante los intereses devengados por la demora en el pago del justiprecio habida cuenta que los citados intereses han de abonarse de oficio por la administración expropiante, informando a este respecto la citada administración pública que se está elaborando el correspondiente expediente de pago. Siguiendo la línea de actuación de esta institución en este tipo de quejas, se continúa la investigación hasta tanto se tenga constancia de que se ha procedido al abono de la cantidad adeudada (9704941).

En lo que concierne al funcionamiento de los jurados provinciales de expropiación forzosa, se pudo comprobar, con motivo de la queja presentada por un ciudadano, que el Jurado Provincial de Expropiación Forzosa de Castellón ha tardado más de dos años en dictar resolución en un expediente de justiprecio, razón por la que se recordó al mencionado jurado el deber que tiene de dar preferencia a los expedientes tramitados por el procedimiento de urgencia para su rápida resolución, de acuerdo con el artículo 52.7 de la Ley de 16 de diciembre de 1954, de Expropiación Forzosa y al objeto de garantizar, en cualquier caso, los derechos de los propietarios cuyos bienes se hallan sujetos a expropiación, al tiempo que se interesó información sobre los plazos ordinarios de tramitación de los expedientes de justiprecio.

En su informe, dicho jurado exponía que la mayoría de los expedientes remitidos a dicho órgano se tramitaban por el procedimiento de urgencia, por lo que, de dar a éstos preferencia absoluta los tramitados por el procedimiento ordinario no se resolverían nunca. En cuanto al tiempo medio de tramitación, señalaba que desde el año 1989 hasta el 31 de diciembre de 1995 fue de 12,576 meses, alegando que los expedientes suelen llegar incompletos o con copias sin cotejar, siendo devueltos al órgano expropiante y resaltada la imposibilidad material de poder cumplir el plazo de ocho días que establece la ley, habida cuenta que el jurado es único para toda la provincia y los componentes no tienen dedicación exclusiva.

Si bien la citada queja sirve como ejemplo de esta anómala situación, son numerosos los supuestos en los que se ha podido advertir que dichas trabas administrativas impiden que los afectados vean reconocidos sus derechos a ser indemnizados de forma ajustada a derecho, por la privación de sus bienes. Por ello esta institución recomendó al Ministerio de Fomento que arbitrara las medidas tendentes a adecuar los procedimientos expropiatorios lo más posible a la letra y espíritu de la Ley de 16 de diciembre de 1954, de Expropiación Forzosa y a los principios de celeridad, eficacia y sometimiento pleno a la ley y al derecho a que ha de adecuar su actuación la Administración pública conforme establece el artículo 103.1. de la Constitución española y con el objeto de garantizar el derecho a los particulares a ser indemnizados justamente por la privación de los bienes y derechos de su propiedad, según consagra en el artículo 33, sin que hasta el momento se haya pronunciado el referido departamento (9405496).

Otra de las anomalías que se detectan en la investigación de las quejas relativas a expropiaciones es la omisión de determinados trámites en el procedimiento seguido para la determinación del justiprecio que son de obligado cumplimiento por la Administración expropiante, cuales son requerir a los propietarios afectados para que formulen la valoración de los bienes objeto de expropiación, según establece el artículo 29 de la Ley de 16 de diciembre de 1954, de Expropiación Forzosa, y notificar a aquéllos la hoja fundada del bien que se le expropia, privándole esto último del derecho que tienen a formular las alegaciones que estimen pertinentes conforme determina el artículo 30.2. de la citada ley, de modo que el expediente que se remite al jurado provincial de expropiación forzosa carece de uno de los elementos esenciales para que dicho órgano pueda resolver sobre el justiprecio que corresponda.

En el informe correspondiente al año 1996 se dio cuenta de esta situación con motivo de la queja presentada por un colectivo de 300 personas, cuyas propiedades se vieron afectadas por las obras de «Acondicionamiento de la Carretera TO-742. Tramo: Los Navalmorales-Talavera de la Reina».

En su informe, la delegación provincial de Toledo de la Consejería de Obras Públicas de la Junta de Castilla-La Mancha reconoció que no se había efectuado el requerimiento previsto en el referido artículo 29, con el objeto de facilitar la gestión administrativa y la tramitación de los procedimientos, siendo el mecanismo seguido emitir directamente la hoja de aprecio por parte de la Administración que servirá de orientación a los propietarios sobre el precio en que se valora su finca y concederles el plazo previsto en el artículo 30 para que, en caso de discrepar con dicha valoración, formulen las alegaciones que tengan por conveniente, pasándose el expediente al jurado provincial de expropiación forzosa para la determinación del justiprecio.

A la vista de ello, se formuló una sugerencia a la delegación provincial de Toledo de la Consejería de Obras Públicas de la Junta de Castilla-La Mancha, en el sentido de que procediera, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 30 de la Ley de 16 de diciembre de 1954, de Expropiación Forzosa a retrotraer las actuaciones a esta fase del procedimiento y, en consecuencia, extendiera la hoja de aprecio fundada del valor objeto de expropiación y la notificara a los interesados a los efectos indicados en el citado precepto y con el fin de que el jurado provincial de expropiación forzosa pueda decidir ejecutoriamente sobre el justiprecio que corresponda a los bienes o derechos objeto de expropiación.

Dicha sugerencia ha sido aceptada, ya que se reconoció la existencia de defectos procedimentales, no considerándose procedente retrotraer las actuaciones al momento procesal oportuno, toda vez que los interesados tuvieron la posibilidad, y así lo hicieron, de presentar la valoración de los bienes expropiados y de formular las alegaciones que estimaron convenientes frente a la hoja de aprecio de la Administración. Como quiera que, al parecer, los propietarios afectados, cuyos expedientes se encuentran residenciados en el jurado provincial de expropiación forzosa para su resolución, han podido ejercitar su defensa, esta institución dio por finalizada la investigación (9622577).

La ocupación por la vía de hecho de terrenos de propiedad privada por la ejecución de obras públicas además de vulnerar el principio consagrado en el artículo 33 de la Constitución, que establece que nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o de interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad

con lo dispuesto por las leyes, se convierte en un problema debido a que las administraciones implicadas se niegan a reconocer que se haya producido tal irregularidad cuando los interesados afectados reclaman su derecho a ser indemnizados, o ponen todo tipo de dificultades con el fin de que aquéllos desistan de su petición.

La situación descrita la puso de relieve un ciudadano ante la imposibilidad de que prosperara su reclamación, informando el Ayuntamiento de Garganta de los Montes (Madrid) no ser ciertos los hechos denunciados por el interesado no obstante figurar en la relación de propietarios afectados el reclamante, así como la descripción de la finca y su correspondiente valoración, dando ello lugar a formular una sugerencia en el sentido de que se procediera a realizar los trámites legalmente previstos a fin de indemnizar al interesado por la propiedad que le había sido ocupada, sin que hasta el momento se haya pronunciado dicho ayuntamiento (9405037).

Otras quejas recibidas hacen referencia al impago a los expropiados de la parte concurrente del justiprecio originariamente determinado cuando exista litigio o recurso pendiente, conforme establece el artículo 50.2. de la Ley de 16 de diciembre de 1954, de Expropiación Forzosa, debido, según se ha podido comprobar en las investigaciones realizadas, a una interpretación excesivamente rigorista de este precepto que lleva a considerar a la Administración que la obligación de pago nace una vez exista una resolución del jurado provincial de expropiación.

Al respecto, esta institución sostiene que el pago de dicha cantidad no queda supeditado a que se resuelva el litigio que exista sobre la valoración de los bienes expropiados, que habrá de ser resuelto en primer lugar por el jurado provincial de expropiación forzosa, sino que aquélla se haga efectiva, hasta el límite en que exista conformidad entre las partes implicadas, de acuerdo con las correspondientes hojas de aprecio formuladas durante la tramitación del expediente de justiprecio, sin perjuicio de que, posteriormente, se proceda al abono de la diferencia que en su caso resulte una vez se resuelva el litigio o recurso planteado, lo que se considera que no sólo redundaría en beneficio del administrado, sino de la propia Administración, puesto que con el abono de dicha cantidad se evita tener que satisfacer más adelante elevados intereses de demora por falta de entrega de dicha cantidad.

El Tribunal Supremo sostiene en sentencias de 21 de diciembre de 1965 y de 20 de diciembre de 1971 que la norma del artículo 50.2. de la Ley de 16 de diciembre de 1954, Expropiación Forzosa y del artículo 51.4. de su Reglamento no distingue si el precio a que alude es el que haya fijado el jurado o el ofrecido por el órgano que tramita el procedimiento expropiatorio, si bien tal duda debe resolverse razonablemente a favor de esta última alternativa.

Como ejemplo de esta situación, se puede citar un supuesto concreto en el que se ha podido comprobar que el interesado aún no ha cobrado el importe del justiprecio que quedó fijado por mutuo acuerdo en enero de 1996, informando la Demarcación de Carreteras del Estado en Galicia que se dio traslado del expediente para su aprobación y habilitación del gasto correspondiente al Ministerio de Fomento en el mes de marzo del indicado año. La Secretaría de Estado de Infraestructuras y Transportes ha informado que el presupuesto de 1998 prevé un concepto para abono de expropiaciones y otras incidencias de inversión de ejercicios anteriores a 1997, por lo que se espera se proceda al pago correspondiente en el presente ejercicio (9707164).

En otro supuesto, un conflicto de competencias entre el Ministerio de Economía y Hacienda y el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, actualmente de Fomento, ha impedido que un particular cobre el justiprecio correspondiente por la expropiación de las acciones de la Compañía Metropolitana de Madrid, S.A. en ejecución de las sentencias de 3 de julio de 1989 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid y de 14 de junio de 1993 del Tribunal Supremo.

Se pudo comprobar de la información facilitada por ambas administraciones públicas que dicho conflicto de atribuciones ha sido objeto de informes por parte del Servicio Jurídico del Ministerio de Fomento y de la Dirección General de Patrimonio del Estado del Ministerio de Economía y Hacienda que no han servido para resolver las discrepancias suscitadas, razón por la que, a petición de este último departamento, la Dirección General del Servicio Jurídico del Estado emitió dictamen en cuya conclusión señala de forma inequívoca que la competencia para el abono de las cantidades pendientes de pago, por el concepto expresado, en ejecución de las referidas sentencias, corresponde al Ministerio de Fomento por haber sido en su momento el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, de acuerdo con el artículo 3 de la Ley 32/1979, de 8 de noviembre sobre régimen del metropolitano de Madrid, el competente para la tramitación del correspondiente procedimiento de expropiación forzosa. Así pues, continua la investigación con el Ministerio de Fomento, al que se ha solicitado que, a la vista del criterio sustentando por la Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, comunique a esta institución las actuaciones tendentes a la resolución del expediente de que se trata (9700563).

En relación con la demora en el pago de los intereses, un ciudadano denunciaba que la Administración expropiante no procedía a abonar a los afectados por las expropiaciones llevadas a cabo en el término municipal de Darrical (Almería) con motivo de las obras de restauración hidrológico forestal del embalse de Beninar, las cantidades que por dicho concepto se adeudaban. Transcurridos aproximadamente dos años desde que nació dicha obligación, aún no se ha procedido por la Secretaría de Estado de Aguas y Costas del Ministerio de Medio Ambiente a abonar a los interesados las cantidades que por dicho concepto se adeudan (8707578).

Para finalizar, merece poner de relieve la investigación realizada con el Ayuntamiento de Santander ya que, pese a la sugerencia que fue preciso realizar para que procediese conforme a lo dispuesto en los artículos 42.1, 58 y 59 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en relación con la solicitud de revisión de justiprecio formulado por el interesado, no queda constancia de que haya cumplido dicho deber legal (9118902).

18.2. Responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas

Es necesario insistir, una vez más, en la falta de interés con que muchas administraciones públicas actúan en las cuestiones relacionadas con la responsabilidad patrimonial derivada del funcionamiento de los servicios públicos, no obstante el mandato contenido en el artículo 106 de la Constitución que otorga a los administrados el derecho a ser indemnizados por toda lesión producida en sus bienes y derechos y las directrices de los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, desarrolladas mediante Real Decreto 429/1993, de 26 de

marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de las administraciones públicas en materia de responsabilidad patrimonial.

Los hechos que dan lugar a este tipo de reclamaciones son muy diversos, y muchos traen causa en la existencia de perjuicios para los ciudadanos derivados de la realización de obras públicas en las calles, afectando en mayor medida a los titulares de establecimientos abiertos al público que, como consecuencia de las dificultades provocadas por vallas, cerramientos y limitaciones a la utilización de aceras que causan dichas obras, sufren importantes pérdidas económicas.

Dado que estas situaciones fueron puestas de manifiesto constantemente por numerosos madrileños ante esta institución, se acordó iniciar una investigación de oficio solicitando al Ayuntamiento de Madrid la remisión de un informe expresando las medidas de carácter económico o fiscal en orden a compensar los perjuicios derivados de aquéllas para los comerciantes de las zonas afectadas, ello sin perjuicio de las actuaciones individuales que puedan realizar los interesados en defensa de sus legítimos intereses.

El mencionado ayuntamiento contestó que la ordenanza reguladora del impuesto sobre actividades económicas, de general conocimiento y debidamente publicada, prevé en su disposición adicional segunda medidas de orden fiscal para estos supuestos si bien, habida cuenta la investigación realizada por esta institución así como otras actuaciones realizadas en este sentido, se ha acordado por el pleno corporativo arbitrar fórmulas a fin de que los sujetos pasivos tengan información completa sobre posibles reclamaciones, plazo, fechas y lugar en que han de ser solicitadas (9700085).

De esta información y de la proporcionada en términos similares por la Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes de la Comunidad de Madrid, se dio cuenta a aquellos interesados que habían formulado queja en relación con las diferentes obras que se están llevando a cabo en Madrid (9710683 y 9710126).

De las actuaciones practicadas por esta institución ante el Ayuntamiento de Alcoy (Alicante), en relación con la reclamación formulada por un ciudadano por los perjuicios económicos sufridos en la actividad comercial que desarrollaba, con motivo de las obras de rehabilitación urbana del área de Ravall Vell (Alicante), se pudo advertir que la moperancia del citado ayuntamiento, que tan siquiera se dignó a responder a dicha petición de indemnización, ha dado lugar a que el Instituto Valenciano de la Vivienda, organismo responsable de la eventual responsabilidad patrimonial derivada del funcionamiento de dicho servicio público, no atienda la reclamación presentada por el interesado por haber prescrito su derecho a reclamar y, además, por no quedar acreditada la relación de causalidad entre el perjuicio sufrido y la ejecución de la referida obra.

No obstante, esta institución entiende que aunque es cierto que dicha reclamación se presentó transcurrido el plazo de un año desde que se produjo el hecho determinante de la eventual responsabilidad patrimonial, parece que en el presente caso es de aplicación el segundo supuesto contenido en el artículo 4 del Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de las administraciones públicas en materia de responsabilidad patrimonial, siendo así que el cómputo del plazo cabría iniciarlo desde el

momento de manifestarse su efecto lesivo, dado que es a partir de entonces cuando el particular tiene pleno conocimiento de los elementos que definen su derecho a reclamar y cuya concurrencia resulta exigible para su eficiencia, considerando, por otra parte, que a los efectos de iniciación del expediente oportuno es suficiente que en la reclamación que se presente se especifique la presunta relación de causalidad existente a juicio del afectado, conforme determina el artículo 6.1 del mencionado texto reglamentario.

Sobre la base de cuanto antecede, se ha formulado una sugerencia al Instituto Valenciano de la Vivienda en el sentido de que se admita a trámite la reclamación presentada por el interesado y se proceda a instruir el correspondiente expediente administrativo conforme al procedimiento regulado en el Reglamento aprobado por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo. Por otra parte, se ha considerado oportuno poner en conocimiento del Ayuntamiento de Alcoy (Alicante) las repercusiones negativas que la dejación de sus obligaciones ha tenido para el reclamante ya que no comunicó a su debido tiempo el organismo al que debía dirigirse para presentar dentro de plazo su reclamación, al tiempo que se le solicita que remita un informe a esta institución aclarando el motivo por el que no se cumplió con el deber legal de dar respuesta a los escritos del interesado (9619078).

En otros supuestos se ha observado que las reclamaciones presentadas por quienes han sufrido daños en sus bienes son desestimadas sin realizar ninguno de los trámites reglamentarios, argumentando la Administración pública, a los efectos de eludir la presunta responsabilidad patrimonial que pudiera derivarse del funcionamiento del servicio público, que durante la ejecución de las obras se intentó evitar que se produjeran tales daños.

La situación descrita se ha podido constatar con motivo de la investigación realizada ante esta institución con la Diputación Provincial de Zamora que, sin negar la existencia de los daños denunciados por el formulante de la queja y sobre la base de los supuestos anteriormente expuestos, ha dictado resolución desestimatoria de la reclamación presentada por el interesado.

Como quiera que esta forma de actuar no es acorde con el espíritu del precepto constitucional que consagra el principio de responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas, cuyo sentido y fin no es otro que garantizar los derechos de los particulares que sufran lesiones en sus bienes y derechos a consecuencia de una actuación administrativa que no están obligados a soportar, y habida cuenta que la resolución recaída no se ha pronunciado expresamente sobre la existencia o no de relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y el daño ocasionado conforme a lo determinado en el artículo 13 del Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, se sugirió a la mencionada corporación provincial que considerase de nuevo la cuestión planteada y, previos los trámites pertinentes, proceda a dictar una nueva resolución que se ajustase al contenido de la referida norma

En el informe emitido, se sigue insistiendo en que la obra se realizó básicamente de acuerdo con el proyecto aprobado, si bien debido a la cota en la que se encuentra su bodega y la situación de la vivienda, en una vaguada, no es posible evacuar directamente las aguas de su bodega, lo que habrá de solucionar el interesado instalando una pequeña bomba. No obstante lo anterior, al no pronunciarse expresamente sobre el contenido de la sugerencia formulada, cabe entender que la misma no ha sido aceptada (9616514).

Otro de los problemas que con cierta frecuencia se plantean en este ámbito denota una dejación del órgano competente en el ejercicio de sus competencias, toda vez que no impulsa de oficio el procedimiento en todos los trámites establecidos para la determinación, conocimiento y comprobación de los hechos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución, sino que su actuación se limita a emitir informe a esta institución, suscrito por el técnico competente, con el fin de acreditar la inexistencia de la necesaria relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y los daños causados al particular que pudieran dar lugar a la eventual responsabilidad patrimonial, considerando que con ello se ha atendido la reclamación formulada por el interesado.

La constatación de esta realidad se ha podido comprobar con motivo de la tramitación de una queja, que ha merecido su inclusión en los informes correspondientes a 1995 y 1996, cuyas numerosas actuaciones han permitido que la Demarcación de Carreteras del Estado en Cantabria, aceptando la sugerencia que fue necesario realizar, inicie el procedimiento de responsabilidad patrimonial en relación con la reclamación por las inundaciones sufridas en un establecimiento vivienda como consecuencia de las obras de acondicionamiento de una carretera (9402634).

Para finalizar, se refleja en este apartado una queja a la que ya se hizo referencia en el informe correspondiente al año 1995, en la que el interesado mostraba su disconformidad con la resolución desestimatoria de la reclamación del daño sufrido en su vehículo, como consecuencia del desprendimiento de una piedra en la carretera por la que circulaba, ya que no se le había dado la oportunidad de formular alegaciones y presentar pruebas.

De la investigación realizada por esta institución resultó que, en efecto, el expediente tramitado por el Departamento de Ordenación Territorial, Obras Públicas y Transportes de la Diputación General de Aragón adolecía de irregularidades procedimentales, lo que dio lugar, tras diversas actuaciones, a realizar una sugerencia que ha sido aceptada mediante la revocación de la resolución dictada, retrotrayendo las actuaciones a la fase del trámite de audiencia al interesado (9503177).

18.3. Contratación administrativa

Durante el año al que se contrae este informe se ha continuado llevando a cabo actuaciones relativas al incumplimiento por las distintas administraciones públicas de los plazos establecidos para abonar a los contratistas el precio convenio por los trabajos realizados, siendo el hecho determinante de ello, en la mayoría de los casos, la falta de disponibilidad presupuestaria para hacer frente a las deudas contraídas.

Esta realidad constatada permite llegar a la conclusión de que los órganos contratantes no sujetan estas actuaciones, que necesariamente originan gastos para la Administración, a las previsiones presupuestarias que posibilitan cumplir el compromiso de pago adquirido, circunstancia que implica el incumplimiento de la obligación expresamente contemplada en el artículo 68.2. de la Ley 13/1 995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas, de incluir en el expediente de contratación, que precederá a todo contrato administrativo, el certificado de la existencia de crédito siempre que el contrato origine gastos para la Administración.

A este asunto se refiere la queja presentada por un ciudadano que ha dado lugar a iniciar investigación ante los Ayuntamientos de Béjar (Salamanca), Alcázar de San Juan (Ciudad Real), Anna (Valencia) y Lebrija (Sevilla) los cuales, pese a las numerosas reclamaciones formuladas por el interesado exigiendo el pago de las cantidades adeudadas por la venta de semillas, obligaciones que en algún caso datan del año 1990, aún no han procedido a liquidar en su totalidad las deudas contraídas.

En su respuesta, el Ayuntamiento de Alcázar de San Juan quien ha comunicado que, no obstante la delicada situación económica que está atravesando, se ha procedido a pagar al interesado el importe de la deuda. Las restantes entidades locales aún no han dado respuesta al informe solicitado (9713871, 9713872, 9713873 y 9713156).

La línea de actuación en estos supuestos consiste en recordar a las administraciones públicas implicadas el carácter de gasto preferente que tienen las deudas contraídas en ejercicios anteriores, a efectos de que en las expediciones de órdenes de pago con cargo a los presupuestos municipales se considere esta condición, dándole prioridad en relación con otros gastos no previstos en aquéllos, a tenor de lo establecido en el artículo 168 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, de Haciendas Locales, en relación con el artículo 437.2.b) del texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local.

No obstante, resulta laborioso obtener un resultado satisfactorio sobre estas reclamaciones, pues es habitual que las administraciones requeridas insistan en los informe remitidos en la dificultad que tienen de atender tales obligaciones debido a la deficiente situación financiera, aunque también es cierto que muestran su intención de satisfacer las deudas en el momento que exista liquidez, lo que en efecto ha podido materializarse en un supuesto que fue incluido en el anterior informe en el que, tras una investigación que ha durado tres años, el Ayuntamiento de Granada ha abonado a los interesados los honorarios profesionales pendientes (9410190).

Sin embargo, las actuaciones practicadas con el Ayuntamiento de Marbella (Málaga) no han permitido aún que un ciudadano cobre la totalidad de la cantidad que se le adeuda por suministro de material deportivo, y otro no ha percibido el importe correspondiente al suministro de plantas que había realizado. En ambos supuestos se está a la espera de recibir respuesta al último informe solicitado, que ha sido requerido en tres ocasiones (9508290 y 9619665).

El Ayuntamiento de Almería no procedía a abonar el pago de los honorarios debidos a los reclamantes por los servicios profesionales prestados en calidad de arquitectos, debido al incumplimiento de una cláusula del contrato suscrito por parte de los contratistas. Una vez que el ayuntamiento reconoció, tras las consideraciones efectuadas por esta institución, que los interesados cumplieron en el plazo previsto las obligaciones a las que se comprometieron en el contrato y que la causa por la que no se habían llevado a cabo las obras correspondientes se debió a la inactividad de la propia corporación y que, por tanto, los interesados no debían sufrir los perjuicios que ello les estaba irrogando, ha sido posible que los reclamantes perciban el total de los honorarios debidos (9507919 y 9508152).

La intervención de esta institución ante la Diputación Provincial de Alicante ha permitido que una determinada empresa de servicio cobre las cantidades que se le adeudaban por los distintos consorcios comarcales por la prestación de los servicios de limpieza de las dependencias

de los parques para el servicio de extinción de incendios y salvamento, así como devolución del aval constituido en garantía del cumplimiento del contrato suscrito (9510842).

18.4. Carreteras

La mayoría de las quejas presentadas reflejan la creciente preocupación de un elevado número de ciudadanos por los numerosos accidentes que se producen a consecuencia de la falta de seguridad vial en algunos tramos o puntos concretos de determinadas carreteras, provocados por causas tales como el deficiente estado de aquéllas, insuficiente señalización, existencia de curvas muy pronunciadas o falta de protección para quienes circulan por ellas, situación sobre la que esta institución se siente obligada a llamar la atención de las autoridades competentes para que se adopten las medidas tendentes a subsanar las citadas anomalías con la mayor celeridad y eficacia posibles, pues se ha podido apreciar que determinados accidentes se hubiesen podido probablemente evitar si algunas administraciones hubiesen actuado con mayor diligencia tras tener conocimiento de los hechos denunciados.

Concurriendo tales circunstancias en el accidente ocurrido en la carretera M-506 entre Pinto y San Martín de la Vega (Madrid) en el que fallecieron cuatro personas, suceso del que se tuvo conocimiento a través de los medios de comunicación social, esta institución ha iniciado una investigación de oficio ante la Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes de la Comunidad de Madrid, solicitando que remita un informe en el que exprese los motivos por los que no se han llevado a cabo las actuaciones acordadas en el convenio suscrito en su momento con el Ayuntamiento de Pinto e indicando, igualmente, las previsiones existentes en orden a corregir las anomalías denunciadas en este punto de la citada carretera, conocido como «curva del desguace», lo que en todo caso y habida cuenta las circunstancias expuestas se ha señalado que deben llevarse a efecto a la mayor brevedad posible (9700126).

Otro supuesto de similares características es el planteado en una queja en la que la interesada ponía de manifiesto que en la carretera nacional 122, a su paso por Castrillo de la Vega (Burgos), un camión sufrió un accidente al salirse de la calzada provocando la destrucción de su casa y ocasionando considerables daños en otras casas de dicha localidad, siendo la causa de este accidente, y de otros ocurridos, la existencia de una curva en este punto de la carretera.

Como quiera que al parecer existe aprobado un proyecto para desviar la citada carretera el cual, según informó la delegación provincial de Burgos de la Demarcación de Carreteras del Estado en Castilla y León Oriental a la promovente de la queja, no ha sido posible llevarse a cabo debido a la falta de presupuesto y la existencia de otros asuntos prioritarios que atender, se ha considerado oportuno solicitar a la Secretaría de Estado de Infraestructuras y Transportes del Ministerio de Fomento la emisión de un informe sobre los aspectos señalados (9713695).

En otro caso, del que ya se dio cuenta en el informe correspondiente a 1996, el Defensor del Pueblo dio traslado al Ministerio de Fomento de la queja planteada por un colectivo de 4756 ciudadanos que exponían el grave problema existente en la CN-I 11, tramo Almazán-Soria, debido a los numerosos accidentes provocados por la invasión de la calzada de animales silvestres. En su respuesta el citado departamento ha comunicado que se ha realizado una tala de arbolado en las zonas próximas a la carretera en una distancia del orden de 20 metros a cada lado,

ejecutada entre los puntos kilométricos 196 al 202 y que se está elaborando un estudio de la CN-111, entre los puntos kilométricos 195 y 218, sobre población de animales en libertad, aprovechamientos cinegéticos y forestales, aforos de tráfico, inventario de accidentes, trazado de la carretera, factores de riesgo de accidentes, etc, en el que se analizarán las diferentes medidas aplicables para la prevención de siniestros, valorando las propuestas para solucionar el problema (9622462).

En otro orden de cosas, un grupo de quejas hace referencia a las irregularidades observadas en la tramitación de los procedimientos relativos a los proyectos de ejecución de carreteras, ya sea porque se ha omitido alguno de los trámites reglamentarios, o bien porque se producen modificaciones de los proyectos, sin que ello sea sometido a información pública, privando a los afectados de la oportunidad de formular las alegaciones que consideren oportunas.

Esta institución inició una investigación de oficio al tener conocimiento por diversos medios de la preocupación que, con carácter general, había suscitado el trazado de la autopista de la Costa del Sol, debido a la existencia de posibles irregularidades en la tramitación de la aprobación definitiva del anteproyecto, solicitando al Ministerio de Fomento la remisión de un informe en el que se reflejaran todas las circunstancias que hubieran concurrido en el trazado de la mencionada autopista, con indicación de las distintas fases habidas en la tramitación de dicho proyecto, así como sobre la situación actual de la ejecución del mismo. La información inicial proporcionada por el citado departamento se ha considerado insuficiente al no hacer referencia a todos los aspectos que afectan a este asunto por lo cual se solicitó a la mencionada Administración pública que remitiera un informe complementario esclareciendo los extremos sobre los que no se había pronunciado, no habiéndose recibido hasta el momento la información solicitada (9700024).

Por último, compareció un ciudadano que exponía que la ejecución de la autovía Puerto Lumbreras-Baza había dejado sin acceso a un establecimiento vivienda de su propiedad, pese a que la Administración competente le garantizó dicho acceso cuando denegó su petición de expropiación total de la finca. Iniciadas las actuaciones correspondientes, se solicitó informe a la Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía y pese a haber sido requerido en tres ocasiones, aún no ha sido remitido a esta institución (9704707).

18.5. Gestión del dominio público hidráulico

A lo largo del año 1997 se han presentado numerosas quejas relacionadas con la gestión del dominio público hidráulico cuyo estudio ha permitido confirmar que todavía no se han dotado de los necesarios medios personales y materiales a las confederaciones hidrográficas, toda vez que siguen existiendo importantes retrasos en la tramitación de los expedientes de inscripción en los catálogos de aprovechamientos de aguas privadas, de los relativos a las necesarias autorizaciones que se solicitan, de los derivados de las denuncias formuladas por las guarderías fluviales, etc..(9320019, 9512508, 9612625, 9705293, entre otras.)

Ello motivó que se iniciase una investigación de oficio ante los Ministerios de Administraciones Públicas, de Medio Ambiente y de Fomento ya que, entre las consecuencias derivadas de dichos retrasos, están no sólo el incumplimiento de preceptos normativos concretos

como son los artículos 42 y 74.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, con el consiguiente perjuicio para los interesados, que pasan incluso años esperando el pronunciamiento de los organismos de cuenca sobre sus peticiones, sino también la imposición de sanciones no ajustadas a derecho por haberse desconocido que se había producido la prescripción de las infracciones cometidas o, simplemente, la imposibilidad de sancionarlas porque el organismo de cuenca correspondiente apreciaba que ya se había producido la prescripción de esas infracciones o la caducidad de los expedientes sancionadores.

De la información facilitada al respecto se desprende que, con el objeto de abordar la tramitación y resolución de los expedientes que aún no han sido terminados, la ya desaparecida Dirección General de Calidad de las Aguas, actualmente Dirección General de Obras Hidráulicas y Calidad de las Aguas, puso en marcha el denominado Proyecto de Actualización de Registros y Catálogos de Aprovechamientos, dentro del cual alguna confederación hidrográfica tiene en tramitación varios pliegos de bases para contratar las asistencias técnicas necesarias que permitan concluir estos expedientes en trámite. No obstante, en el informe emitido se reconocía que el cumplimiento de los objetivos del referido programa no se iba a poder conseguir en el plazo previamente establecido (9600123).

Otras quejas tramitadas hacían referencia a las pretensiones de las confederaciones hidrográficas del pago de unas liquidaciones por un supuesto uso de agua cuando éste realmente no se había producido. Así, se ha podido conseguir que la Confederación Hidrográfica del Guadiana procediese a la anulación de todas las actuaciones de cobro iniciadas contra el formulante de una queja, quedando sin efecto los embargos trabados en sus bienes y devolviéndosele las cantidades cobradas por vía ejecutiva (9621511).

De igual manera se ha conseguido que la Confederación Hidrográfica del Tajo reconociese un error en las liquidaciones que habían sido giradas a un ciudadano, ya que se había tomado como base de facturación la cantidad de 63.072 m³ cuando el caudal máximo concedido era de 2 Vs y el volumen anual no podía pasar de 8.000 m³, por lo que se ordenó que se le devolvieran las cantidades indebidamente cobradas. La misma confederación hidrográfica procedió a anular la exigencia del pago de 9.451.435 pesetas correspondiente al canon de regulación del río Jerte, ya que el interesado no pudo haber hecho uso del consumo del agua que se pretendía cobrar porque su industria de molino harinero hacía décadas que no funcionaba (9624965 y 9624885).

Con este último organismo de cuenca también se han tramitado diversas quejas presentadas por un ayuntamiento de la provincia de Cáceres propietario de diversas parcelas así como por otros agricultores propietarios de tierras encuadradas en la zona regable de Valdecañas al haberseles girado diversas liquidaciones del canon de regulación por el plan de riegos de Valdecañas y de la tarifa de utilización del agua.

De la tramitación de las citadas quejas se ha podido deducir que, si bien era procedente la obligatoriedad del pago del canon de regulación aprobado, sin embargo no lo era la tarifa de utilización del agua, ya que dichas parcelas no estaban puestas en riego y carecían la mayor parte de ellas de las instalaciones necesarias para tal fin. Asimismo, se alegó por los interesados que conforme a la resolución de la Consejería de Agricultura y Comercio de 25 de noviembre de 1991, por la que se declaraba la puesta en riego de la zona de Valdecañas, dichas fincas quedaban

excluidas de esa zona regable por pertenecer a concentración parcelaria. En la contestación remitida por la Confederación Hidrográfica del Tajo se reconoce que habían quedado exceptuadas de riego un total de 1.154 hectáreas correspondientes a 421 fincas por lo que se han suspendido los procedimientos de apremio de las campañas 1992 a 1994 que se habían girado (9623139 y 9625554).

Durante la tramitación de algunas quejas se ha podido comprobar que la Confederación Hidrográfica del Guadiana paralizaba los procedimientos de inscripción en el catálogo de aprovechamiento de aguas privadas porque los solicitantes estaban afectados por la tramitación de otros expedientes sancionadores independientes y diferentes de aquellos. Por ello, se le sugirió que la tramitación de aquellas solicitudes no se supeditase a la resolución de estos expedientes sancionadores ya que se basaban en hechos ajenos (9621820 y 9703424).

Igualmente, han sido numerosas las quejas en las que se exponía que la Confederación Hidrográfica del Guadiana había sancionado a los formulantes de las mismas por la comisión de infracciones contra el dominio público hidráulico. Dichas sanciones generalmente consistían en el cese inmediato de la actuación irregular que habían cometido, el restablecimiento de las cosas a su estado anterior y multas de diversa cuantía, aunque la más frecuente era de 151.000 pesetas. En sus quejas, los interesados alegaban su disconformidad con dichas sanciones ya que se debieron apreciar de oficio las prescripciones que se habían producido al transcurrir numerosos meses entre dos trámites de sus expedientes sin que se hubiera producido actuación alguna por parte de ese organismo de cuenca.

Teniendo presente que conforme el artículo 327 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico aprobado por el Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, la acción para sancionar las infracciones previstas en el mismo prescribe a los dos meses y que el artículo 132 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, si bien dispone que «interrumpirá la prescripción la iniciación, con conocimiento del interesado, del procedimiento sancionador», también indica que «se reanuda el plazo de prescripción si el expediente sancionador estuviera paralizado durante más de un mes por causa no imputable al presunto responsable», se comunicó al citado organismo de cuenca y a los interesados que la posible prescripción alegada sólo afectaría a la multa impuesta como sanción pero no a las otras responsabilidades contenidas en el pronunciamiento de las respectivas resoluciones derivadas de la infracción, es decir, la obligación de clausurar los pozos abiertos y al cese de la extracción de aguas subterráneas, y ello de conformidad con los artículos 323 y 340 del citado Reglamento.

No obstante, durante la tramitación de dichas quejas se pudo comprobar la resistencia de dicha Administración a aplicar la prescripción de oficio, al manifestar que no procedía la revisión de esas resoluciones sancionadoras ya que, en su momento, los interesados pudieron haber interpuesto los correspondientes recursos contencioso-administrativos o recurso de revisión, si concurría alguno de los supuestos contemplados en el artículo 118 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Tras estudiar un nuevo informe remitido por dicha Confederación Hidrográfica del Guadiana (y que fue emitido por el Servicio Jurídico del Estado en base una «consulta genérica acerca de la

procedencia de acceder a lo recomendado por el Defensor del Pueblo»), se reiteró por esta institución la posibilidad de proceder a la revocación de esas sanciones impuestas en contra del ordenamiento mediante el ejercicio de la facultad que tiene atribuida esa Administración en el artículo 105 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y dado que existía como precedente la resolución dictada por la presidencia de esa confederación hidrográfica el 16 de julio de 1996, en la que se estimó parcialmente el recurso de revisión interpuesto por quien resultó sancionado en un expediente. Curiosamente, los fundamentos de derecho en los que se basó dicha estimación eran coincidentes con los expuestos por esta institución en los anteriores escritos, por lo que recordamos a dicho organismo de cuenca que el Servicio Jurídico del Estado, le había indicado que se «debe, pues, observar en el ejercicio de su facultad revocatoria los principios de unidad de criterio y de igualdad de trato». Por ello, sugerimos a la Confederación Hidrográfica del Guadiana que revocara las multas que se habían impuesto a los promoventes de las quejas.

Como quiera que el referido organismo de Cuenca no se pronunciaba sobre el contenido de esas sugerencias, y dado que existía una discrepancia jurídica en torno a la aplicación o no de la prescripción sobrevenida en la parte de las sanciones relativas a las multas que se impusieron a los interesados, esta institución consideró conveniente dirigirse al Ministerio de Medio Ambiente, del que depende aquél, para que informase sobre cuál era la posición del departamento al respecto. Hasta la fecha todavía no se ha recibido esa comunicación, habiéndose requerido en diversas ocasiones (9510785 y otras 34 quejas más).

Se está desarrollando una investigación ante el Ministerio de Medio Ambiente y la Confederación Hidrográfica del Duero referente a las dificultades que actualmente tienen los ciudadanos que deben acudir a las sedes de las confederaciones hidrográficas para poder consultar personalmente los expedientes y los proyectos técnicos a que se refieren las notas-anuncio que se publican en los boletines oficiales de las provincias en las que se van a realizar determinadas actuaciones que precisan obtener la previa concesión o autorización por parte de dichos organismos de cuenca.

La actual redacción apartado 2 del artículo 109 del Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, Reglamento del Dominio Público Hidráulico, sólo prevé que se puedan consultar los expedientes y los proyectos técnicos en la sede del organismo de cuenca, por lo que resulta que en un gran número de ocasiones los ciudadanos interesados en obtener una más completa información de las actuaciones que se han publicado y que pueden afectarles tienen que desplazarse a localidades muy distantes de sus lugares de residencia para, en su caso, poder presentar sus alegaciones en defensa de sus intereses particulares o del dominio público hidráulico. Debido a que esos proyectos técnicos y expedientes solo pueden ser consultados en un único lugar, tienen que optar entre desistir de presentar alegaciones contra lo solicitado o correr con unos cuantiosos gastos, y soportar incomodidades, para poder obtener una información precisa y así hacer un uso fundamentado de los períodos de información pública que se abren.

Esta institución ha tenido conocimiento de que la Confederación Hidrográfica del Duero dictó una orden el 4 de junio de 1997, con el fin de facilitar al máximo el acceso de los ciudadanos a la información pública de los expedientes que afectan al dominio público hidráulico, para lo cual se va a remitir un ejemplar de la documentación técnica a los

ayuntamientos afectados, por lo que los interesados podrán consultarlos en esas dependencias municipales sin tener que desplazarse a la ciudad de Valladolid, que es donde se encuentra la sede del citado organismo de cuenca.

Se ha considerado que es muy conveniente que dicha iniciativa sea aplicada en todas las confederaciones hidrográficas y con carácter general, por lo que se ha solicitado al Ministerio de Medio Ambiente que informe sobre los distintos mecanismos existentes para que los interesados puedan examinar el expediente y documentos técnicos en el organismo de cuenca o las copias de tales documentos en los ayuntamientos en cuyos términos municipales radiquen las obras proyectadas o se utilicen las aguas, habida cuenta de que esta actuación sería expresión de los principios que presiden la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (9708984 y 9711948).

19. ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DE LOS AYUNTAMIENTOS

A tenor de lo establecido en el artículo 10.3 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, no se han podido investigar diversas quejas que se han presentado por alcaldes y concejales integrantes de las corporaciones locales, toda vez que las cuestiones sobre las que versaban las mismas se encuadraban dentro de las competencias que tenían asignadas los órganos municipales que encarnaban o integraban.

En cambio, sí se han desarrollado las correspondientes investigaciones cuando los hechos expuestos en las quejas no se referían a asuntos de sus respectivas competencias. Así, esta institución se dirigió al Ayuntamiento de Sobrado de Aguiar (León) para que informara sobre las razones por las que no se había celebrado ninguna sesión de la comisión especial de cuentas desde el año 1991 al 1995 y sobre los motivos legales por los que no se convocó al promovente de la queja, concejal de ese ayuntamiento, a una sesión plenaria extraordinaria, entre otras posibles irregularidades que, según él, se habían producido, sin que hasta la fecha se hayan podido esclarecer las mismas (9615215).

A quien desempeñaba las funciones de alcalde del Ayuntamiento de Chozas de Abajo (León) cuando se presentó una queja se le solicitó que informara, entre otras cuestiones, sobre las razones por las que no se había celebrado el pleno extraordinario correspondiente a la moción de censura que varios concejales habían presentado contra él. En la información facilitada se indicaba que, en cumplimiento de una sentencia judicial, ya se celebró el pleno sobre la moción de censura, lo que dio lugar a que fuera elegido un nuevo alcalde y que se desconocían los motivos por los que el anterior alcalde tampoco había convocado las sesiones plenarias ordinarias trimestrales previstas en la normativa vigente ni facilitaba a los concejales las copias de los documentos solicitados para mejor ejercicio de sus cargos (9706803).

Del mismo modo, se han iniciado las correspondientes investigaciones cuando las quejas han sido formuladas por concejales a quienes se les ha negado por los alcaldes del ayuntamiento al que pertenecen el acceso a determinados documentos que habían solicitado examinar para el ejercicio de las funciones inherentes a sus cargos, como sucedió en Villafranca de Córdoba, o porque no se enviaba a todos los concejales las copias de las actas de las sesiones de la Comisión de Gobierno ni se integraba en la comisión especial de cuentas a los representantes de los

distintos grupos políticos que existían en la corporación, como sucedió en el Ayuntamiento de Merindad de Río Ubierna (Burgos) (9706402 y 9623741).

También tiene relación con la organización y el funcionamiento de las entidades locales la investigación realizada ante el Ayuntamiento de Santo Domingo Caudilla (Toledo) porque el alcalde no tramitaba una solicitud cursada por un concejal en la que expresaba su voluntad de formar un grupo político municipal en ese ayuntamiento, designándose como portavoz del mismo, con el fin de poder participar en aquellos órganos en los que sólo se reconoce la intervención de los grupos políticos municipales, ni tampoco se aceptaba que se le tuviera como integrado en el grupo mixto y como portavoz del mismo. No se ha recibido información alguna al respecto a pesar de haberse requerido en varias ocasiones (9622351).

Como ha sucedido en años anteriores, las quejas presentadas por los ciudadanos sobre posibles actuaciones irregulares de los ayuntamientos han sido numerosas y referentes a los más variados asuntos. Así, la presentada por un vecino de la localidad de Beniel (Murcia) en la que expuso que había tenido conocimiento por la prensa regional de que se le había declarado en un pleno «persona non grata» en dicho municipio, lo cual le suponía un grave perjuicio moral. Aunque el referido ayuntamiento alegó que tal acuerdo encontraba su apoyo en una sentencia del Tribunal Constitucional, número 185/1989, de 13 de noviembre, según la cual tal declaración no puede considerarse atentatoria contra el honor del interesado, de acuerdo con las pautas sociales generalmente aceptadas hoy día, sin embargo esta institución, basándose también en la doctrina de dicho alto tribunal, indicó al ayuntamiento que el acuerdo adoptado, aunque fuese una simple apreciación subjetiva de determinados miembros de la corporación municipal y no violase ningún derecho fundamental del interesado o una norma jurídica concreta, resultaba improcedente como ya indicó la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo en su sentencia número 588 de 15 de marzo de 1994 (9702941).

En otra queja se planteó el problema que tenía un vecino de Gijón (Asturias) derivado de la incompatibilidad con los animales domésticos que tenían otros vecinos de su inmueble debido a que había sido objeto de un trasplante de hígado y riñón y podía sufrir infecciones, por lo que debía evitar el contacto con los mismos en el ascensor y otras zonas comunes. Aunque esta institución compartió el criterio del Ayuntamiento de Gijón de considerar que no se producía una situación de incompatibilidad directa si los referidos animales residían en viviendas distintas a la del interesado y si observaban las adecuadas condiciones de higiene, sin embargo, dadas las circunstancias que concurrían en este caso y teniendo en cuenta que existía una posible colisión entre el derecho a la salud de una determinada persona y el derecho de otros cuatro vecinos a la tenencia y disfrute de animales en sus viviendas, se consideró que el citado ayuntamiento no debería haber hecho una interpretación estricta de las limitaciones impuestas por la ordenanza y, menos aún, declinar la competencia municipal remitiendo al interesado a los tribunales civiles, sino que se tenían que haber adoptado las medidas necesarias para que se pudieran compatibilizar ambos derechos, ya que la ausencia de las mismas estaba implicando, de hecho, la prioridad absoluta del derecho de los vecinos a tener esos animales de compañía en detrimento del derecho a la salud del formulante de la queja. El ayuntamiento ha aceptado a la sugerencia que se le formuló para que en caso de incompatibilidad prevaleciera el derecho a la salud de esa persona (9618618).

También se obtuvo un resultado favorable a la pretensión de la asociación formulante de una queja de no acceder a la petición del Ayuntamiento de Santander de que las asociaciones de vecinos facilitasen los datos de los documentos nacionales de identidad y teléfonos de sus socios para poder acceder a las subvenciones municipales. En efecto, la citada corporación local aceptó la sugerencia que se le había formulado ya que la necesidad de conocer determinados datos de las asociaciones de vecinos que solicitaban subvenciones municipales para ajustar su distribución a criterios objetivos y de legalidad no debía extenderse a los números de los documentos nacionales de identidad y de teléfonos de los socios, pudiéndose solicitar otros datos de los que se infiriera la actividad real de esas asociaciones mediante su inclusión en un reglamento orgánico, de aprobación municipal y, en su defecto, con el desglose de los presupuestos y programaciones anuales (9511939).

Se ha podido constatar que si bien algunos ayuntamientos han procedido a aceptar las indicaciones de esta institución sobre la práctica del silencio administrativo contestando expresamente a los escritos que los interesados les habían remitido, como es el caso del Ayuntamiento de Minglanilla (Cuenca), hay otros en los que, a pesar de las sugerencias formuladas y de los requerimientos efectuados, no se ha podido conseguir que se contesten expresamente o que se expidan unos certificados solicitados por los ciudadanos, como en los de Benijófar (Alicante) y Santillana del Mar (Cantabria) (9621786, 9625594 y 9623431).

En ocasiones, los ayuntamientos llevan a cabo actuaciones que no están basadas en una norma jurídica concreta. Así, el Ayuntamiento de Villablino (León) exigía el empadronamiento en dicho municipio para poder hacer uso del polideportivo municipal, casa de cultura, escuela de música y demás instalaciones y servicios municipales. El citado ayuntamiento aceptó la sugerencia que se le formuló para que, en adelante, permitiera ese uso a todas las personas que, además de pagar los correspondientes precios públicos que se hubieran aprobado reglamentariamente, cumpliesen los requisitos previstos en los respectivos reglamentos de organización y funcionamiento, sin que se exija la condición de figurar como vecino en el padrón municipal de habitantes. (9621889).

El Ayuntamiento de Santa Lucía (Las Palmas de Gran Canaria) denegó una solicitud de baja del padrón de habitantes hasta que la interesada no saldara una deuda que tenía contraída con la hacienda local. En este caso, aunque el citado ayuntamiento reconoció que a la interesada le asistía el derecho a darse de baja del padrón de habitantes y que ello no tenía relación alguna con la deuda que pudiera tener con la hacienda local, esta institución sugirió a dicha corporación que, en adelante, se siguiera el procedimiento establecido en el Real Decreto 1684/1990, de 20 de diciembre, Reglamento General de Recaudación, para cobrar las deudas de los ciudadanos con las arcas municipales, sin que se vincule al pago de las mismas el cumplimiento de otras obligaciones impuestas por la legislación a ese ayuntamiento (9600209).

El Ayuntamiento de Cassa de la Selva (Gerona) ha aceptado la sugerencia de que procediese a cumplir con lo dispuesto en la Ley 7/1983, de 18 de abril, de normalización lingüística en Cataluña, facilitando al interesado la traducción al castellano de dos documentos municipales que le habían sido notificados únicamente en catalán ya que los mismos debían ser presentados ante el Tribunal Supremo en un procedimiento que él tenía planteado contra dicho ayuntamiento (9622802).

Por el contrario, el Ayuntamiento de Los Santos de la Humosa (Madrid) no ha aceptado la sugerencia que se le formuló para que no siguiera con la costumbre de mencionar, en las listas que se publican con las aportaciones económicas realizadas para la celebración de las fiestas patronales locales, los nombres de los vecinos que por cualquier circunstancia no pueden o no desean efectuar esos donativos, ya que su inclusión puede suponer una vulneración de sus derechos al honor, a la intimidad y a la propia imagen que tienen reconocidos por la Constitución, toda vez que esos vecinos tienen la sensación de que ello conlleva el desmerecimiento de la consideración ajena o un sentimiento de haber cometido una falta ante el resto de los conciudadanos (9622569).

20. PERSONAL AL SERVICIO DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS

20.1. Régimen general de la función pública

Como cada año, un porcentaje muy significativo de las quejas que se formulan al Defensor del Pueblo proceden del personal funcionario de las distintas administraciones públicas o de quienes aspiran a ingresar a su servicio. Con algunas excepciones, en las que se denuncian aspectos relacionados con el servicio que el funcionario debe prestar, son cuestiones propias de la relación profesional del funcionario con la Administración las que motivan el recurso al Defensor del Pueblo.

Son muy variadas las cuestiones abordadas por las quejas en esta materia, y los informes anuales sucesivos y la extensión de los epígrafes correspondientes al personal al servicio de las administraciones públicas así lo atestiguan. Aún así, son bastantes las ocasiones en que las quejas aluden a problemas cuya solución debe residenciarse en instancias distintas al Defensor del Pueblo por no afectar al marco constitucional de la función pública. Ello no impide que tales quejas puedan ser tomadas en consideración en la medida en que revelen la existencia de problemas o carencias en un ámbito como es éste, el de la función pública, que precisa la atención permanente de los poderes públicos, tanto por el considerable volumen de ciudadanos a los que ocupa directamente, como por las esenciales y fundamentales misiones que tiene encomendadas para el mejor desenvolvimiento de la sociedad a la que sirve.

En este informe se aludirá preferentemente a cuestiones relacionadas con el acceso a la función pública, ya que es aquí donde con mayor intensidad y rigor deben aplicarse las exigencias constitucionales de igualdad, mérito y capacidad para todos los ciudadanos. Además, en el ejercicio anual al que se refiere el informe, han sido numerosas las quejas relativas a esta materia, con la peculiaridad adicional de apreciarse un cierto grado de cuestionamiento de determinadas actuaciones administrativas e incluso normativas insertas en procesos de consolidación de empleo del personal interino o temporal, cuando no de los procesos mismos, derivados de acuerdos suscritos entre la Administración y los Sindicatos tanto a nivel central como autonómico.

El loable objetivo, que esta institución comparte, de fomentar la estabilidad laboral convirtiendo relaciones interinas o temporales en permanentes o fijas, pero no se puede obviar la aplicación de los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad en el acceso a la función pública. Ciertamente es que, siguiendo la doctrina del Tribunal Constitucional, pueden

admitirse —para la solución de situaciones excepcionales creadas por hechos o circunstancias también extraordinarios, como la emergencia de nuevas administraciones públicas en la conformación del Estado de las autonomías, y siempre dentro de ciertos límites— vías de acceso en cierta medida privilegiadas y hasta cierto punto restringidas. Pero ni éstas pueden convertirse en permanentes, mudando en ordinario lo excepcional, ni devenir en simples envoltorios formales de la decisión previamente adoptada de incorporar con carácter permanente a la función pública a quienes temporal y excepcionalmente hubieran accedido a ella.

20.1.1. *Personal interino*

La utilización del mecanismo excepcional de cobertura de vacantes mediante funcionarios interinos al margen de las notas que le son propias —transitoriedad o temporalidad en la función, y necesidad y urgencia en el servicio— viene a contrariar el derecho fundamental (art. 23.2 CE) de libre acceso a la función pública tanto de los ciudadanos que aún no mantienen una relación funcional y aspiran a ello, como de aquellos otros que siendo ya funcionarios pretenden acceder a aquellos puestos desempeñados provisionalmente por personal interino, e incluso de los propios interinos en la medida en que la ausencia de convocatorias para la cobertura definitiva de las vacantes que ocupan les impide tener la posibilidad, previa acreditación de mérito y capacidad suficientes, de regularizar su situación.

Los supuestos planteados en las quejas tramitadas son muy diversos, tanto por lo que se refiere a la situación de los promoventes afectados —opositores libres que aspiran a una plaza, funcionarios de carrera que pretenden trasladarse e interinos que buscan consolidar su situación— como por el origen de la situación cuestionada.

Así, son frecuentes las quejas que se refieren a algunas administraciones autonómicas en las que aún existe un gran número de funcionarios interinos provenientes del proceso de configuración inicial de tales administraciones.

Se trata de un personal cuya adscripción inicial vino justificada por la necesidad de consolidar unas administraciones emergentes aún no dotadas de una función pública propia, lo que, a su vez, sirvió de fundamento para justificar la posterior realización de pruebas específicas convocadas al efecto de que dicho personal en situación precaria pudiera acceder a la condición de funcionario de carrera.

Lo cierto es que, habiéndose agotado las convocatorias extraordinarias previstas en las leyes reguladoras de la función pública de las distintas administraciones autonómicas, aún subsisten amplios colectivos de funcionarios interinos que no han logrado consolidar su situación, y a quienes, no obstante lo anterior, se pretende seguir aplicando unas medidas excepcionales para regularizar la relación que les sigue ligando con sus respectivas administraciones.

Y para ello se acude a medidas diversas que son cuestionadas por los promoventes de las quejas recibidas —en este caso opositores libres y funcionarios de carrera que aspiran a las plazas cubiertas provisionalmente— por entender que su finalidad es conseguir que las plazas en cuestión se cubran única y exclusivamente por quienes las ocupan interinamente, lo que supondría una discriminación contraria al principio de igualdad.

Así sucede, por ejemplo, con más de un centenar de quejas presentadas por opositores aspirantes a plazas de la oferta de empleo público de Cantabria, cuyos promoventes cuestionaban la decisión de modificar la ley de la función pública de dicha comunidad autónoma introduciendo determinadas previsiones en el texto vigente para posibilitar la celebración de concursos-oposición, en cuya fase de concurso se valoraría el tiempo de servicios prestados a la administración por los funcionarios interinos, facilitando su ingreso y dificultando en consecuencia el de los opositores libres, quienes consideran que así se defrauda sus legítimas expectativas de acceso a la función pública (9704703 y otras 137 más).

Un paso más parece haberse avanzado en la Administración autonómica de Andalucía, contra la que se han formulado diversas quejas cuyos promoventes cuestionan las sucesivas fórmulas arbitradas para incorporar con carácter definitivo a la función pública al personal interino —entre 3.500 y 4.000 según sus estimaciones— que no han conseguido acceder a la condición de funcionarios de carrera, a pesar de las previsiones contenidas al efecto en el apartado 2 de la disposición transitoria sexta de la Ley 6/1985, de 28 de noviembre, de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía, en la redacción dada a la misma por la Ley 6/1988, de 17 de octubre, que reconocía el derecho de los interinos a que se les tuvieran en cuenta como méritos específicos los servicios efectivos prestados previamente a la entrada en vigor de la última ley citada, y ello en las convocatorias que se llevaran a cabo en virtud de las tres primeras ofertas de empleo público, incluida la correspondiente a 1988 (9713192).

Transcurrido este período transitorio se han ensayado diversas fórmulas, puestas en práctica unas y desechadas otras antes de su aplicación, bien por haber mediado alguna resolución judicial anulatoria o suspensiva de las mismas, o informes negativos del propio Consejo Consultivo de Andalucía, con el objetivo también de facilitar que los funcionarios interinos pudieran acceder con carácter definitivo a las plazas que venían desempeñando provisionalmente.

Los promoventes de las quejas a las que se viene haciendo referencia denunciaban la intención de la Administración andaluza de utilizar la ley de acompañamiento a la de presupuestos para el año 1998, a efectos de posibilitar la convocatoria de pruebas restringidas para la cobertura de lo que la citada Administración autonómica denomina «plazas correspondientes a dotaciones de personal interino», según la terminología empleada en el decreto de aprobación de la oferta de empleo público correspondiente a 1996, impugnado ante el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía. Según las manifestaciones de los reclamantes, el empleo de una norma con rango de ley para la convocatoria de pruebas selectivas restringidas tendría su fundamento, por un lado, en la necesidad de modificar en algunos aspectos la legislación de función pública de Andalucía y, por otro, para evitar su posible impugnación ante los tribunales ordinarios.

Aunque el asunto se encuentra en trámite, pendiente de ser recibido el informe que se ha solicitado a la Junta de Andalucía, sí se ha constatado que en la disposición transitoria cuarta de la Ley 8/1997, de 23 de diciembre, del Parlamento de Andalucía, se prevén expresamente convocatorias para plazas correspondientes a dotaciones de personal interino y de personal laboral temporal existente a 31 de diciembre de 1995, que se llevarían a cabo a través del sistema de concurso-oposición libre, aunque se exige obtener determinada puntuación mínima en la fase de concurso en base a méritos específicos que establece la ley citada para poder acceder a la fase de oposición.

Contra esta norma se ha solicitado la interposición de recurso de inconstitucionalidad y no procede en este momento efectuar pronunciamiento alguno sobre el fondo de la cuestión, aunque el precepto ejemplifica claramente el tipo de actuación administrativa al que se viene haciendo referencia y respecto del cual en este último año se ha apreciado un notable incremento de quejas.

Supuesto distinto en su origen es el planteado por frecuentes quejas en relación con la existencia de numerosas plazas del cuerpo general auxiliar, adscritas a diversas comisarías de policía, cubiertas durante más de doce y quince años por funcionarios interinos, situación justificada inicialmente por el Ministerio del Interior en razón a las especiales circunstancias de peligrosidad concurrentes en el ámbito policial del País Vasco (9304180, 9321502, 9418155, 9502540 y 9503371).

Esta justificación, que podría, y así se hizo, admitirse en un principio, no puede en cambio avalar el mantenimiento indefinido de una situación, por si misma transitoria, sin acreditarse que se ha recurrido a los mecanismos de provisión ordinaria de dichos puestos y, a pesar de ello siguieran existiendo vacantes sin cubrir, que por razones de urgencia fuera irremediable mantener los puestos cubiertos por personal interino. Adicionalmente, se comprobó a través de otras quejas que no sólo se producía este fenómeno en el ámbito territorial antes mencionado, sino que la situación se reproducía en otras comisarías de localidades ajenas al País Vasco.

Dado que durante la larga tramitación de estas quejas se ha podido comprobar que no se habían cumplido las previsiones legales para la cobertura definitiva de las plazas desempeñadas por personal interino, se procedió en su día (19-1-1994) a la formulación del oportuno recordatorio de deberes legales en materia de nombramiento de este tipo de personal que, como ya se ha dicho, debe subordinarse en todo caso a las razones de necesidad, urgencia y transitoriedad.

Con posterioridad, y a la vista de que persistía la situación, se formuló una recomendación (17-4-1996) al titular del entonces Ministerio de Justicia e Interior para que se procediera a determinar en cuáles de aquellas plazas cubiertas por personal interino seguían concurriendo las razones de reconocida urgencia que motivaron su cobertura por dicho personal, y se adoptaran, en consecuencia, las medidas pertinentes para su provisión ordinaria por funcionarios de carrera.

El cumplimiento de dicha recomendación, de la que se dejó oportuna constancia en el informe correspondiente al pasado año, se encuentra aún pendiente, toda vez que la misma se ha encuadrado en un plan de empleo, todavía en tramitación, en el que se incluye un programa operativo de empleo temporal, que afecta entre otros al personal interino adscrito a la Dirección General de la Policía.

Finalmente ha de dejarse constancia de otro supuesto diferente a los anteriores, toda vez que los promoventes de la queja son los propios funcionarios interinos que ponen de manifiesto la existencia en la Agencia Estatal de Administración Tributaria de un número de puestos de trabajo, estimado en 500, cubiertos interinamente desde hace más de ocho años, sin que el personal que los desempeña haya tenido la posibilidad de consolidar su situación dada la ausencia de convocatorias para su cobertura definitiva. Sobre este asunto se ha solicitado informe a la Administración afectada, pendiente aún de recibirse (9714433).

Y para concluir este epígrafe debe aludirse a las quejas recibidas en relación con la valoración en la fase de concurso de determinados procesos selectivos, de los servicios previos prestados a la propia Administración convocante con exclusión de aquellos otros servicios de la misma naturaleza pero prestados en cualquier otra Administración.

Dicha valoración excluyente resulta dudosamente compatible con el principio de igualdad en el acceso a las funciones y cargos públicos, consagrado en el artículo 23.2 de la Constitución, que a su vez debe ponerse en necesaria conexión con los principios de mérito y capacidad en el acceso a las funciones públicas del artículo 103.3 del propio texto constitucional, preceptos ambos recogidos tanto en la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública (art. 19), como en el Reglamento General de Ingreso del Personal al Servicio de la Administración General del Estado y Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional de los Funcionarios Civiles de la Administración General del Estado, aprobado por Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo (artículo 4).

El Tribunal Constitucional ha advertido que diferenciar a los concursantes en función de la Administración en la que han adquirido determinada experiencia y no valorar la experiencia misma, con independencia de la Administración en la que se hubiera adquirido, no es un criterio razonable, compatible con el principio constitucional de igualdad, añadiendo dicho tribunal que, por el contrario, tal criterio evaluador evidencia una clara intención de predeterminar el resultado del proceso selectivo a favor de determinadas personas y en detrimento —constitucionalmente inaceptable— de aquellas otras que, contando con la misma experiencia, la han adquirido en otras administraciones (STC 281/1993).

Las anteriores consideraciones sirvieron como fundamento de la recomendación formulada a la Universidad Nacional de Educación a Distancia en orden a la adopción de las medidas pertinentes para que los procesos selectivos que se convoquen por esa universidad se lleven a cabo mediante una rigurosa y estricta aplicación de los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, suprimiéndose la reseñada diferenciación en la valoración de los servicios prestados en atención a la entidad u organismo donde dichos servicios se hayan prestado (9618273).

Esta recomendación, aun aceptada formalmente por el Rectorado de la Universidad Nacional de Educación a Distancia, fue rechazada en cuanto al fondo por entender que en el proceso selectivo de referencia no se había discriminado a los opositores que no acreditaban servicios previos a la universidad convocante y ello en base, de una parte, a una serie de argumentaciones en contra de la aplicabilidad al caso de la doctrina constitucional aducida como fundamento de la recomendación, y de otra parte alegando un principio de reciprocidad en relación con el trato que el personal de las escalas propias de la universidad reciben del resto de las administraciones públicas, argumento éste que en sí mismo resulta contradictorio con la proclamada ausencia de discriminación.

20.1.2. *Funcionarización del personal laboral*

Al igual que ocurre con los procesos de consolidación del personal interino, a los que se ha destinado el epígrafe anterior, siguen siendo muy numerosas las quejas que se reciben en relación

con los procesos de funcionarización del personal laboral sobre los que esta institución ha venido ocupándose durante los últimos años según ha quedado reflejado en diversos informes anuales a partir del correspondiente a 1990.

Sirvan como ejemplo las más de ochocientas quejas, todas ellas de funcionarios de carrera que cuestionan el proyecto de funcionarización del personal laboral de las escalas interdepartamentales adscritas a la Secretaría de Estado para la Administración Pública por entender que de llevarse a la práctica las previsiones del mismo quedarían lesionadas sus expectativas de promoción profesional (9704689 y 803 más).

Como antecedentes de este asunto hay que decir que los procesos de funcionarización suponen la plasmación de las previsiones contenidas en la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública, cuya disposición transitoria decimoquinta, adicionada a la misma por la Ley 13/1988, de 28 de julio, establecía la posibilidad de que el personal laboral fijo, que a la entrada en vigor de dicha ley estuviese desempeñando puestos de trabajo reservados a funcionarios, pudiera participar en las pruebas selectivas de acceso a los cuerpos y escalas a que se adscribieran dichos puestos, siempre que reuniesen los requisitos de titulación y demás exigibles en cada caso.

Esta previsión se derivaba de la necesaria adaptación de las disposiciones de la Ley 30/1984, a los criterios sentados por el Tribunal Constitucional en su sentencia 99/1987, de 11 de junio, recaída en recurso de inconstitucionalidad promovido frente a determinados preceptos de la citada ley.

Estos antecedentes lógicamente han condicionado la postura adoptada en el tratamiento de las quejas recibidas de no interferir en las actuaciones que la Administración pública lleve a cabo en orden a hacer efectiva la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional en diversas sentencias, y en concreto la dictada sobre la Ley 30/1984, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, a que antes se ha hecho alusión.

Al respecto ha de significarse asimismo que el Tribunal Supremo, mediante sentencia de 20 de junio de 1996, afirma que las previsiones sobre funcionarización del personal laboral cumplen con la doctrina constitucional relativa a los principios de igualdad, mérito y capacidad en el acceso a la función pública según la cual, la posibilidad de establecer pruebas específicas a las que sólo tiene acceso determinado personal, si bien ha de considerarse como un procedimiento proscrito por el artículo 23.2 CE, no cabe excluir que, en determinados casos excepcionales, la diferencia de trato establecida en la ley en favor de unos y en perjuicio de otros pueda considerarse como razonable, siempre que dicha diferenciación se demuestre como un medio excepcional y adecuado para resolver una situación también excepcional, expresamente prevista en una norma con rango de ley, y con el objeto de alcanzar una finalidad constitucionalmente legítima, entre las que se integra también la propia eficacia de la Administración pública.

En ese sentido el Tribunal Supremo en la sentencia reseñada admite que las características de excepcionalidad que deben presidir las pruebas restringidas para acceder a la función pública, con fines legítimos, concurrían en un supuesto como el que aquí se plantea ante la necesidad de dar solución a un colectivo singular: el de determinado personal laboral fijo, caracterizado por venir desempeñando puestos de trabajo, reservados a funcionarios, a la entrada en vigor de la Ley 23/1988, de 28 de julio, de Modificación de la Ley de Reforma de la Función Pública, para el que

esa misma ley arbitra un procedimiento excepcional y de carácter voluntario a fin de posibilitar que la naturaleza jurídica de su relación de servicios con la Administración se adecue a la naturaleza funcional del puesto que sirven, sin olvidar, por otro lado, que ese personal laboral, de acuerdo con el Estatuto de los Trabajadores tenía absoluta estabilidad en el empleo.

Esta circunstancia fue tenida en cuenta por la disposición transitoria 15.1 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Reforma de la Función Pública, al establecer que la adscripción de estos puestos servidos por personal laboral a personal funcionario «no implicará el cese del laboral que lo viniera desempeñando», y así, tal garantía ha de ser, obviamente, respetada por el ejecutivo, quien, al propio tiempo, viene obligado a arbitrar un procedimiento que impida que la conversión voluntaria, con pruebas selectivas, de ese personal laboral en funcionario, origine una duplicidad de personas en el mismo puesto, lo que pudiera ocurrir si las pruebas se convocaran en turno libre, haciendo posible que accediera desde fuera de la Administración un nuevo funcionario para ocupar una plaza que ya tiene titular, con la consiguiente extralimitación de límites presupuestarios para una misma plaza, razones todas ellas consideradas suficientes por el Tribunal Supremo para justificar el procedimiento de selección excepcional.

Las anteriores consideraciones han fundamentado la decisión de esta institución de no admitir a trámite las quejas recibidas.

20.1.3. El ejercicio del derecho de acceso a la función pública por parte de los minusválidos

Los datos resultantes del seguimiento de los procesos selectivos derivados de las distintas ofertas de empleo público ponen de manifiesto la escasa incidencia del turno de reserva para discapacitados —un cupo no inferior al 3 por 100 de las vacantes hasta alcanzar el 2 por 100 de los efectivos totales de la Administración— establecido en la Ley 30/1984, para la Reforma de la Función Pública (disposición adicional decimonovena).

El exiguo número de aspirantes minusválidos que obtienen plaza con cargo al cupo de reserva —apenas se cubren cada año el 1 por 100 de las plazas reservadas—, que contrasta con el hecho de que el nivel de inserción laboral, medido a través de la tasa de empleo, de las personas con discapacidad en edad laboral no alcanza a la mitad del correspondiente a la población general, llevó a esta institución a abordar el tratamiento del problema de una forma global, sistematizando las distintas causas con incidencia en la escasa operatividad de las medidas aprobadas para facilitar el derecho de acceso al empleo público por parte de los aspirantes minusválidos, y a formular en consecuencia las siguientes recomendaciones:

— Que tras los estudios pertinentes se generalice la aplicación de un porcentaje de reserva superior al 3 por 100 de las ofertas de empleo público, de forma que en un plazo razonable se consiga que al menos el 2 por 100 del empleo público esté desempeñado por personas con discapacidad. Dicho porcentaje podría acumularse en aquellos sectores y áreas funcionales que se determinen como más adecuadas conforme a las previsiones contenidas al efecto en el acuerdo Administración-Sindicatos para el período 1995-1997 (capítulo 14, punto 4.º), y deberá alcanzar incluso a aquellas convocatorias que se deriven de la aprobación de un plan de empleo, y, por tanto, se trate de plazas no incluidas en la oferta de empleo público.

— Como complemento de lo anterior, y al objeto de asegurar el objetivo último de la reserva, en el tiempo más breve posible, debería estudiarse la supresión de la previsión de que las plazas reservadas que no se ocupan por minusválidos se acumulen al turno libre, y su sustitución por otra de signo contrario según la cual dichas plazas permanecerían reservadas para este colectivo, debiendo ser acumuladas a los cupos aplicables en sucesivos procesos selectivos.

— Que se estudie la adopción de nuevas fórmulas de perfeccionamiento de las pruebas de acceso, eliminando aquellas cuya superación no sirve para acreditar la aptitud para el desempeño de las funciones del puesto al que se opta, y aprovechando para contemplar las especificidades derivadas de los distintos tipos de discapacidad —físicas, sensoriales y psíquicas— adaptando las pruebas a las concretas limitaciones derivadas de cada una de ellas, todo ello lógicamente sin perjuicio del respeto a los principios de mérito y capacidad.

— En paralelo, se deberán reglamentar las adaptaciones de medios para la celebración de las pruebas selectivas, al menos la más frecuentes, de forma que se unifiquen y generalice el tratamiento dado por cada tribunal seleccionador, y haciendo previsión expresa del derecho a tales adaptaciones de todos los aspirantes con discapacidad aun cuando no participen por el turno de reserva, bien porque no exista este turno en la convocatoria concreta de que se trate, bien porque la discapacidad no sea constitutiva de una situación legal de minusvalía.

— Y todas estas medidas deberían complementarse con la obligada referencia en cada convocatoria al umbral del aprobado de las distintas pruebas, y ello con independencia del nivel que marque en cada una de ellas el resto de los opositores.

Estas recomendaciones que ya fueron reflejadas en el informe correspondiente al pasado año, no han sido aceptadas por el titular del Ministerio de Administraciones Públicas que, aún coincidiendo en la falta de aprovechamiento de las posibilidades del turno de reserva para discapacitados, viene a discrepar de las causas por las que el número de aspirantes minusválidos seleccionados es muy inferior al número de plazas reservadas, llegando a afirmar que «los aspirantes por ese turno —el de reserva para minusválidos— no demuestran las aptitudes necesarias para superar las pruebas selectivas», expresión que parece querer aludir a una falta de preparación de los destinatarios de la reserva como única causa de la falta de operatividad de la misma, prejuicio éste presente a lo largo del informe recibido, en el que de una manera u otra se viene a desestimar la puesta en práctica de las diversas recomendaciones a que dicho informe venía a contestar.

Frente a la postura mantenida por el Ministerio de Administraciones Públicas esta institución se ha visto en la obligación de reiterar su opinión —avalada por las quejas que se reciben— de que en la escasa operatividad del turno de reserva inciden en gran medida factores ajenos al de la preparación de los aspirantes minusválidos, factores cuya incidencia negativa se pretendía atajar precisamente a través de las medidas incluidas en las recomendaciones formuladas.

Así, por ejemplo, la inclusión de pruebas de tipo memorístico en los procesos de selección para el acceso a determinados cuerpos puede suponer, y de hecho supone, la exclusión de todos aquellos aspirantes con una discapacidad psíquica que les impide memorizar unos temas cuyo conocimiento, por otra parte, no sirve en muchos casos más que para acreditar una cierta cultura general o administrativa de los aspirantes al empleo público, pero no para medir la aptitud de éstos para el desempeño de los puestos de trabajo a los que optan.

Esta situación lógicamente origina que muchos aspirantes con capacidad para el desempeño de las funciones encomendadas a determinados puestos de trabajo ni siquiera se presenten a unas pruebas que no están en relación directa con las funciones a desempeñar, y a las que por las razones expuestas no pueden hacer frente.

Por cierto que en relación con este asunto de la adecuación de las pruebas selectivas (en este caso las de carácter físico) para medir la aptitud de los candidatos para desempeñar las funciones de los puestos a los que optan se ha producido recientemente una modificación que ha venido a empeorar la situación de los aspirantes minusválidos (9612072 y 9620306).

En efecto, hasta 1996, el acceso al cuerpo de auxiliares postales, escala de clasificación y reparto, requería únicamente la superación de un ejercicio teórico tipo test que permitía el acceso al citado cuerpo de aspirantes con una minusvalía física del aparato locomotor, y una vez superado dicho test, no podían desempeñar aquellos puestos de trabajo «de reparto» que exigen unas determinadas aptitudes deambulatorias, pero sí aquellos otros «de interior» destinados fundamentalmente a la clasificación.

Según las quejas recibidas, esta situación generaba problemas a las unidades de gestión de personal a la hora de adjudicar las plazas vacantes a los opositores aprobados, ante la inexistencia de normas que permitieran destinar preferentemente a los minusválidos a aquellos puestos para los que estaban capacitados con independencia del número de orden obtenido en las pruebas selectivas.

Dichos problemas, que podrían haber sido abordados mediante la aprobación de las previsiones normativas precisas para establecer una preferencia de dichos aspirantes a la hora de optar por determinadas vacantes en atención a su discapacidad, han sido solucionados, en cambio, incluyendo en las pruebas selectivas, y así se ha hecho en las últimas convocatorias, una de aptitud física de imposible superación por cierto tipo de minusválidos que con anterioridad a la inclusión de dicha prueba sí podían acceder al citado cuerpo.

Al respecto debe hacerse constar que en la escala de referencia existen los denominados puestos «de interior» para cuyo desempeño no resulta necesaria la misma capacidad física que para el de los puestos «de reparto» y dicha diferenciación podría haber sido tenida en cuenta a la hora de diversificar las convocatorias en relación con los distintos puestos de trabajo que se pretendiesen cubrir, de forma que se hiciera posible diferenciar, asimismo, las pruebas selectivas; y todo ello con el objetivo de favorecer el acceso de aquellos minusválidos cuya incapacidad les va a impedir en lo sucesivo ingresar en dicha escala, aun cuando estén capacitados para el desempeño de las funciones de aquellos puestos de trabajo, a los que antes se ha aludido, para los que no se necesitan unas determinadas aptitudes deambulatorias.

Esta alternativa ha sido rechazada por la Dirección General del organismo autónomo Correos y Telégrafos alegándose que las pruebas selectivas deben ser adecuadas al conjunto de los puestos de trabajo y a las funciones básicas que tienen asignadas, no admitiéndose, en consecuencia, la posibilidad de establecer diferenciación alguna en el sentido propuesto por esta institución (9703284).

Hecho este inciso, y teniendo en cuenta las consideraciones que anteceden, ha de cuestionarse especialmente la manifestación según la cual «la recomendación de adaptar las pruebas a las concretas limitaciones derivadas de cada una de las discapacidades físicas, sensoriales y psíquicas, no se considera posible, ya que las pruebas se diseñan de acuerdo con el puesto de trabajo a desempeñar y no en función de las personas que aspiran a ellos».

Semejante afirmación parece desconocer el alcance de la recomendación a la que se pretende contestar cuya formulación partía de la necesidad de estudiar «la adopción de nuevas fórmulas de perfeccionamiento de las pruebas de acceso, eliminando aquellas cuya superación no sirve para acreditar la aptitud para el desempeño de las funciones del puesto al que se opta», y en ese marco general de actuación, y siempre respetando los principios de mérito y capacidad, era donde se encuadraba la previsión de aprovechar para contemplar las especificidades derivadas de los distintos tipos de discapacidades

—físicas, sensoriales y psíquicas— para adaptar las pruebas a las concretas limitaciones derivadas de cada una de ellas.

No se pretendía, por tanto, con la recomendación que se establecieran las pruebas selectivas en función de los aspirantes con independencia del contenido de los puestos de trabajo a desempeñar, sino justamente lo contrario, que las pruebas se diseñaran de forma que, sirviendo para su finalidad específica, que no es otra que acreditar la aptitud para el desempeño de las funciones propias de cada puesto de trabajo, pudieran, siempre que ello fuera posible, ser realizadas incluso por aquellas personas que presenten alguna discapacidad siempre que ésta no les impida una vez obtenida la plaza, el desempeño de las funciones concretas de su puesto de trabajo.

Dicha actuación lógicamente debería encuadrarse en aquellos sectores en los que se entienda que resulta más factible aplicar la reserva de plazas para minusválidos, cuya determinación por parte de la Administración resulta necesaria según el compromiso asumido en el capítulo 14, punto 4, del acuerdo Administración-Sindicatos para el período 1995-1997, sobre condiciones de trabajo en la función pública, de 15 de septiembre de 1994, y ello en el marco del «tratamiento especial a las oportunidades profesionales de las personas con discapacidad» a que se alude en el citado acuerdo.

Al margen de lo anterior, otro aspecto que, según las quejas recibidas, incide negativamente en la operatividad del turno de reserva, y que sirvió de fundamento a las recomendaciones formuladas en su día, es la falta de regulación de las adaptaciones de las pruebas selectivas a las condiciones personales de los aspirantes con alguna discapacidad.

Es cierto que existe la previsión legal de que los órganos de selección puedan requerir informe y colaboración de los órganos técnicos de la Administración, en cuanto al establecimiento de las medidas de adaptación de las pruebas selectivas necesarias en función de las distintas discapacidades que presenten los aspirantes minusválidos.

Pero no es menos cierto, y así se pone de manifiesto en las quejas presentadas en esta institución, que la práctica de los diversos tribunales y comisiones de valoración, es muy distinta, y las soluciones adoptadas son muy diferentes, y a esta realidad era a la que se pretendía hacer frente con la recomendación de que se reglamentaran las adaptaciones de medios para la

celebración de las pruebas selectivas, al menos las más frecuentes, de forma que se unificara y generalizara el tratamiento dado por cada tribunal seleccionador, recomendación que, asimismo, ha sido desestimada por el Ministerio de Administraciones Públicas.

Cuantas consideraciones han quedado expuestas pretenden poner de manifiesto los distintos factores que, a juicio de esta institución, inciden negativamente en la operatividad del turno de reserva, factores que como se puede comprobar no tienen relación directa con las aptitudes de los minusválidos para el desempeño de las funciones propias de los puestos a los que pudieran optar.

En base a cuanto queda argumentado esta institución entiende que no resulta debidamente justificada la negativa mostrada por el Ministerio de Administraciones Públicas a tomar en consideración las recomendaciones formuladas razón por la cual se incluye este asunto en el presente informe de conformidad con lo previsto en el artículo 30.2 de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo (960440, 9617501 y 9618729).

20.1.4. El acceso a la función pública española de los ciudadanos de la Unión Europea

El reconocimiento de forma explícita del derecho de los cónyuges y descendientes de los nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea, cualquiera que sea su nacionalidad, a acceder en igualdad de condiciones que los nacionales de la Unión Europea a aquellos empleos públicos que no impliquen el ejercicio de poder público o la salvaguarda de los intereses generales del Estado, fue objeto de actuación del Defensor del Pueblo de las que se dejó debida constancia en los informes correspondientes a 1995 y 1996 (9512889).

Concretamente, se planteaba la introducción de alguna modificación normativa en la Ley 17/1993, de 23 de diciembre, y en el Real Decreto 800/1995, de 10 de mayo, sobre acceso a determinados sectores de la función pública de los nacionales de los demás Estados miembros de la Comunidad Europea, en el sentido de incluir expresamente dentro de su ámbito subjetivo a los familiares de los mismos anteriormente citados.

La argumentación de esta institución se basaba en la aplicación de la Directiva del Consejo de 28 de junio de 1990 (90/364/CEE) relativa al derecho de residencia, y en el Real Decreto 766/1992, de 26 de junio, sobre entrada y permanencia en España de nacionales de Estados miembros de la Unión Europea y otros países miembros del espacio económico europeo, por el que se traspone dicha directiva al derecho interno español, normas que recogen el derecho del cónyuge y los hijos a cargo de los nacionales de cualquier Estado miembro, que disfruten del derecho de residencia en el territorio de otro Estado miembro, a acceder a cualquier actividad en todo el territorio de dicho Estado, aun cuando no tengan la nacionalidad de un estado miembro.

De acuerdo con esta argumentación, en aquellos sectores de la Administración pública que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ha considerado excluidos de la excepción general que el artículo 48.4 del tratado CEE establece para la Administración pública, serían aplicables estas normas reguladoras de la libre circulación de trabajadores.

Solicitado informe del Ministerio de Asuntos Exteriores sobre este asunto, dicho ministerio se ha manifestado conforme con esta interpretación considerando aplicable la Ley 17/1993, a los

cónyuges e hijos a cargo de un nacional de un Estado miembro, cualquiera que sea la nacionalidad de aquéllos.

No obstante, y en lo que se refiere a la oportunidad de modificar la Ley 17/1993, en el sentido de incluir expresamente en su ámbito de aplicación a los familiares de Estados miembros de la Unión Europea que se recogen en la Directiva 90/364/CEE, el citado ministerio entiende que esta actuación no resulta imprescindible siempre que la interpretación de dicho ámbito recoja el principio general establecido por el Real Decreto 766/1992, a que antes se ha hecho referencia.

De conformidad con lo expuesto, el Ministerio de Administraciones Públicas ha comunicado a esta institución que realizará una interpretación de la Ley 17/1993, que contemple el principio general establecido en el citado Real Decreto 766/1992, es decir, incluyendo a los cónyuges y descendientes de los nacionales de otros estados miembros de la Unión Europea, sin perjuicio de que una futura modificación normativa pueda aprovecharse para recoger expresamente tal criterio.

En consecuencia, y de acuerdo con la interpretación admitida, el requisito básico para acceder a los empleos públicos que no impliquen el ejercicio del poder público o la salvaguarda de los intereses generales del Estado es estar en posesión de una determinada nacionalidad, que puede ser la española, la de cualquier Estado de la Unión Europea, o la de un estado al que sea de aplicación la libre circulación de trabajadores, en virtud del tratado internacional celebrado por la Comunidad Europea y ratificado por España, o bien ser cónyuge o descendiente de un nacional de un Estado miembro de la Unión Europea.

20.1.5. Acceso a la función pública local

El acceso a la función pública local presenta determinadas especificidades que han dado lugar a actuaciones tendentes a modificar determinados requisitos exigibles en este ámbito concreto, como el relativo a las titulaciones que se requieren para acceder a los cuerpos de habilitación nacional, el tope de edad máxima para ingresar, o la exigencia de tener cumplido el servicio militar.

A raíz de la tramitación de determinadas quejas, se puso de manifiesto que entre las diversas titulaciones que posibilitan la participación en las pruebas selectivas para el acceso a la escala de secretarios de Administración local de tercera categoría, no se incluían algunas como la de graduado social o diplomado en relaciones laborales cuyos programas de estudios, pudieran resultar más adecuados al temario de la oposición que el de otras diplomaturas que sí habilitan dicha participación.

Según el informe recibido de la Dirección General de la Función Pública la única causa de tal exclusión es la falta de previsión expresa en el Real Decreto 1174/1987, de 18 de septiembre, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración local, con habilitación de carácter nacional, cuyo artículo 22 prevé que para participar en las pruebas de referencia se deben haber superado los tres primeros cursos de la licenciatura en Derecho, Ciencias Políticas y Sociología o Economía y Empresariales.

El propio informe admitía que el problema planteado en esta queja se derivaba de la falta de ajuste de la normativa que rige las pruebas de selección a las nuevas titulaciones establecidas con posterioridad, y concluía admitiendo la conveniencia del inicio de un estudio sobre la posible modificación del citado Real Decreto 1174/1987, al objeto de paliar la laguna existente incluyendo entre las titulaciones habilitantes aquellas otras creadas con posterioridad que pudieran considerarse como equivalentes.

Todo ello llevó a esta institución a la formulación de la correspondiente recomendación para que, tras los estudios pertinentes, se introdujesen las modificaciones necesarias en el Real Decreto 1174/1987, de 18 de septiembre, para ajustar sus previsiones a las nuevas titulaciones universitarias reguladas con posterioridad como consecuencia de lo dispuesto en el Real Decreto 1497/1987, de 27 de noviembre, que establece las directrices generales de los planes de estudio de las titulaciones universitarias de carácter general y válidas en todo el territorio nacional.

Dicha recomendación ha sido aceptada por el Ministerio de Administraciones Públicas, estando pendiente de aprobación el correspondiente real decreto en el que se pretende pasar del actual modelo de titulaciones concretas a otro de titulaciones de nivel genérico de diplomatura (9508933 y 9618010).

Por otra parte, esta institución tuvo conocimiento de que en las bases de la convocatoria de unas pruebas selectivas correspondientes al ingreso en el cuerpo de la policía municipal de Madrid, se incluía como requisito de admisibilidad a las mismas que los aspirantes masculinos tuvieran cumplido el servicio militar o la prestación social sustitutoria.

Considerando que la inclusión de dicha exigencia como requisito para el acceso a la función pública no tenía apoyo normativo expreso en la legislación funcionarial aplicable en materia de ingreso en la función pública, toda ella basada en el principio constitucional de igualdad, mérito y capacidad, se tramitó la queja ante el Ayuntamiento de Madrid, que en su día remitió un informe del que se desprendía que el fundamento legal de la convocatoria en cuestión lo constituía el Decreto 112/1993, de 28 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento Marco de Organización de los Policías Locales de la Comunidad de Madrid, cuyo artículo 28 establece como requisito el de haber cumplido el servicio militar o estar exento definitivamente del mismo.

A la vista del informe recibido se resolvió trasladar la queja a la Dirección General de la Función Pública de la Comunidad de Madrid solicitando informe sobre el fundamento legal que amparase la exigibilidad del requisito en cuestión, haciendo constar que ya el Tribunal Supremo, en su sentencia de 4 de diciembre de 1990, se había pronunciado sobre la exigencia de tal requisito, estimando que resultaba contraria al principio constitucional de igualdad en la selección del personal al servicio de las administraciones públicas.

De la contestación recibida se desprendía que, a juicio del órgano informante, la inclusión entre los requisitos de admisibilidad a las pruebas selectivas de referencia de haber cumplido o estar exento del servicio militar en el Reglamento Marco de Organización de las Policías Locales de la Comunidad de Madrid y, en base al mismo, en el Reglamento del Cuerpo de la Policía Municipal del Ayuntamiento de Madrid, resultaba ajustada a derecho por entender que tales normas no son sino una concreción por vía reglamentaria en cumplimiento de la remisión

realizada, tanto por la legislación general como autonómica, respecto de la regulación específica de los cuerpos de policía local.

Tal conclusión supone, de un lado, considerar que la exigencia de un requisito como el cumplimiento del servicio militar, aplicable sólo a hombres, en unas pruebas en las que, asimismo, pueden participar mujeres, no atenta al principio de igualdad, y de otro lado, lo que es más grave, implica suponer que el citado requisito contiene alguna referencia a los principios de mérito y capacidad que deben regir el acceso a la función pública.

En este punto conviene precisar que el servicio militar es una prestación derivada del derecho y correlativo deber reconocido, a todos los españoles, de defender a España, sin que de la falta de cumplimiento de tal servicio, por cualquiera de las causas legalmente previstas, pueda hacerse derivar ninguna carga adicional como la originada en el presente supuesto.

En consecuencia, y atendiendo a la naturaleza del servicio militar, resulta evidente que el cumplimiento o la exención del mismo son circunstancias sin relación alguna al mérito o la capacidad de los aspirantes a las plazas en cuestión, y por tanto su inclusión en el reglamento de las policías locales y en las sucesivas convocatorias de acceso a los correspondientes cuerpos no parece acorde con los principios constitucionales aludidos.

Dicha posición viene avalada por el propio Tribunal Constitucional en su sentencia 50/1986, de 23 de abril, en la que, tras reconocer que la ley puede dejar a la Administración un margen más o menos amplio de libertad de decisión, para determinar los elementos fácticos relevantes en función de los cuales situaciones semejantes han de ser consideradas iguales o desiguales desde el punto de vista de la actuación administrativa, mantiene que la necesaria relación recíproca con el artículo 103.2 de la Constitución española, que una interpretación sistemática no puede desconocer, «... autoriza a concluir que, además de la definición genérica de los requisitos o condiciones necesarias para aspirar a los distintos cargos o funciones públicas, el artículo 23.2 de la Constitución impone la obligación, de no exigir para el acceso a la función pública requisito o condición alguna que no sea referible a los indicados conceptos de mérito y capacidad, de manera que pudieran considerarse también violatorios del principio de igualdad todos aquellos que, sin esa referencia, establezcan una diferencia entre españoles...» (fundamento jurídico número 4).

Todas estas razones sirvieron para fundamentar la correspondiente recomendación para que se suprimiese la previsión contenida en el artículo 28 del Reglamento Marco de Organización de las Policías Locales de la Comunidad de Madrid de la que se desprende la exigencia de tener el servicio militar cumplido o estar exento del mismo como requisito para concurrir a las pruebas selectivas para el ingreso en los cuerpos de policías locales, recomendación que ha sido aceptada por la Consejería de Presidencia de la Comunidad de Madrid, inscribiéndose su cumplimentación en una próxima modificación de la Ley de Coordinación de Policías Locales (9620651).

Por otro lado, la aplicación generalizada en las pruebas selectivas convocadas por determinadas entidades locales del tope máximo de edad fijado en 55 años para el acceso a la función pública local ha sido cuestionada a raíz de la tramitación de algunas quejas.

Dicha aplicación se deriva de la previsión contenida al efecto en el artículo 135.b) del texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local, según el cual para ser

admitido a las pruebas selectivas será necesario «tener cumplidos dieciocho años de edad, y no exceder de aquella en que falten menos de diez años para la jubilación forzosa por edad determinada por la legislación básica en materia de función pública».

La aplicación indiscriminada del referido tope de edad, posible en base a la formulación genérica del precepto en cuestión, supone una restricción injustificada respecto del acceso a la función pública local que no existe en otros ámbitos de la función pública dado el tratamiento más flexible de este mismo requisito en la Ley de Funcionarios Civiles del Estado que alude como tope máximo a «la edad que se establezca para cada cuerpo» [artículo 30.b)].

Esta restricción, aplicada indiscriminadamente, pudiera suponer una vulneración del derecho de acceso a funciones y cargos públicos, ateniéndose a la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional en relación con la exigencia de este requisito concreto, conforme a la cual «La edad es en sí un elemento diferenciador, de modo que será legítima una decisión del legislativo que atendiendo a este elemento diferenciador, y a las características del puesto de que se trate, fije, objetivamente, límite de edad que suponga para los que lo hayan rebasado la imposibilidad de acceder a estos puestos» (STC 75/1 983, de 8 de agosto).

El aludido informe de la Dirección General de la Función Pública, tras admitir la existencia de la denunciada restricción de acceso a la función pública local, que no responde a razones objetivas y constitucionalmente aceptables, viene a explicar la rigidez en la aplicación del tope máximo de edad para ingresar en la inconveniencia de atribuir un poder discrecional a las corporaciones locales para flexibilizar la exigencia de este requisito caso a caso sin una regulación previa y de carácter general.

Dicha objeción dio lugar a la formulación de una recomendación para que en el marco de las actuaciones en curso para la elaboración de un estatuto de la función pública se incluyan las previsiones oportunas que permitan a las distintas corporaciones locales una mayor flexibilidad a la hora de fijar el tope máximo de edad en función de las características de los distintos puestos de trabajo a los que se pretenda acceder, y ello en consonancia con la doctrina del Tribunal Constitucional a que se ha hecho mención, recomendación que ha sido aceptada por el Ministerio de Administraciones Públicas (9619293 y 9622541).

20.2. Función pública docente de niveles educativos no universitarios

20.2.1. Ingreso en la función pública docente no universitaria

La normativa vigente en materia de ingreso en el cuerpo de profesores de enseñanza secundaria establece, entre otros requisitos de participación a los procesos selectivos correspondientes, que los interesados deben encontrarse en posesión de un título profesional de especialización didáctica que se obtiene tras la superación de un curso de cualificación pedagógica, título al que son equivalentes los certificados de aptitud pedagógica expedidos al amparo de la Ley General de Educación, estableciéndose en la propia normativa que la acreditación de experiencia docente de una duración mínima de dos cursos académicos completos resulta asimismo equivalente, a todos los efectos, al título profesional o a la posesión de los certificados mencionados.

Pues bien, la intervención de esta institución se ha dirigido a depurar la existencia de un fundamento normativo adecuado para la exigencia, que se contenía en convocatorias selectivas para ingreso al citado cuerpo, realizadas por el Ministerio de Educación y Cultura, en el sentido de que dicha experiencia docente, alegada en sustitución de los citados títulos y certificados, debía hacer referencia al mismo nivel y a la misma especialidad a que se pretendiese acceder al participar en las pruebas selectivas.

La regulación específica que se contiene en el Real Decreto 1692/1995, de 20 de octubre, por el que se regula el título profesional de especialización didáctica, no autoriza en ningún caso el establecimiento de las condiciones de nivel y especialidad mencionados mientras que, de otra parte, de acuerdo con previsiones expresas contenidas en el real decreto, ha de entenderse derogada cualquier otra disposición, de igual o inferior rango que se oponga a lo que en el mismo se establece, entre ellas también la disposición adicional séptima del Real Decreto 1004/1991, de 14 de junio, sobre requisitos mínimos de los centros docentes, alegada por las autoridades del Ministerio de Educación y Cultura como fundamento de las citadas exigencias, al entrar dicha disposición en contradicción con la regulación que se realiza en la primera de las disposiciones reglamentarias mencionadas.

Esta institución, que no cuestiona la conveniencia u oportunidad de la exigencia de las citadas condiciones de nivel y especialidad en la experiencia docente, ha considerado sin embargo preciso poner de manifiesto la inexistencia actual de una base normativa adecuada para imponer tales exigencias, por lo que ha dirigido a la Dirección General de Personal y Servicios del Ministerio de Educación y Cultura dos resoluciones dirigidas a obtener la adecuación exigible de las bases de las futuras convocatorias a las disposiciones que en cada momento definan el marco normativo de aplicación a los correspondientes procesos selectivos, recomendándose, en consecuencia, la adaptación o modificación previa de la regulación actualmente vigente, si se considera preciso continuar imponiendo en lo sucesivo las citadas exigencias (9705010, 9705252 y 9706385).

Una actuación realizada por uno de los órganos selectivos que intervinieron en la gestión de determinada convocatoria para acceso al cuerpo de profesores técnicos de formación profesional convocada por la Consejería de Educación, Cultura y Deportes del Gobierno de Canarias, motivó que el Defensor del Pueblo considerase necesario formular dos resoluciones con la finalidad de evitar su posible reproducción en próximas convocatorias.

Aun cuando esta institución ha considerado aceptables los argumentos que apuntó la citada consejería para apoyar la idea de que la mencionada actuación no había dado lugar a resultados jurídicamente cuestionables en el curso del desenvolvimiento del correspondiente proceso selectivo, lo cierto es que la investigación efectuada permitió constatar que uno de los órganos que intervinieron en la selección de los candidatos de la especialidad de prácticas administrativas y comerciales adoptó un acuerdo dirigido a «adaptar los contenidos del temario oficial de dichas oposiciones a la realidad educativa de la Comunidad Autónoma Canaria» así como que dicho acuerdo no fue objeto de publicación, tal y como resulta exigible, con una antelación suficiente y a través de los mismos medios por los que en su momento se hizo pública la convocatoria.

Incluso admitida la falta de repercusión de esta irregular actuación sobre las pruebas selectivas a las que afectó y sobre los resultados de las mismas, dado que la modificación cabía

entenderla incluida en un desarrollo completo y suficiente de uno de los epígrafes del temario, esta institución entendió que dicha forma de actuación no se adecuaba a las más elementales exigencias del principio de seguridad jurídica por lo que ha formulado las resoluciones pertinentes a la Consejería de Educación, Cultura y Deportes, dirigidas a evitar su reproducción sucesiva (9620138).

20.2.2. *Provisión de puestos de trabajo*

En el presente ejercicio, y sobre la base de nuevos datos obtenidos a lo largo del mismo, esta institución ha considerado preciso reproducir una recomendación, formulada a la Dirección General de Personal y Servicios del Ministerio de Educación y Cultura, con el objeto de obtener la inclusión en la normativa vigente de previsiones expresas dirigidas a aclarar el carácter valorable o no, en los concursos de traslados correspondientes, del primer ciclo de la licenciatura alegada para ingresar en el cuerpo docente, al prestarse, a juicio del Defensor del Pueblo, la indicada cuestión a interpretaciones divergentes sobre la base de los preceptos actualmente vigentes. La recomendación inicialmente formulada, según se señalaba en el informe correspondiente al año 1996, no fue en principio aceptada por la citada dirección general, al estimar que la normativa y convocatorias resultaban ya suficientemente explícitos en este punto.

En este ejercicio, el conocimiento por el Defensor del Pueblo de que las administraciones educativas de las comunidades autónomas de Andalucía, Cataluña y Valencia habían llegado a una interpretación diferente a la del Ministerio de Educación y Cultura de los preceptos cuyo carácter equívoco se había hecho notar a este último departamento llevó a esta institución a reproducir la citada resolución.

En efecto, la contrastada discrepancia de criterio existente entre unas y otras administraciones educativas significaba, en definitiva, que los funcionarios procedentes de las comunidades autónomas mencionadas de Andalucía, Cataluña y Valencia recibían en el ámbito de los procesos de provisión de carácter nacional, un tratamiento distinto, en lo que se refiere a la valoración del citado mérito académico, que el que obtenían los procedentes del resto de las comunidades con competencias plenas en materia educativa, resultado obviamente discrepante con el carácter único que exige del baremo aplicable a los citados concursos nacionales la disposición adicional novena de la Ley de Ordenación General del Sistema Educativo y, en último término, con los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad que deben entenderse aplicables a los procesos de provisión.

En consecuencia se requirió del Ministerio de Educación y Cultura la adopción de iniciativas dirigidas a la modificación del Real Decreto 1774/1994, de 5 de agosto, sobre concursos de traslados de ámbito nacional, en el que se contiene la regulación cuestionada, de forma que de los nuevos preceptos que se aprueben se deduzca inequívocamente el carácter valorable o no de los estudios de primer ciclo mencionados. La recomendación formulada en tal sentido ha sido finalmente aceptada por la dirección general que ha asegurado que los contenidos pertinentes se han incorporado a un proyecto reglamentario de modificación del citado real decreto actualmente en tramitación (9507427 y 9508341).

El distinto tratamiento que en materia de provisión de puestos de trabajo reciben los maestros que desempeñan plazas de primer ciclo de educación secundaria obligatoria, que ingresan en el cuerpo de profesores de educación secundaria, según que dicho ingreso tenga lugar por el turno libre o accedan a este último cuerpo por el turno de promoción interna, ha dado lugar asimismo a la formulación de un cierto número de quejas.

La Ley Orgánica 1/1990, de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo contempla la posibilidad de que, exclusivamente en el supuesto de maestros que accedan al cuerpo de profesores de enseñanza secundaria por el turno de promoción interna, éstos puedan permanecer en los puestos de primer ciclo de educación secundaria obligatoria que vinieran desempeñando, en los términos que reglamentariamente se establezcan.

Es necesario señalar que en este aspecto la ley orgánica mencionada sigue la misma línea a la que se ajusta la normativa general de funcionarios al regular los procedimientos de promoción interna de un cuerpo a otro comprendido en el grupo de titulación inmediatamente superior, normativa en la que asimismo se contienen previsiones equivalentes dirigidas a favorecer que quienes acceden a un determinado cuerpo desde otro inferior a través de los sistemas de promoción indicados obtengan destinos que se adapten en la mayor medida posible a sus expectativas y situación profesional previa.

La situación descrita responde en definitiva a lo establecido en la normativa vigente, y de forma específica en una disposición de carácter legal en cuya regulación, en opinión de esta institución, fundada en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional interpretativa del principio de igualdad, no cabe advertir, de otra parte, el carácter discriminatorio que pretenden atribuirle los profesores reclamantes.

No obstante lo cual no puede esta institución dejar de destacar un dato, especialmente significativo en la situación de estos profesores y al que todos ellos aluden cuando manifiestan su malestar ante esta institución.

Todos ellos, según puntualizan, son funcionarios del cuerpo de maestros que, en virtud de una previsión de rango legal —establecida con la finalidad de evitar los efectos de la reducción de plazas docentes que habría afectado al citado cuerpo pero, también, sin duda, para hacer posible la atención educativa de los alumnos del ciclo inicial de la enseñanza secundaria obligatoria, que difícilmente hubiera podido abordarse con los efectivos de que dispone el cuerpo de profesores de enseñanza secundaria—, se encuentran adscritos y desempeñan plazas del primer ciclo de la etapa educativa mencionada, que como el resto de la educación secundaria obligatoria corresponde impartir a los funcionarios de este último cuerpo.

No obstante lo anterior, en los supuestos en que deciden concurrir y superan los procesos selectivos para acceso al mismo, a no ser que hayan concurrido por el turno de promoción interna, no disponen de mecanismos que faciliten su permanencia en el puesto que vienen desempeñando, propio del cuerpo docente de profesores de enseñanza secundaria en el que han ingresado, a no ser que opten por pedir la excedencia en este último cuerpo y por continuar en su puesto en condición de maestros adscritos.

Todo ello responde a una lógica que se resisten a entender los interesados, que aluden asimismo a las consecuencias retributivas de carácter negativo que experimentan los profesores que optan por la última solución apuntada. Esta institución ha considerado preciso destacar la situación anterior en este informe, por si pudiera ser útil en el supuesto de que, como parece posible a la vista de proposiciones formuladas por un grupo parlamentario, se estudien iniciativas dirigidas a revisar en este y otros aspectos la situación en que por imperativo legal se encuentran los maestros adscritos a plazas de educación secundaria obligatoria (9623533, 9701169 y otras).

Los mismos funcionarios docentes han cuestionado ante esta institución el hecho de que el complemento de destino que perciben cuando desempeñan los citados puestos de trabajo no sea equiparable al que tienen asignado los funcionarios del cuerpo de profesores de enseñanza secundaria por el desempeño de las plazas equivalentes, en el mismo ciclo educativo.

Tal situación tiene como origen inmediato la regulación contenida en el artículo 53 de la Ley 42/1994, de medidas fiscales, administrativas y de orden social, al fijarse en dicho precepto el nivel de complemento de destino de los funcionarios docentes de los distintos niveles educativos anteriores a la universidad, en referencia al cuerpo docente a que pertenecen «con independencia del puesto de trabajo que se desempeñe».

La aplicación de tal previsión al supuesto de los profesores adscritos a plazas de educación secundaria obligatoria, determina que el complemento de destino que perciben sea correspondiente al nivel 21 atribuido al cuerpo de maestros a que pertenecen, inferior al que perciben los profesores de educación secundaria por la realización de las mismas funciones, al tener atribuido este último cuerpo docente el nivel 26 a los efectos de determinación de un complemento de destino.

Aun cuando esta institución no ha podido advertir en el precepto legal que da origen a la situación indicada los problemas de constitucionalidad que los interesados han apuntado al dirigirse al Defensor del Pueblo, deberían adoptarse medidas tendentes a disminuir o eliminar, dentro del marco legal vigente, dicha diferencia retributiva, ya que difícilmente pueden considerar admisible los maestros afectados tal diferencia, en supuestos en que están desempeñando los cometidos, propios de otro cuerpo, que tiene asignado un nivel de complemento de destino superior (9623489 y 9702927).

Un problema similar se plantea en relación con el horario lectivo de estos profesores, para cuya determinación continúa utilizándose como punto de referencia el establecido en la orden que regula la organización y el funcionamiento de las escuelas de educación infantil y colegios de educación primaria, en el que se fija para los funcionarios del citado cuerpo, un número de horas lectivas semanal superior al que realizan los funcionarios del cuerpo de profesores de enseñanza secundaria.

La justificación de tal situación que es evidente en los casos en que los maestros adscritos a plazas de secundaria continúan prestando servicios en centros de educación primaria —en los que pueden estar escolarizados los alumnos de primer ciclo de enseñanza secundaria obligatoria—, no resulta tan clara en los supuestos en que dichos maestros se insertan claramente dentro de la estructura organizativa y funcional de los institutos de educación secundaria, sin que las razones que ha alegado la administración educativa para explicar dicha situación, derivadas de los

distintos ámbitos de actuación de los funcionarios de uno y otro cuerpo, al estar limitadas las funciones de los maestros a la docencia en el primer ciclo de la secundaria resulten, a juicio del Defensor del Pueblo, suficientes para justificar la diferencia existente (9623489).

20.2.3. *Provisión depuestos de trabajo en régimen de interinidad*

También en este ejercicio se han producido quejas que cuestionan la situación de los profesores interinos en distintos aspectos en que, a juicio del Defensor del Pueblo y según se ha manifestado a los profesores reclamantes, no resulta posible la intervención de esta institución ante la Administración educativa, al ser las cuestiones planteadas resultado de la aplicación de la normativa vigente y, específicamente, de la configuración que en la misma se realiza de los supuestos y límites con que procede la provisión de puestos de trabajo en régimen de interinidad.

Son también relativamente frecuentes las quejas cuyos promoventes cuestionan el hecho de que la Administración educativa vincule la inclusión y determinación del orden de prelación en las listas que se aplican a la contratación de interinos para cada curso a la participación y resultados que se obtengan en los procesos selectivos, inmediatamente anteriores, que se hayan convocado para ingreso en el cuerpo docente de que se trate. Tampoco en relación con estas quejas ha advertido esta institución razones que justifiquen su actuación, en la medida en que el indicado sistema se adecua a la normativa legal y reglamentaria vigente y a los principios de igualdad, mérito y capacidad que por imperativo constitucional deben regir también el acceso a puestos de trabajo en régimen de interinidad.

No obstante lo anterior, y enlazando esta materia con lo expuesto sobre el acceso del personal interino a la función pública y sobre el profesorado de los centros docentes investigados sobre las condiciones de implantación de la educación secundaria obligatoria, debe expresarse la preocupación de esta institución por el elevado número de funcionarios interinos en puestos de trabajo docentes y por el hecho de que el acceso a la función pública docente no universitaria requiera, de hecho, adquirir previamente méritos por antigüedad en el desempeño de puestos interinos sin los que difícilmente se pueden superar las pruebas selectivas.

Lo primero revela una deficiente planificación y la carencia de mecanismos normativos y de gestión idóneos para adecuar las plantillas de profesores a las reales necesidades de cada momento. Lo segundo es, probablemente, consecuencia de lo primero, ya que la existencia de un colectivo numeroso de interinos, a menudo con antigüedades en el servicio realmente notables, acaba imponiendo unos sistemas de selección que valoren esos servicios como méritos, para regularizar la situación laboral de este personal, dificultando el acceso libre a la función pública docente a quienes no los posean.

Por último, también en materia de provisión de puestos de trabajo interinos, parece preciso hacer una somera referencia a dos resoluciones formuladas en el año 1997. La primera de dichas resoluciones, dirigida a la Consejería de Educación, Cultura y Deportes del Gobierno de Canarias, se basaba en la apreciación de la falta de adecuación constitucional de la configuración como mérito valorable, a efectos de formación de las listas para contratación de interinos docentes, de la residencia previa en Canarias, mientras la segunda, de carácter procedimental y formulada a la Dirección Provincial del Ministerio de Educación y Cultura en Soria ha tenido por

objeto recomendar al citado órgano educativo la adecuación sucesiva a la ley procedimental vigente de las notificaciones de vacantes o cualquier otra que se practique en los procedimientos de asignación de plazas docentes en régimen de interinidad. De ambas resoluciones se hace mención más detallada en el correspondiente apartado de este informe (9704831 y 9712188).

20.2.4. *Otras cuestiones relativas al personal docente*

En el informe correspondiente al año 1996 y, en ocasiones, en otros anteriores se hacía ya referencia a distintos problemas que afectaban a determinados sectores de personal docente, cuya solución tampoco se ha producido, por diferentes causas, en el presente ejercicio, lo que parece necesario consignar en este informe, así como también la evolución que en algún caso han experimentado en este último período.

A punto ya de concluir el año 1997 no se ha producido todavía la aprobación de la norma que debe regular los distintos extremos a que ha de ajustarse la integración de los funcionarios del cuerpo de profesores de educación general básica de instituciones penitenciarias en el cuerpo de maestros, prevista en la disposición adicional décima de la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo, en la que se remitía a una ulterior definición reglamentaria la determinación de las condiciones de dicha integración.

En relación con la citada cuestión, la última información de que se dispone, obtenida en el mes de marzo de 1997, indica que los actuales departamentos de Educación y Cultura y de Interior han considerado oportuna la elaboración de un nuevo texto reglamentario que responda más de cerca a la situación actual y se extienda a aspectos de carácter organizativo y de funcionamiento que en el proyecto redactado por la anterior Administración se dejaban a un posterior desarrollo normativo, texto en el que, al parecer, se viene trabajando desde los comienzos de año.

Ante la información anterior, y teniendo en cuenta el amplio período de tiempo transcurrido desde la aprobación y publicación en el año 1990 de la norma legal en que se prevé la integración tan largamente propuesta, esta institución ha instado el estudio prioritario de cuantas cuestiones suscitadas por el citado proceso de integración deban ser objeto de tratamiento en el texto reglamentario correspondiente, así como la más urgente aprobación del mismo, de forma que con ello se haga posible el cumplimiento de la citada previsión legal (9317348).

También en el informe correspondiente al año 1996 se incluía una descripción detallada de la situación que afectaba a un cierto número de funcionarios del cuerpo de maestros, adscritos en su momento a plazas de orientación, que han visto desestimada en vía jurisdiccional su pretensión de integración en el grupo A de titulación, no obstante haberse estimado por otros tribunales de la misma jurisdicción contencioso-administrativa las pretensiones similares deducidas por la inmensa mayoría de los maestros que en la misma situación alegaron la exigencia a los candidatos en las convocatorias para acceso a los citados servicios del requisito de estar en posesión de determinados títulos de licenciatura y obtuvieron la integración pretendida (9619243 y otras).

En el mismo informe se precisaba el punto de vista jurídico de esta institución sobre la cuestión de fondo planteado y se describían las actuaciones informativas practicadas ante la Dirección General de Personal y Servicios del Ministerio de Educación y Cultura en relación con el citado asunto.

En este informe sólo cabe hacer mención al trámite también de carácter informativo iniciado en el año 1997 con la finalidad de conocer las actuaciones que se estén llevando a cabo por el citado departamento en la línea interesada por el Congreso de los Diputados que, a través de una proposición no de ley aprobada con fecha 25 de febrero pasado, requirió del Gobierno el estudio de las medidas necesarias conducentes «a regularizar la situación de los psicólogos y pedagogos pertenecientes al cuerpo de maestros, que accedieron a plazas de equipos psicopedagógicos de la administración educativa mediante concurso público de méritos».

La citada intervención no ha obtenido todavía respuesta de la Subsecretaría de Educación y Cultura ante la que se ha practicado.

Como se ha señalado de manera reiterada en sucesivos informes, entre ellos el correspondiente al ejercicio 1996, el Real Decreto 1774/1994, de 1 de agosto, sobre concursos de traslados de ámbito nacional, ya citado al desarrollar el epígrafe sobre provisión de puestos de trabajo docente, inició la configuración de un marco reglamentario adecuado para la solución de la situación de los profesores afectados por problemas que limitan o afectan sus posibilidades de desempeñar funciones docentes en condiciones ordinarias.

Se ha señalado en el anterior informe también que la previsión en tal sentido contenida en el mencionado real decreto requería un previo desarrollo reglamentario cuya efectiva realización se ha interesado reiteradamente por esta institución, así como la adopción de iniciativas que facilitasen entretanto su aplicación a los profesores afectados.

A pesar de que la Secretaría General de Educación y Formación Profesional informó a esta institución, según también se precisaba en el informe de 1996, que se habían cursado instrucciones a todos los órganos del Ministerio de Educación y Cultura con competencias en materia de provisión, indicándoles la procedencia de realizar una aplicación directa de las previsiones contenidas en el citado real decreto, se ha podido constatar a lo largo del presente ejercicio que, contra lo que se había asegurado, tal aplicación directa no ha tenido lugar, por lo que se ha demandado la explicación pertinente de las autoridades del Ministerio de Educación y Cultura, que por el momento no se ha recibido (9512077).

En relación con la situación del personal que imparte enseñanzas de religión católica en los centros docentes públicos y en definitiva con el nivel de cumplimiento del convenio suscrito entre el Gobierno y la Conferencia Episcopal Española sobre régimen económico del citado personal, debe señalarse que no ha experimentado modificaciones a lo largo del ejercicio, como por otra parte era ya previsible a la vista de la información proporcionada a finales del ejercicio anterior por las autoridades del Ministerio de Educación y Cultura, y de los contenidos de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1997.

No obstante ya a punto de concluir el año la Subsecretaría del Ministerio de Educación y Cultura ha manifestado a esta institución que en la última reunión mantenida con representantes

de la Conferencia Episcopal, con motivo de una sesión plenaria de la Comisión Mixta Estado-Conferencia Episcopal, el Ministerio de Educación y Cultura ha propuesto la renegociación de los términos temporales del convenio ya mencionado, deduciéndose del mismo informe que el citado departamento tiene intención de establecer los contactos necesarios con el Ministerio de Economía y Hacienda para hacer posible el marco financiero adecuado para su aplicación (9500009).

Por último, y aun cuando en este caso no se trata de una cuestión derivada ya de anteriores ejercicios, resulta preciso hacer referencia a una queja formulada por un grupo de funcionarios pertenecientes al cuerpo de inspectores de educación, ante la que califican como irregular situación retributiva que les afecta.

Los reclamantes, funcionarios docentes que resultaron integrados en el citado cuerpo de inspectores de educación, en virtud de Orden de 9 de mayo de 1996, señalaban en su queja que, no obstante el tiempo transcurrido desde que se produjo dicha integración, continuaban percibiendo, a cuenta, las mismas retribuciones complementarias no docentes, previstas en la relación de puestos de trabajo del departamento para los puestos de inspección que venían desempeñando, al no haberse adoptado todavía por la Comisión Interministerial de Retribuciones la propuesta pertinente respecto de las retribuciones complementarias que correspondan al nuevo cuerpo de inspectores de educación a que pertenecen, creado por la Ley Orgánica 9/1995, de 20 de noviembre, de la participación, la evaluación y el gobierno de los centros docentes, al que en la citada ley se atribuye la condición de cuerpo docente.

La tramitación que esta institución ha efectuado en relación con el expresado asunto ante la Dirección General de Personal y Servicios del Ministerio de Educación y Cultura, ha permitido conocer la reciente remisión por este ministerio a la Comisión Interministerial de Retribuciones de una propuesta de aplicación a los citados funcionarios del acuerdo del Consejo de Ministros de 11 de octubre de 1991, por el que se fijan las retribuciones complementarias docentes, propuesta cuya formulación había quedado diferida, según se manifestaba en el informe recibido de la citada dirección general, a la completa definición del marco jurídico específico del nuevo cuerpo docente, de la que parecía preciso disponer a efectos de elaboración de los estudios económicos y de la determinación de las fórmulas posibles para financiar el mayor coste que supone la aplicación a los funcionarios del cuerpo de inspectores de educación del régimen retributivo docente.

Hasta el momento la Comisión Interministerial de Retribuciones no se ha pronunciado sobre la propuesta formulada por el Ministerio de Educación y Cultura (9712149 y otras).

20.3. Función pública docente de ámbito universitario

Las quejas procedentes del personal docente de la universidad han representado un escaso porcentaje de las formuladas por el resto del personal docente de otros niveles educativos, siendo los asuntos más frecuentemente planteados en este ámbito los relacionados con los procedimientos de selección, así como los derivados del régimen de jubilación, retribuciones y situaciones del personal docente de este nivel (9700004, 9704097, 9705540, 9706667, 9708217, 9712503, 9713527;y 9710051, 9712956, 9713225, 9713421, 9701832, respectivamente).

Cabe destacar entre los distintos aspectos planteados el que afecta al colectivo formado por más de 4.000 profesores tutores de la Universidad Nacional de Educación a Distancia quienes al parecer vienen reclamando insistentemente de diversos organismos del Ministerio de Educación y Cultura, y de la propia Universidad Nacional de Educación a Distancia que se defina la naturaleza jurídica de la vinculación que les une con la mencionada universidad, en la que vienen prestando servicios como docentes casi desde su creación.

Los integrantes de este colectivo han acudido al Defensor del Pueblo señalando que carecen hasta el momento de una respuesta clarificadora sobre sus reivindicaciones. En este sentido indican que el pasado mes de enero de 1997 desde la Dirección General de Enseñanza Superior se les invitó a mantener diversas reuniones con el Ministerio de Educación y Cultura y con la Universidad Nacional de Educación a Distancia, reuniones que al parecer no han llegado a convocarse con carácter definitivo pese a las solicitudes que a tal fin el Consejo Nacional de Profesores-Tutores ha dirigido al mencionado departamento.

Con la única intención de activar la voluntad manifestada en un primer momento por el Ministerio de Educación y Cultura para buscar la mejor solución posible a las pretensiones de este colectivo, se ha dado traslado de esta situación a la Dirección General de Enseñanza Superior del Ministerio de Educación y Cultura (9713225).

Se están planteando dificultades a algunas universidades para la debida observancia de lo previsto en la disposición transitoria tercera de la Ley 27/1994, de 29 de septiembre, de modificación de la edad de jubilación de los funcionarios de los cuerpos docentes universitarios, en virtud de la cual todos los funcionarios docentes que en el momento de la entrada en vigor de la propia ley se encontraran jubilados, tuvieran menos de setenta años de edad y no hubieran sido en su momento contratados por las respectivas universidades como eméritos, debían ser contratados con tal carácter y dentro de sus previsiones presupuestarias, en el plazo y forma que se regularía reglamentariamente.

El Real Decreto 1859/1995, de 17 de noviembre, determinó la forma y plazos para la solicitud de jubilación de los funcionarios de los cuerpos docentes universitarios y la contratación de jubilados de dichos cuerpos como profesores eméritos, y en virtud de ello se formularon las correspondientes solicitudes por parte de los funcionarios que cumplían las condiciones para ser contratados como tales profesores eméritos por las universidades.

Sin embargo, algunas universidades alegan su incapacidad presupuestaria para dar cumplimiento a la citada previsión legal, justificando esta dificultad por el hecho de que la declaración de profesor emérito implica la constitución de una relación de empleo contractual, de carácter temporal, que supone unos costes que no son asumidos ni por la Administración General del Estado ni tampoco por las correspondientes comunidades autónomas competentes en materia de educación superior, y sin que existan previsiones normativas o presupuestarias de cualquier índole que permitan superar esta problemática y atender las solicitudes de contratación como profesores eméritos (9701832).

20.4. Personal al servicio de la Administración militar

20.4.1. *Bandas de música militares*

En el informe anual de 1995 quedó reflejada la queja de un ciudadano que prestaba su servicio militar en la Banda de Guerra de la Brigada Ligera Aerotransportable y en la que denunciaba que a pesar de que la misma estaba compuesta en su integridad por militares de reemplazo, ésta llevaba a cabo actividades ajenas al ámbito estrictamente castrense que no eran remuneradas.

En el transcurso de la tramitación de dicha queja se produjo la aprobación por parte del Teniente General Jefe del Estado Mayor del Ejército de la Directiva 02/95 sobre participación del Ejército en actos de carácter religioso o profano, en cuyo apartado 5.11 dispone que los correspondientes devengos podrán ser reclamados por todo el personal de la banda, con independencia de si es profesional o de reemplazo.

No obstante, se estimó conveniente continuar la investigación iniciada, pues dicha directiva únicamente afectaba al Ejército de Tierra, y del informe remitido por la Administración no podía deducirse si se había procedido a su publicación para conocimiento de los militares, incluidos los de reemplazo, que forman parte de las bandas militares de música.

El Ministerio de Defensa comunicó que no se habían detectado ni en la Armada ni en el Ejército del Aire situaciones como las que motivaron el inicio de la presente investigación, por lo que éstos se regían por la normativa exclusiva que, según los datos que en su día remitió la Fiscalía Togada de la Sala de lo Militar del Tribunal Supremo, consiste en un Reglamento Provisional de Bandas, Cornetas y Tambores de 19 de diciembre de 1949, que no fue publicado, por la Orden Ministerial de Defensa número 140/1983, de 30 de abril, en el caso de la Armada, y por una Orden Ministerial número 1200/1 978, de 25 de abril, para el Ejército del Aire.

Tras el estudio de la citada normativa, esta institución verificó que la participación de militares de reemplazo que cumplen su servicio militar en bandas de música militares planteaba una serie de dificultades que hacían necesario abordar la cuestión desde diferentes puntos de vista.

En primer lugar, se detectó una confusa regulación de la materia, pues junto con el Real Decreto 2917/1976, de 30 de octubre, que regulaba con carácter unitario el personal de bandas de música de las Fuerzas Armadas, existían normas reglamentarias de rango inferior distintas para los tres ejércitos.

Por otro lado, tras la entrada en vigor de la Ley 17/1989, de 15 de julio, reguladora del régimen del personal militar profesional, y del Real Decreto 1637/1990, de 20 de diciembre, por el que se aprueban las Normas Reglamentarias de Integración de Escalas de las Fuerzas Armadas, se derogó el citado Real Decreto 2917/1976, así como cualquier otra disposición de igual o inferior rango que se opusiera a lo establecido en esta norma, por lo que se podía afirmar que en esta materia cada ejército aplicaba las normas que se adecuaban mejor a sus criterios de organización y funcionamiento.

Según manifestó en su momento la Fiscalía Togada de la Sala de lo Militar del Tribunal Supremo, esta indeterminación normativa podía inducir a los mandos a creer que todas las actividades extraoficiales que llevaban a cabo las bandas de música militares y que habían existido desde siempre en el seno de las Fuerzas Armadas, tenían una cobertura legal, y además, daba lugar a equívocos en materia disciplinaria.

En otro orden de cosas, en este mismo informe se ponía de relieve que, efectivamente, existía cierta indefinición normativa en relación con las actuaciones extraoficiales de las citadas bandas, y que previsiblemente, cuando se efectuara el desarrollo reglamentario de la Ley 17/1989, de 15 de julio, se sometería a examen la continuidad o no de tales actividades, o su encaje en un marco más adecuado.

En este sentido se dictó el Real Decreto 288/1997, de 28 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de cuerpos, escalas y especialidades fundamentales de los militares de carrera, cuyo objeto es regular los cometidos y facultades profesionales de los militares de carrera según el cuerpo y la escala a la que pertenecen. En el capítulo IV de dicha norma se hace referencia al cuerpo de músicos militares, describiendo de entre las funciones que puede desempeñar, la técnica facultativa que consiste en llevar a cabo las actividades relacionadas con sus cometidos, siendo éstos los de prestar los servicios de música en el ámbito de las Fuerzas Armadas.

Sin embargo, no se puede desconocer que, a lo largo de los últimos años, se han producido profundas modificaciones en la organización y concepción de las Fuerzas Armadas, principalmente tras la aprobación entre otras, de la Ley Orgánica 13/1991, de 20 de diciembre, del servicio militar y de su reglamento de desarrollo, aprobado por el Real Decreto 1410/1994, de 25 de junio, lo que ha incidido directamente en las funciones que deben desempeñar los militares de reemplazo y en el contenido de la expresión «acto de servicio».

Por todo ello, el Defensor del Pueblo valoró la conveniencia de recomendar al Ministerio de Defensa que se llevaran a cabo los estudios que se estimasen oportunos, a los efectos de determinar si a la luz de la legislación actualmente en vigor, las bandas de música militares podían seguir llevando a cabo actividades extraoficiales, y en caso afirmativo, que una norma única regulara de manera global y en todos sus aspectos estos cometidos para los tres ejércitos, teniendo especialmente en cuenta que dichas bandas no solamente están compuestas por militares profesionales, sino también por militares de reemplazo.

En respuesta, el mencionado departamento ha comunicado que el proyecto de orden ministerial para regular la intervención de las bandas de música militares en actos que no tengan carácter militar se encontraba en trámite de regulación orgánica, pendiente del informe de los cuarteles generales de los tres ejércitos, por lo que se ha solicitado se mantenga informada a esta institución del citado proyecto hasta su publicación (9409774).

20.4.2. Militares de empleo

El Real Decreto 984/1992, de 31 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Tropa y Marinería Profesional de las Fuerzas Armadas, establece como norma general que dicho personal

podrá ausentarse de las unidades, centros u organismos de destino desde la finalización de horario de actividad hasta la hora de comienzo de las actividades del siguiente día laborable.

Por razones de seguridad en todas las unidades se regulan los horarios de salida y entrada del acuartelamiento para el personal de tropa, y con esa misma finalidad el Coronel Jefe del Regimiento de Ingenieros número 1 de la División Acorazada Brunete número 1 hizo público un comunicado que establecía que los militares de empleo de la categoría de tropa profesional observarán los mismos horarios y formaciones que la tropa de reemplazo, señalando que después del toque de marcha de las 15 horas no podrá salir personal alguno hasta después del toque de diana.

Como dicho comunicado entraba en contradicción con lo dispuesto en el Reglamento de Tropa y Marinería Profesional de las Fuerzas Armadas, el Defensor del Pueblo se dirigió a la Administración militar que informó que se había procedido a modificar el régimen de horarios de salida del citado regimiento de forma que los militares de empleo de tropa profesional pueden ausentarse desde la finalización del horario de actividades hasta la hora de comienzo de las del siguiente día laboral, es decir de conformidad con lo previsto en el Reglamento de Tropa y Marinería Profesional de las Fuerzas Armadas (9508317).

20.5. Personal de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad

20.5.1. Guardia Civil

El significativo incremento del número de quejas de miembros de la Guardia Civil, que prestan servicio en todo el territorio nacional, relativas a su estatuto profesional, ha llevado a esta institución a efectuar, durante el año 1997, diversas visitas a puestos y comandancias del cuerpo, al objeto de comprobar algunas de estas quejas.

La Dirección General de la Guardia Civil ha informado de la necesidad de proceder a una racionalización de los servicios y a una mejor ordenación de los mismos, para conseguir una mejora sustancial de las condiciones en que prestan servicio los miembros del cuerpo.

En esta línea, se han dado instrucciones a los mandos de las unidades a fin de reducir progresivamente la jornada semanal media, que sigue siendo muy superior a la existente en el resto de la Administración, encontrándose en fase avanzada la redacción de una orden general, en la que se regularán extremos como la disponibilidad para el servicio, la jornada semanal y su cómputo y los horarios en que aquél debe prestarse.

Entre las cuestiones planteadas, resalta la posibilidad de aplicación a la Guardia Civil del acuerdo suscrito entre el Ministerio del Interior y las organizaciones sindicales del Cuerpo Nacional de Policía, que ha supuesto para éstos el abono de 15.000 pesetas mensuales, en concepto de compensación por el exceso de jornada.

A este respecto, la dirección general ha informado que se ha expuesto ante los Ministerios del Interior y de Economía y Hacienda la necesidad de proceder a un aumento sustancial de los créditos destinados al complemento de productividad, con el fin de poder retribuir

adecuadamente el especial rendimiento y la actividad extraordinaria que despliegan los miembros del cuerpo en el cumplimiento de las misiones que tiene encomendadas.

En el informe se señala que para el ejercicio 1997 se solicitó un incremento de 2.100 millones de pesetas y para el de 1998 de 5.123 millones, en el crédito de complemento de productividad correspondiente a la Dirección General de la Guardia Civil, cantidad vinculada al objetivo de equiparar este concepto con el del Cuerpo Nacional de Policía.

Sin embargo, no habiéndose autorizado la propuesta formulada para el año 1997, en el proyecto de ley de presupuestos generales del Estado para 1998 sí se han aumentado los créditos en la cuantía de 2.664 millones de pesetas.

Por otra parte, tras las visitas efectuadas a los puestos de Serón de Nágima (Soria), Manganeses de la Lampreana (Zamora) y Llança (Girona), se puede concluir que son importantes las necesidades de dotación presupuestaria de la Guardia Civil, para poder hacer frente al lamentable estado en que estos establecimientos se encuentran.

Esta institución, consciente de las dificultades para lograr este aumento presupuestario, ha iniciado, en algunos casos, una acción de mediación con los representantes de las entidades locales a fin de transmitirles la necesidad de que, en la medida de sus posibilidades, aporten medios económicos que permitan paliar las graves deficiencias de infraestructura de estos puestos y garantizar una mínima habitabilidad de los mismos para los guardias allí destinados.

20.5.2. *Policía nacional*

Varios sindicatos policiales se han dirigido al Defensor del Pueblo poniendo de manifiesto lo que, a su juicio, es una clara desigualdad entre los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía y los de las policías autónomas y, en algunos casos, locales.

Según los representantes sindicales, el Ministerio del Interior no ha dado cumplimiento a parte de los acuerdos alcanzados en anteriores negociaciones colectivas, lo que les ha obligado a declarar conflicto colectivo con el Ministerio del Interior. Esta situación les ha llevado a solicitar la intervención del Defensor del Pueblo, con el fin de lograr el cumplimiento de los citados acuerdos (9715114).

20.6. Personal al servicio de la Administración penitenciaria

Esta institución tuvo noticias de la situación en que se encontraba una funcionaria del cuerpo de ayudantes técnicos sanitarios de Instituciones Penitenciarias, a raíz de determinados hechos que venían produciéndose en el centro penitenciario Madrid IV en Navalcarnero, donde presta servicio.

Según la información referida, desde el mes de junio de 1996, un funcionario del cuerpo de ayudantes de Instituciones Penitenciarias, al parecer, venía protagonizando ciertos hechos que con aparente intencionalidad racista intimidaban a la funcionaria citada. En concreto aparecieron

unas pintadas en el exterior de la prisión que hacían alusión a expresiones con contenidos racistas y xenófobos. Además, se distribuyeron y colocaron pasquines en determinadas dependencias destinadas al uso de funcionarios, en los que se hacían constar similares insultos contra la misma persona. A esta falta de respeto, se unieron ciertas actitudes de persecución en el exterior de la prisión, visitas a sus domicilios particulares, o incluso al colegio donde estudiaban sus hijos, con afán intimidatorio.

Recibido informe de la Administración, se conoció que instruida una investigación interna, el funcionario se encontraba por estos hechos encartado en un expediente formal de corrección disciplinaria, en relación con una posible falta de respeto y consideración a sus compañeros.

Por el contenido de la información recibida se confirmó la gravedad de los hechos, interesándose nuevo informe para conocer si en el curso del expediente disciplinario que se le seguía se había adoptado alguna medida encaminada a mitigar el temor y la preocupación que manifestaron los compañeros de trabajo del funcionario encartado, a lo que se informó que a la ayudante técnica sanitaria le fue ofrecido apoyo desde la inspección penitenciaria para cualquier problema relacionado con estos hechos, pero que no se había estimado conveniente la adopción de ninguna medida provisional. La investigación continúa abierta a la espera de la conclusión del expediente disciplinario en curso (9700036).

En otro caso que se inició en 1995, una ciudadana a cuyo planteamiento se fueron uniendo un numeroso grupo de mujeres planteaba su disconformidad con la existencia en el ámbito de los funcionarios de instituciones penitenciarias de dos escalas en el cuerpo de ayudantes de Instituciones Penitenciarias. Entendían que esta diferenciación en función del sexo no era justificada. Al objeto de valorar las alegaciones se solicitó información de la Administración.

En el año 1996 se recibió escrito de la entonces Secretaría de Estado de Asuntos Penitenciarios, en el cual textualmente se informaba: «esta Secretaría de Estado entiende que la situación actual debe modificarse de forma que exista un único cuerpo especial de prisiones y el cuerpo de ayudantes de instituciones penitenciarias, sin escalas diferenciadas. Al objeto de estudiar el tema y su trascendencia en la práctica laboral de los centros penitenciarios, se ha incluido el mismo en la agenda de trabajo del ámbito descentralizado de negociación de Instituciones Penitenciarias con objeto de promover la reforma legal precisa».

Más adelante se solicitó información de las iniciativas que pudieran tener lugar al amparo de lo previsto en el artículo 7.1. a, del Real Decreto 1885/1996, de 1 de agosto, para promover las modificaciones oportunas de las leyes preconstitucionales 36/1977, de 23 de mayo, de ordenación de los cuerpos especiales penitenciarios, y 39/1970, de 22 de diciembre, informando la Dirección General de Instituciones Penitenciarias, que tales iniciativas no habían experimentado avance alguno.

Por ello y transcurrido un plazo prudencial continuó la investigación, pues no tuvo continuidad el impulso iniciado para modificar la situación descrita por las comparecientes, ya que el mantenimiento de los planteamientos que en su día pudieron justificar la existencia de dos escalas en el caso del cuerpo de ayudantes o de dos distintos cuerpos en el caso del especial, parecen haber perdido en la actualidad vigencia, y su mantenimiento podría resultar no congruente con el principio constitucional que garantiza la igualdad entre sexos.

La Ley 39/1970, de 22 de diciembre, de reestructuración de los cuerpos penitenciarios, establece que los cuerpos especiales realizarán cometidos de colaboración no asignados al cuerpo técnico de Instituciones Penitenciarias, velarán por el régimen, disciplina y buen funcionamiento general del establecimiento, se encargarán de tareas de Administración, realizando asimismo funciones administrativas generales, de dirección e inspección. No se aprecia, por tanto, en qué modo puede aparecer justificada la diferenciación por sexo que actualmente se mantiene, respecto de los cuerpos especiales, pues ni la norma atribuye específicos cometidos en función del sexo del funcionario, ni la realidad de las prisiones parecen imponer tal diferenciación.

Por otra parte, la Ley 36/1977, de 23 de mayo, de ordenación de los cuerpos especiales y creación del de ayudantes de Instituciones Penitenciarias, establece que corresponde a los funcionarios de este cuerpo la realización de tareas de vigilancia y custodia interior en los establecimientos, velar por la conducta y disciplina de los internos, el aseo y limpieza de internos y locales, la aportación al equipo de observación y junta de tratamiento de los datos obtenidos por observación directa del comportamiento de los internos y la participación en el desarrollo de tareas administrativas de colaboración. No se justifica tampoco en estos casos el mantenimiento en la actualidad de dos escalas en función del sexo de sus componentes, pues únicamente determinados actos de control personal o aislados incidentes en los que el empleo de la fuerza física resulte imprescindible, pueden aconsejar el mantenimiento de las actuales situaciones. No obstante, ni siquiera estos supuestos lo justificarían plenamente, pues es factible el empleo de otros mecanismos de gestión de recursos humanos a disposición de los directores de los establecimientos, en orden a la resolución de situaciones incidentales.

Por todo lo anterior se recordó a la Administración penitenciaria la progresiva incorporación de la mujer a los más variados puestos de trabajo en términos de igualdad con el hombre, que se viene produciendo en las últimas décadas en todos los ámbitos sociales al amparo de un ordenamiento jurídico que propugna como valor superior la igualdad y prohíbe la perpetuación o fomento de la desigualdad discriminatoria. Igualmente se indicó que, según la información disponible en esta institución, en los centros penitenciarios gestionados por la Generalidad de Cataluña, única autonomía con competencias sobre prisiones, funcionarios varones desempeñan servicios de vigilancia interior en departamentos de mujeres, y viceversa, sin que se produzcan problemas dignos de ser señalados. Además, en las convocatorias de oposiciones organizadas por la Administración penitenciaria catalana para cubrir plazas de similar nivel al que corresponde el cuerpo de ayudantes de Instituciones Penitenciarias, no se diferencia entre hombres y mujeres, según se desprende de la resolución de 18 de diciembre de 1992 del Departamento de Justicia de la Generalidad de Cataluña.

En tanto se adoptaba una solución al respecto, la Administración penitenciaria informó que estaba haciendo esfuerzos para que cada vez fuera mayor el número de puestos de trabajo ocupados indistintamente por hombres y mujeres. A tal efecto se creó un nuevo tipo de puesto de trabajo, lo cual permitía apreciar que la Administración penitenciaria compartía, al menos en las cuestiones básicas, el criterio de esta institución.

No obstante, como el interés de las comparecientes estaba orientado no a la modificación de las relaciones de puestos de trabajo como única actuación, sino a la sustitución de las precitadas normas legales, en la medida en que su actual mantenimiento impide injustificadamente su acceso a la función pública en condiciones de igualdad respecto de los opositores masculinos, se

estimó la conveniencia de efectuar una recomendación para que se efectuaran las actuaciones precisas de cara a la modificación de lo contenido en las leyes 36/1977 y 39/1970 en relación con la existencia de dos cuerpos especiales y dos escalas dentro del cuerpo de ayudantes de Instituciones Penitenciarias. Las normas citadas, que crean y determinan las funciones de estos cuerpos, no justifican tal diferenciación, sino que muestran que la práctica totalidad de las funciones atribuidas a los funcionarios de Instituciones Penitenciarias pueden ser indistintamente desempeñadas por hombres o mujeres.

Así pues, mantener la situación actual, de hecho, perjudica a las mujeres a causa de la menor cantidad de plazas ofertadas a la escala femenina.

En tanto se procedía a la valoración de esta cuestión, se interesó de la Administración que en futuras convocatorias públicas de pruebas selectivas para el acceso a estos cuerpos, se actuara de modo que la atribución de plazas ofrecidas reflejara las necesidades, conforme al criterio antes expuesto, esto es, que la mayor parte de los puestos de trabajo puedan ser desempeñados indistintamente por hombres y mujeres.

Como quiera que la recomendación propuesta exige importantes reformas, la Administración penitenciaria informó de la creación de un grupo de trabajo para abordar la cuestión planteada en el marco del futuro estatuto de la función pública, de la elaboración de un estudio de derecho comparado y de la recogida de sugerencias procedentes de todos los centros penitenciarios gestionados por la Dirección General de Instituciones Penitenciarias. En la actualidad se esperan las conclusiones de estos trabajos (9509758).

Se ha podido apreciar, en el curso de las visitas efectuadas, la necesidad de aumentar las plantillas de funcionarios, al objeto de adecuar las disponibilidades de personal a las necesidades de las nuevas prisiones.

Continúa pendiente la integración del cuerpo de profesores de educación general básica de Instituciones Penitenciarias y la posible unificación de cuerpos y escalas de los cuerpos de ayudantes y especial de Instituciones Penitenciarias, así como la solución al problema que padecen los servicios sociales penitenciarios tanto en sus aspectos organizativos como de personal, acabando para ello con la situación de agravio económico y funcional en que se encuentra el colectivo del que forman parte los cerca de trescientos cincuenta trabajadores sociales que prestan sus servicios en la Administración penitenciaria. Por ello, y a fin de lograr su plena incardinación en el sistema penitenciario, sería conveniente la reconsideración de su actual situación administrativa, dentro de un más amplio plan de potenciación del área de tratamiento, de cuya necesidad ya se ha dejado constancia.

Para concluir, es conveniente remarcar que es necesario lograr una correcta y suficiente dotación de personal para conseguir el pleno funcionamiento de las nuevas cárceles que se están construyendo y las que recientemente han entrado o puedan entrar en uso.

20.7. Clases pasivas

20.7.1. Pensiones generales de funcionarios públicos

En el anterior informe parlamentario se hizo alusión a la recomendación que, en su día, se formuló a la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas del Ministerio de Economía y Hacienda interesando la equiparación de las pensiones en favor de familiares del régimen de clases pasivas a las existentes en el sistema de la Seguridad Social, especialmente en casos de orfandad, recomendación que, en principio, había obtenido una acogida favorable por parte de la Administración, que remitió su eventual materialización al conjunto de medidas a adoptar en el marco del Pacto de Toledo.

Solicitada información al titular del departamento, se ha recibido una contestación de la que se desprende la no aceptación de dicha recomendación, debiéndose dejar constancia del desacuerdo de esta institución con el hecho de que determinadas prestaciones existentes en el sistema de la Seguridad Social no estén contempladas en el régimen de clases pasivas, lo que provoca situaciones de desprotección difíciles de justificar (9408767).

Con respecto a la modificación del régimen tributario de las pensiones de invalidez y a la sentencia dictada el 22 de julio de 1996 por el Tribunal Constitucional, el Defensor del Pueblo decidió iniciar una investigación de oficio a fin de que la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas informara sobre el nuevo tratamiento de las pensiones por incapacidad permanente a efectos del impuesto sobre la renta de las personas físicas.

La contestación del centro directivo resumía la situación indicando que dichas pensiones están exentas de tributación por el impuesto sobre la renta de las personas físicas cuando las lesiones que determinaron su reconocimiento incapaciten al perceptor para el desempeño de toda profesión u oficio (incapacidad absoluta). Por el contrario, continúan sometidas al impuesto cuando las lesiones del titular sólo le impidan desarrollar las funciones propias del cuerpo funcional al que pertenece, permitiéndole realizar otro tipo de trabajos.

La dirección general añadía que había dictado unas instrucciones, posibilitando la acreditación de la incapacidad absoluta a través de los medios siguientes:

A) Si además de la pensión de clases pasivas se tiene reconocida otra pensión de invalidez permanente absoluta de la Seguridad Social, bastará con presentar una certificación que así lo acredite.

B) Documento expedido por el Instituto de Migraciones y Servicios Sociales u órgano equivalente de las comunidades autónomas, en el que se declare una minusvalía igual o superior al 65 %.

C) Si la mutualidad complementaria (Muface, Isfas y Mugeju) del pensionista reconoce alguna prestación asociada a la incapacidad absoluta, el documento en el que conste dicho reconocimiento.

D) Documento expedido por algún tribunal médico oficial, tanto del Estado como de las comunidades autónomas, en el que se califique la situación del interesado como incapacidad permanente absoluta o que su minusvalía alcanza o supera el 65 %.

La expresada acreditación permitiría al pensionista solicitar la no retención de cantidad alguna por el impuesto sobre la renta de las personas físicas, así como la devolución de lo retenido durante el año en que acreditara tal situación. También le asistiría el derecho a solicitar la rectificación de las declaraciones presentadas desde el año 1994 o, en su caso, la devolución de las cantidades retenidas.

A la vista de este informe, el Defensor del Pueblo decidió dirigirse al Ministerio de Economía y Hacienda manifestándole su desacuerdo con la situación resultante de la reforma legal antes referida y formulando una recomendación interesando la adopción de las medidas necesarias para que la totalidad de las pensiones por invalidez o incapacidad, cualquiera que fuese su grado, volviera a estar exenta de pago del impuesto sobre la renta de las personas físicas.

En su contestación, el titular del departamento ha manifestado que una modificación legislativa en el sentido propuesto no resultaría oportuna porque el principio de seguridad jurídica exige una estabilidad normativa que aconseja no producir cambios normativos con excesiva rapidez, pues se corre el riesgo de que no sean comprendidos por los ciudadanos.

De otro lado, se indica que las prestaciones provenientes de las situaciones de invalidez permanente parcial o total son un caso distinto al resto de los grados de invalidez, por cuanto no incapacitan para el trabajo, sino sólo para el habitual, existiendo la posibilidad de complementar la pensión con la remuneración por prestar un trabajo en otra actividad distinta.

Por último, se refleja la intención del Gobierno de abordar una reforma del impuesto sobre la renta de las personas físicas que estudiará en profundidad el régimen fiscal de las exenciones, por lo que no se considera oportuno adelantar cualquier modificación normativa que afecte a las pensiones de invalidez.

Esta institución ha reiterado al Ministerio de Economía y Hacienda los razonamientos que le llevaron a formular la recomendación, insistiendo en el profundo malestar que se ha generado entre los afectados, a fin de que sean tenidos en cuenta en la ya iniciada reforma del citado impuesto (9700016).

Se han seguido recibiendo quejas de funcionarios jubilados con anterioridad al uno de enero de 1985, que manifiestan su desacuerdo con el importe de sus pensiones por ser muy inferior al reconocido a los que, en igualdad de condiciones, se jubilaron después de esa fecha.

El Defensor del Pueblo estimó conveniente volver a plantear la recomendación que, en su momento, se había dirigido al Ministerio de Economía y Hacienda, interesando la adopción de las medidas necesarias para mejorar los importes de las pensiones del régimen de clases pasivas del Estado reconocidas con arreglo a la legislación en vigor a 31 de diciembre de 1984, aproximando dichos importes a los que habrían correspondido si el expresado reconocimiento se hubiera producido conforme a las normas cuya vigencia se inició el 1 de enero de 1985.

En la contestación, la Administración manifiesta que la medida propuesta no puede llevarse a efecto, en primer lugar, porque el principio informador del régimen de clases pasivas, como en el sistema de la Seguridad Social, determina que las pensiones se reconozcan según la legislación vigente en el momento en que se causen, coexistiendo a lo largo del tiempo diferentes legislaciones que conllevan, a su vez, distintos sistemas de cálculo.

Por ello, consideran que la equiparación de la cuantía de las pensiones de clases pasivas de la legislación anterior a las de la actual, mediante una revalorización mayor que la establecida con carácter general, además de vulnerar el anterior principio, podría originar un agravio comparativo con los pensionistas de la Seguridad Social con pensiones causadas hasta el uno de julio de 1972, que las vienen percibiendo complementadas a cuantía mínima, al quedar excluidos de las modificaciones y mejoras introducidas en el citado año en la legislación reguladora de los respectivos regímenes de encuadramiento.

De otro lado, se expresa que la revalorización de las pensiones tiene como objetivo esencial mantener su poder adquisitivo a lo largo del tiempo, cualquiera que sea su legislación reguladora y el momento en que fueron causadas, por lo que el reconocimiento de una revalorización mayor para un determinado colectivo de pensionistas podría causar, igualmente, un agravio comparativo a otros cuyas pensiones, cualquiera que fuese la legislación por la que se reconocieron, fueran de cuantía inferior.

El informe concluye indicando que las razones expuestas, unidas al fuerte incremento que la adopción de la medida supondría para el gasto en materia de pensiones públicas en el próximo ejercicio, aconsejan no aceptar la recomendación formulada por el Defensor del Pueblo (9707010).

En cuanto a la actualización individualizada de pensiones, se han recibido informes del mismo departamento en los que se ponían de manifiesto las dificultades para llevarla a efecto debido a las limitaciones presupuestarias, insistiéndose por el Defensor del Pueblo en la necesidad de adoptar una solución urgente por el tiempo transcurrido desde que se aprobaron las normas que la ordenaban. Finalmente, la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1998 ha recogido en su artículo 44 la expresada actualización, estableciendo la revisión de las pensiones del régimen de clases pasivas reconocidas conforme a la legislación en vigor a 31 de diciembre de 1984 (9408767).

20.7.2. Pensiones especiales de la guerra civil

Diversas viudas perceptoras de pensión al amparo del título I de la Ley 37/1984, de 22 de octubre, sobre militares e integrantes de las fuerzas de orden público al servicio de la Segunda República durante la guerra civil española, se dirigieron al Defensor del Pueblo manifestando su desacuerdo con el importe de sus pensiones, inferior al que correspondería en un caso similar conforme al título segundo del mismo texto legal, teniendo en cuenta que el citado título primero se aplica a los profesionales y el segundo a quienes no reúnen tal condición.

Esta diferencia era consecuencia de lo previsto en el Real Decreto-Ley 12/1995, de 28 de diciembre, sobre Medidas urgentes en materia Presupuestaria, Tributaria y Financiera, en cuyo

artículo 6, apartado 6, se estableció, entre otros extremos, que las pensiones de viudedad del mencionado título segundo de la Ley 37/1984 no podrían ser inferiores al importe establecido como de cuantía mínima en el sistema de la Seguridad Social para las pensiones de viudedad de titulares mayores de 65 años, y ello con independencia de que las perceptoras tuvieran o no reconocidas otras pensiones públicas.

Se dirigió una recomendación a la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas interesando la adopción de las medidas necesarias para que se garantizase que el importe de las pensiones de viudedad reconocidas conforme al título primero de la citada Ley 37/1984 no fuera en ningún caso inferior al que correspondería reconocer al amparo del título segundo del mismo texto legal en igualdad de condiciones, excepto en lo referido al requisito de la profesionalidad de los causantes.

En la contestación, el centro gestor daba cuenta de la no aceptación de la recomendación formulada, manifestando que, desde la legalidad vigente en materia de amnistía, estimaban justificadas las diferentes cuantías de las pensiones causadas por los funcionarios y por quienes no tienen tal condición, tanto en su propio favor como en el de sus familiares, puesto que también es diferente la legislación aplicable en unos y otros supuestos. También se indicaba que el título segundo de la Ley 37/1984 introdujo una serie de derechos singulares que vinieron a constituir una novedad en la legislación hasta entonces vigente.

Con respecto a los funcionarios militares, se hacía referencia al Real Decreto-Ley 6/1978, de 6 de marzo, que se remitió a la legislación del régimen de clases pasivas del Estado, citándose además el Real Decreto-Ley 10/1976, de 30 de julio, de Amnistía —cuyos beneficios se extendieron a los funcionarios de la Generalidad de Cataluña por Real Decreto 1081/1978, de 2 de mayo, y a los de la Administración local por Real Decreto 2393/1976, de 1 de octubre— así como la Ley 46/1977, de 15 de octubre, de Amnistía, resultando de todo ello, a juicio de la dirección general, que el nivel de protección social de los colectivos amnistiados es, cuando menos, igual al de los funcionarios y trabajadores no afectados por la referida legislación.

Por último, se expresaba que, de aceptarse la recomendación, se podría dejar sin contenido el actual sistema de complementos a mínimos establecido para el importe de las pensiones públicas que perciba un mismo titular (9622166).

20.7.3. *Indemnizaciones por tiempos de prisión*

En anteriores informes parlamentarios se hizo referencia a la recomendación dirigida por el Defensor del Pueblo a las comunidades autónomas interesando el reconocimiento de prestaciones a quienes sufrieron prisión por motivos políticos, complementando el régimen de indemnizaciones previsto a nivel estatal en la disposición adicional decimoctava de la Ley 4/1990, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 1990.

De los nuevos informes recibidos se concluye que las Comunidades Autónomas de Cantabria, Ceuta, Extremadura, La Rioja y Valencia no han aceptado la recomendación. Por su parte, las de Andalucía, Aragón, Islas Baleares, Castilla-La Mancha, Castilla y León y Madrid no han comunicado aún una decisión definitiva al respecto, a la espera del resultado de sendos

estudios previos para valorar la incidencia de la medida. También se ha solicitado nueva información a la Secretaría General de Asuntos Sociales sobre los avances que se hubieran podido producir con respecto a esta cuestión en la Conferencia Sectorial de Asuntos Sociales (9501461).

20.7.4. *Mutualidad general de funcionarios de la Administración civil del Estado*

Una funcionaria mutualista se dirigió al Defensor del Pueblo manifestando que, al haber tenido hijos gemelos, se interesó ante dicha mutualidad por los derechos que pudieran corresponderle por parto múltiple, informándosele de que, aparte de las dos semanas adicionales en el período de baja por maternidad, no existía ninguna otra prestación para estos casos.

Posteriormente tuvo conocimiento de que en el sistema de la Seguridad Social sí existía una prestación económica para los casos indicados de parto múltiple, consistente en una cantidad a tanto alzado por cada hijo a partir del segundo, estimando que esta situación era discriminatoria para la mujer funcionaria.

El Ministerio de Administraciones Públicas informó de las modificaciones legales operadas en los últimos años en materia de protección por maternidad, concluyendo que, a partir del uno de enero de 1995, se había producido un desequilibrio entre ambos regímenes, al equipararse la cuantía y duración de la prestación genérica, sin que las funcionarias tuvieran reconocidos derechos económicos específicos en caso de parto múltiple, como sí ocurría con las trabajadoras encuadradas en la Seguridad Social. Por ello, se indicaba que se iba a estudiar la posible implantación de una prestación equivalente al aludido subsidio especial.

El Defensor del Pueblo decidió dirigir una recomendación al titular del departamento interesando la agilización de los trámites necesarios para establecer en el régimen especial de los funcionarios civiles del Estado, con efectos desde la fecha indicada, una prestación para los casos de parto múltiple similar a la existente en el sistema de la Seguridad Social.

En la preceptiva contestación se expresaba que se había remitido a la Secretaría de Estado para la Administración Pública una propuesta normativa sobre subsidio especial por maternidad en caso de parto múltiple para su inclusión en la próxima Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, poniéndose así fin a la diferencia de trato detectada.

Finalmente, el artículo 62 de la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, ha establecido este subsidio, con igual duración y contenido que en el régimen general de la Seguridad Social (9624123).

Un maestro de primera enseñanza se dirigió a esta institución exponiendo que había solicitado una beca de residencia para su hija, que le fue adjudicada de forma provisional, si bien con posterioridad se dejó sin efecto dicha adjudicación al haberse revisado la puntuación asignada a la beneficiaria, estableciéndose una inferior a la consignada en la solicitud. El interesado manifestaba tener conocimiento de que se había otorgado un número de becas inferior al que figuraba en dicha convocatoria, indicando que la puntuación definitiva asignada a su hija sería suficiente para obtener la beca si se hubieran concedido todas las previstas.

El Ministerio de Administraciones Públicas confirmó el extremo anterior, dándose como única explicación para esta forma de proceder la previsión contenida en el punto 2.5.7.f de la convocatoria, que establecía que la concesión provisional de la beca quedaría sin efecto si de la documentación presentada resultase una puntuación definitiva inferior a la del último de los adjudicatarios provisionales.

Al estimar que el criterio expuesto carecía de justificación, el Defensor del Pueblo formuló una recomendación interesando la adopción de medidas para que en próximas convocatorias se garantizase el otorgamiento de la totalidad de las becas que figurasen en las mismas, siempre que existieran solicitantes que acreditaran los requisitos exigidos. Esta recomendación ha sido aceptada (9704884).

Otra ciudadana beneficiaria de las prestaciones de asistencia sanitaria exponía que había dado a luz un niño en su propio domicilio, surgiendo después del parto una complicación, lo que obligó a su traslado urgente a un hospital de la Seguridad Social, donde fue convenientemente atendida.

Solicitado el reintegro de los gastos ocasionados, recibió contestaciones negativas de la entidad médica concertada y de la mutualidad, confirmadas en vía de recurso por la Secretaría General Técnica del Ministerio de Administraciones Públicas, al estimarse que no había existido ni urgencia vital ni denegación de asistencia, por lo que se debe dejar constancia del desacuerdo de esta institución con el excesivo rigor con el que se está interpretando el concepto de «urgencia vital», lo que provoca situaciones de desprotección de dudosa justificación (9701312).

20.8. Personal estatutario al servicio de las instituciones sanitarias de la Seguridad Social

20.8.1. *Provisión de puestos de trabajo*

Las quejas correspondientes al personal estatutario de las instituciones sanitarias de la Seguridad Social suponen un nutrido grupo que, sin embargo, pueden sistematizarse en unos temas perfectamente diferenciados y con un tratamiento relativamente homogéneo por parte de las administraciones sanitarias. Uno de estos asuntos, que puede considerarse prototípico, es la situación de los médicos sin título homologado de especialista.

Tal y como ha señalado la Administración sanitaria, la cuestión que se plantea es la situación de un determinado número de licenciados en medicina que, sin estar en posesión del título de especialista, están ejerciendo como tales. Respecto de ello, puede indicarse que el Real Decreto 127/1984, de 11 de enero, estableció con carácter general un único procedimiento ordinario para acceder al título de médico especialista, conocido como vía MIR. No obstante, y dado que existían facultativos que, desempeñando funciones de especialista, no poseían el título por la vía expresada, se adoptaron diversas medidas para posibilitar la obtención del título por otros conductos. De este modo, el Real Decreto 177/1994, de 5 de agosto, y la Orden de 14 de diciembre de 1994, permitieron la obtención del título de especialista a aquellos licenciados que hubieran iniciado su formación antes de 1984, siempre que cumplieran una serie de requisitos. Bajo esta forma han obtenido la especialización más de mil facultativos, pero continúan existiendo otros a los que no le es posible dicha obtención, ya sea por haber comenzado su

formación después de 1984, ya, aún habiéndola comenzado antes, por no cumplir la totalidad de los requisitos. Estos profesionales no pueden desempeñar, de forma ordinaria y continuada, una plaza de especialista, por lo que se han realizado gestiones entre el Ministerio de Sanidad y Consumo, al que se hallan vinculados profesionalmente, y el de Educación y Cultura, competente para la expedición de los títulos, con el objeto de establecer nuevas vías de acceso a la titulación de especialista y permitir la regularización de la situación, sin que se haya llegado a una solución definitiva (9621091).

De otra parte, se ha planteado la disconformidad con la utilización del sistema de concurso-oposición para la cobertura de las plazas de personal estatutario. Esta disconformidad se fundamenta en la valoración de los servicios prestados, lo que va en detrimento de quienes no han podido acumular puntuación por el mérito indicado, al no haber prestado servicios con anterioridad, ocasionándose así una situación de desigualdad. Esta situación no deja de tener un peso importante, en términos cuantitativos, dada la restricción de las convocatorias para la cobertura de las plazas con personal fijo y el elevado número de personas que, consecuentemente, ocupan las mismas con carácter interino. No obstante, debe recordarse una vez más que el concurso-oposición constituye una fórmula acomodada a los principios de igualdad, mérito y capacidad y que, dentro de ella, resulta posible valorar la experiencia profesional anterior, en tanto en cuanto es un elemento demostrativo del mérito y de la capacidad de los aspirantes. Por consiguiente, esta hipotética desigualdad no incurre en un supuesto discriminatorio, dado que se encuentra justificada objetiva y razonablemente (9623946).

En otro orden de cosas, merece una mención especial la modificación del sistema de reingreso, desde la situación de excedencia, del personal sanitario no facultativo, por cuanto, una vez derogado el artículo 44 del Decreto 118/1991, de 25 de enero, por el artículo 114 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, no puede elegirse la provincia en la cual puede solicitarse el reingreso, sino que ha de hacerse en aquella en la que se solicitó la excedencia. Respecto de este asunto, quienes habían solicitado la excedencia con anterioridad a la citada modificación han formulado quejas con la pretensión de que se les aplicara la normativa vigente en el momento en que formularon la indicada solicitud, argumentando que, en caso contrario, la norma produciría efectos retroactivos.

El criterio expresado, sin embargo, no puede compartirse, desde el momento en que no existe ningún derecho consolidado, sino tan solo una mera expectativa de derecho que se vio modificada por el ejercicio legítimo de las funciones relativas a las directrices de la política de personal y del desarrollo de recursos humanos de la Administración sanitaria. En tal sentido, si bien es cierto que, al solicitarse la excedencia, los interesados no podían conocer la futura modificación normativa y que, de haberla conocido, hubieran acaso obrado de otra forma, no lo es menos que, de conformidad con la doctrina del Tribunal Constitucional, «la incidencia en los derechos, en cuanto a su proyección en el futuro, no pertenece al campo estricto de la irretroactividad» (SSTC 42/1986, de 10 de abril, fundamento jurídico tercero; y 108/1986, de 29 de julio, fundamento jurídico decimoséptimo), de modo que «no hay irretroactividad cuando una ley regula de manera diferente y pro futuro situaciones jurídicas creadas con anterioridad a su entrada en vigor y cuyos efectos no se han consumado» (SSTC 227/1988, de 29 de noviembre, fundamento jurídico noveno; y 210/1990, de 20 de diciembre, fundamento jurídico tercero). Ello es así desde el momento en que «la irretroactividad solo es aplicable a los derechos consolidados, asumidos, integrados en el patrimonio del sujeto, y no a los pendientes, futuros, condicionados y

expectativas, según reiterada doctrina del Tribunal Supremo» (STC 99/1987, de 11 de junio, fundamento jurídico sexto) (9703315).

Se ha de señalar, por último, que durante el año 1997 se han convocado, por el Instituto Nacional de la Salud, diversos procesos selectivos para la cobertura de plazas de personal sanitario, facultativo y no facultativo, y de personal no sanitario, viniendo así a contribuir a resolver el problema, reiteradamente manifestado en las quejas recibidas en esta institución, que se derivaba de la falta de convocatoria de pruebas selectivas para dicha cobertura. En este orden de cosas, también cabe reseñar la regulación de la provisión, durante 1998 y por una sola vez, de plazas de facultativos especialistas de área del Instituto Nacional de la Salud, recogida en la disposición adicional vigésima de la Ley 66/1997, de 30 de diciembre.

20.8.2. Personal interino y eventual

El elevado número de personas que, bajo estas formas de vinculación, presta servicios en el sistema nacional de salud es un elemento que produce perturbaciones en la situación general del personal al servicio de dicho sistema. Ello se acentúa, además, por la multiplicidad de criterios que el Instituto Nacional de la Salud y los distintos servicios autonómicos de salud mantienen sobre este personal. Estas circunstancias explican el número relativamente apreciable de quejas formuladas por estos trabajadores.

La causa más frecuente de estas quejas ha sido el desacuerdo con la actuación de las mesas de contratación o con las reglas para la formación de las bolsas de trabajo. Ha venido siendo criterio de esta institución no interferir en los criterios de valoración de los baremos o de los procesos selectivos del personal interino, salvo cuando se vulneren principios de igualdad, mérito y capacidad. Precisamente la violación de estos principios aconsejó que en su día se dirigiera al Servicio Valenciano de Salud una recomendación para que se suprimiera, en el baremo de méritos establecido para la contratación temporal del personal al servicio de las instituciones sanitarias, la valoración como mérito del hecho de ser menor de veinticinco o mayor de cuarenta y cinco años, por cuanto se consideraba que se había incurrido en un supuesto de discriminación por razón de edad. Como se señaló en el informe correspondiente al año 1995, se había aceptado la citada recomendación, si bien su puesta en práctica se posponía hasta el momento en que se suscribiera el siguiente acuerdo en materia de contrataciones. Pues bien, conforme a lo expresado en dicho informe, en el acuerdo sobre normas de funcionamiento de la bolsa de trabajo para la vinculación temporal del personal al servicio de las instituciones sanitarias de la Consejería de Sanidad de la Comunidad Valenciana (Resolución de 20 de marzo de 1997), se ha suprimido, en el baremo de méritos, la valoración del hecho de ser menor y mayor, respectivamente, de las edades antes indicadas, poniéndose así en práctica la recomendación formulada (9213292, 9213293, 9213294 y 9215704).

Asimismo, como se señaló en los informes correspondientes a 1993 y años sucesivos, con anterioridad al traspaso de las funciones y servicios del Instituto Nacional de la Salud a la Comunidad Autónoma de Canarias, se dirigió en su día una recomendación a la Dirección Provincial de dicha entidad gestora en Santa Cruz de Tenerife para que se contemplaran, en el baremo de méritos aplicable a la selección del personal médico a contratar, en igualdad de condiciones, los servicios prestados en centros concertados, suprimiéndose la diferencia de

valoración según estuviera o no vigente el concierto. Tras una larga tramitación, esta recomendación ha sido al fin puesta en práctica, al suscribirse, en fecha 11 de junio de 1996, un acuerdo entre la Consejería de Sanidad y Consumo del Gobierno de Canarias y las centrales sindicales más representativas sobre diversos aspectos en materia de personal al servicio de las instituciones sanitarias dependientes del Servicio Canario de Salud (Resolución de 23 de diciembre de 1996). Según informó la Consejería de Sanidad y Consumo del Gobierno de Canarias, en el acuerdo referido se establecieron los baremos de méritos para la selección del personal que debe desempeñar funciones en los centros sanitarios, los cuales tuvieron su plasmación en la Resolución de la Dirección General de Recursos Humanos del Servicio Canario de Salud de 17 de junio de 1997, donde no se recoge ya la distinción que dio lugar a la formulación de la recomendación (9211605).

También puede hacerse mención a la valoración de la residencia durante un determinado tiempo en una comunidad autónoma, circunstancia que, según el criterio de esta institución y conforme a la doctrina del Tribunal Supremo, debe reputarse contraria a los principios de mérito y capacidad. En el año al que se contrae el presente informe, se ha actuado respecto de la asignación de cinco puntos, en el baremo para la contratación temporal del personal sanitario del Servicio Canario de Salud, por el hecho de residir por un determinado espacio de tiempo en el Archipiélago Canario. Las actuaciones iniciadas sobre este asunto tuvieron que ser suspendidas al estar en curso actuaciones judiciales. Sin embargo, es menester señalar que por diversos autos de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Canarias fue suspendida cautelarmente esta puntuación, ante lo cual el Servicio Canario de Salud resolvió no puntuar dicha circunstancia en la valoración de los méritos, aunque estableció que debería presentarse el certificado de empadronamiento, a los efectos de efectuar de oficio su cómputo en el caso de que se pusiera fin a dicha suspensión (9707081).

Por último, ha podido observarse que no siempre la Administración sanitaria resuelve expresamente los escritos que son presentados por el personal a su servicio, cuando viene obligada a ello, por imperativo de lo previsto en el artículo 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. En tal sentido, la falta de respuesta expresa a las alegaciones presentadas sobre una comunicación relativa a las condiciones del desempeño de un puesto de trabajo en el hospital Río Carrión, de Palencia, motivó que se dirigiera a la Dirección Provincial del Instituto Nacional de la Salud en Palencia un recordatorio del deber contemplado en dicho precepto (9701125).

20.8.3. Retribuciones

Tal y como se señaló en los informes correspondientes a los años 1994 y 1995, en su día esta institución dirigió al Instituto Nacional de la Salud una recomendación tendente a suprimir la diferencia retributiva existente entre los médicos titulares e interinos de los equipos de atención primaria y los médicos que realizan refuerzos. En relación con la misma, la citada entidad gestora había asumido el compromiso de dotar al personal de refuerzo de una mayor estabilidad en la prestación de los servicios, así como de adecuar sus retribuciones, a través del concepto de atención continuada.

Sin embargo, con posterioridad, la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional, por sentencia de 5 de marzo de 1996, desestimó una demanda por la que se promovía conflicto colectivo frente

al Instituto Nacional de la Salud, en la que, entre otros extremos, se pretendía el pago por hora de atención continuada al médico de refuerzo en cuantía igual a la que se abona al médico de plantilla. Interpuesto recurso de casación contra dicha sentencia, el mismo fue desestimado por sentencia del Tribunal Supremo de 27 de noviembre de 1996. Más tarde, el Tribunal Supremo, por una nueva sentencia, de 8 de julio de 1997, dictada en recurso de casación para unificación de doctrina, ha sostenido que el diferente sistema retributivo de los médicos de refuerzo no infringe el principio de igualdad, por cuanto la desigualdad está justificada por razones objetivas y fundadas, viniendo determinada por la jornada, así como por las peculiaridades del trabajo de refuerzo. De esta manera ha quedado jurídicamente zanjado este asunto, de modo que tan solo cabe que pueda llegarse a la equiparación salarial a través de la suscripción de los correspondiente acuerdos (9316041, 9400901 y 9409769).

Al igual que se ha señalado en el apartado correspondiente al personal interino y eventual, también en materia retributiva se ha observado que, en alguna ocasión, la Administración sanitaria no ha resuelto expresamente las solicitudes y recursos presentados. Para ilustrar esta falta de resolución, puede citarse el silencio mantenido sobre unas reclamaciones previas a la vía judicial, relativas a la modificación del grado de dispersión geográfica que unos facultativos tenían asignado para la zona a la que estaban adscritos, lo que aconsejó que se dirigiera un recordatorio del deber contemplado en el artículo 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, a la Dirección Provincial del Instituto Nacional de la Salud en Asturias (9503999).

20.8.4. Régimen disciplinario

En la tramitación de los expedientes relativos a esta materia es particularmente importante la observancia de las formalidades previstas y ello por dos tipos de motivos: En primer lugar, por razones de forma, ya que deben respetarse las garantías establecidas en favor de los interesados, evitándose que se produzcan impugnaciones; y, de otro lado, por razones de fondo, dada la trascendencia de los resultados en la esfera personal del imputado. En tal sentido, debe evitarse, en todo caso, que se produzcan situaciones de indefensión de la persona expedientada.

Como ejemplo para ilustrar lo que se ha expresado, puede traerse a colación un caso en el que se formuló, en el correspondiente expediente disciplinario, la propuesta de separación del servicio, sin que las alegaciones presentadas a dicha propuesta obtuvieran respuesta. Tras la intervención de esta institución, y ante la gravedad de la sanción propuesta y la trascendencia potencial de las alegaciones formuladas, ya que se proponía la práctica de pruebas contradictorias, se resolvió por parte del Instituto Nacional de la Salud retrotraer el expediente al trámite procedimental de prueba, con el fin de obtener el esclarecimiento de los hechos y evitar la indefensión del interesado (9624005).

20.9. Personal laboral

20.9.1. Selección

Las quejas recibidas en esta institución, que afectan a los distintos problemas del personal laboral al servicio de las administraciones públicas, continúan centradas, un año más, en los distintos aspectos que atañen a las pruebas selectivas para el ingreso.

Así, en algunas ocasiones, estas quejas hacen referencia a la dilación en la celebración y resolución de las pruebas convocadas, a causa del elevado número de participantes en las mismas. Un ejemplo de ello son las pruebas selectivas convocadas por resolución de 7 de noviembre de 1995, de la Subsecretaría del entonces Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, para cubrir, por el sistema de concurso-oposición, 1.900 plazas en la categoría de auxiliar administrativo, como personal laboral fijo, en el Instituto Nacional de Empleo.

Esta convocatoria ha dado lugar a la formulación de un elevado número de quejas, pudiendo resaltarse, entre las tramitadas en el año al que se contrae el presente informe, las relativas a la tardanza en calificar las pruebas. A este respecto, se manifestó por el citado Instituto que para participar en las pruebas selectivas se presentaron 163.000 aspirantes, lo que supuso un enorme esfuerzo de organización, clasificación, archivo, proceso de informatización, elaboración del listado de admitidos y excluidos y subsanación de errores.

El primer ejercicio fue superado por 50.000 aspirantes, presentando el segundo las mismas dificultades que el primero, por lo que se publicó la lista de aprobados el 30 de julio de 1996, pasando a la fase de concurso 30.300 aspirantes. Esta fase supuso valorar los méritos alegados, lo que exigió completar el expediente, formado por instancias y documentación de los aspirantes aprobados, debiendo de seleccionarse y extraerse dichos expedientes de los archivos que contenían las 163.000 instancias presentadas.

A primeros de septiembre de 1996, se inició la fase de valoración de los méritos, consistente en contabilizar los referentes a la antigüedad y a la formación del opositor, con arreglo a la documentación aportada, debiendo comprobarse que los datos consignados en la ficha de concurso eran correctos.

Una vez valorados y revisados los expedientes, los siguientes pasos fueron la lectura óptica de las fichas de concurso y la elaboración del listado con la puntuación obtenida, por lo que el tiempo transcurrido hasta la publicación de las puntuaciones podía considerarse como una garantía para los opositores, que no admitía premuras en aras a un elemental principio de seguridad, en beneficio de los participantes en las pruebas.

Tras publicarse las reclamaciones estimadas y desestimadas, referentes a la fase de concurso, se elevó la relación al órgano competente para su publicación en el Boletín Oficial del Estado, la cual se realizó, en lo que respecta al cupo de personas con minusvalía, el 13 de febrero de 1997, y en lo que afecta al turno libre, el 27 de mayo de 1997, dándose fin así al proceso iniciado para cubrir las plazas convocadas (9622134, 9622451, 9702244, 9703842, 9704080, 9704393, 9704443, 9705663, 9707091, 9708434, 9708497 y 9708673).

Junto al aspecto antes reseñado, siguen reiterándose las quejas que hacen referencia a la falta de acomodación de los procesos de selección a los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad, y a la no utilización de los sistemas previstos de la legislación vigente para cubrir los puestos de personal laboral.

Sobre este último aspecto, puede hacerse mención, a título de ejemplo, a una queja en la que se indicaba que, habiendo quedado vacante una plaza en el Ayuntamiento de Valencia de Alcántara (Cáceres), se cubrió la misma de forma directa, sin que se realizasen pruebas selectivas.

Examinada la documentación remitida por el citado Ayuntamiento, se comprobó que, en efecto, se había contratado a una persona directamente, por estimar que no era preceptivo ningún tipo de prueba selectiva, dada la facultad que tenía el alcalde para la contratación de trabajadores.

Del Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo, se desprende que las pruebas de selección de personal laboral de carácter no permanente se celebrarán conforme a los principios de mérito y capacidad y deberán ajustarse a las normas de general aplicación en la contratación de este tipo de personal laboral. Igualmente, el artículo 91 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, establece que la selección de todo el personal, sea funcionario o laboral, debe realizarse de acuerdo con la oferta de empleo público, mediante convocatoria pública y a través de sistema de concurso, oposición o concurso-oposición libre, en el que se garanticen, en todo caso, los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, así como el de publicidad. Por ello, se remitió al citado Ayuntamiento de Valencia de Alcántara un recordatorio del deber de acomodar la selección del personal laboral a los referidos principios y de realizar la misma a través del sistema de concurso, oposición o concurso-oposición libre, conforme a lo establecido en la Ley 7/1985, de 2 de abril, y en el Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo (9601217).

En lo que respecta a la falta de acomodación de los procesos selectivos a los principios de igualdad, mérito y capacidad, puede señalarse que, como viene siendo usual, singularmente en el ámbito de las administraciones municipales, se sigue incluyendo como mérito a valorar el hecho de residir o de estar empadronado en el municipio o comarca correspondiente.

Precisamente por tal motivo, se remitió al Ayuntamiento de Navaconcejo (Cáceres) un recordatorio del deber legal de acomodar la selección del personal laboral, tanto fijo, como temporal, a los principios de igualdad, mérito y capacidad, conforme a lo previsto en la Ley 7/1985, de 2 de abril (artículos 91 y 103), el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril (artículo 177), la Ley 30/1984, de 2 de agosto (artículo 19), el Real Decreto 223/1984, de 19 de diciembre, de aplicación al supuesto concreto que dio lugar a la queja formulada ante esta institución, y el Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo, debiendo, en consecuencia, respetarse los citados principios en la formalización de los contratos de trabajo, tanto de carácter indefinido como temporal, y no contemplarse la residencia en una determinada comarca o municipio como mérito a valorar (9503316).

Igualmente, y en relación con supuestos similares, se remitieron sendos recordatorios del deber de acomodar los procesos de selección de personal laboral de carácter temporal a los indicados principios de igualdad, mérito y capacidad a los ayuntamientos de Villaviciosa

(Asturias) y Brozas (Cáceres) (9617502 y 9704003). Asimismo, se intervino por los mismos motivos ante los ayuntamientos de Azuaga y Valle de la Serena (Badajoz), modificándose los acuerdos en los que se incluía la necesidad de estar empadronado en el municipio para concurrir a las pruebas selectivas (9702164 y 9702887).

No obstante, y pese a que, como antes se ha indicado, la valoración del empadronamiento en un municipio determinado es usualmente previsto por las administraciones municipales en sus procesos selectivos, tampoco faltan ejemplos en que la valoración de esta circunstancia como mérito se prevé en convocatorias efectuadas por comunidades autónomas. En tal sentido, en el año al que se refiere este informe, se dirigió a la Consejería de Medio Ambiente y Desarrollo Regional de la Comunidad de Madrid la recomendación de que, en las convocatorias para la selección del personal de las cuadrillas forestales, se suprimiera la valoración del empadronamiento en un municipio correspondiente a la comarca donde se ubique la cuadrilla a la que se pretende acceder. La citada recomendación se extendía asimismo a la supresión de otra circunstancia que daba lugar a un supuesto discriminatorio, como era la previsión de un límite de edad para poder participar en las pruebas selectivas, así como a un aspecto procedimental, como era la inclusión, en las bases de las convocatorias, de una referencia a los recursos que procedan contra las mismas, el órgano ante el que deben interponerse y el plazo para la interposición. En relación con ello, la citada consejería comunicó que se había modificado el criterio para la prestación del servicio encomendado a las cuadrillas forestales, al haberse decidido realizar estos trabajos de carácter específico por medio de empresas especializadas (9614911).

También siguen recibándose quejas sobre la inclusión, como mérito, en las convocatorias de las pruebas selectivas, de la situación de desempleo o de la existencia de cargas familiares.

Por tal motivo, se remitió al Ayuntamiento de León un recordatorio del deber de acomodar la selección de personal laboral a los principios de igualdad, mérito y capacidad, no tomando en consideración, por tanto, la situación de desempleo o la existencia de cargas familiares de los aspirantes como mérito a valorar. Al mismo tiempo, ante la falta de contestación a un escrito dirigido por el interesado, se remitió también al citado Ayuntamiento otro recordatorio del deber de resolver de forma expresa cuantas reclamaciones y recursos sean presentados por los ciudadanos, de conformidad con lo previsto en el artículo 42 de la Ley 30/1992, de 26 de abril (9418211).

En este mismo orden de cosas, pudo constatarse que no resulta infrecuente la práctica de no contestar a los escritos que los ciudadanos dirigen a las distintas administraciones públicas en relación con las pruebas de selección de personal laboral (9507460, 9600112, 9616560, 9618435, 9621815, 9621942, 9622821, 9623229, 9625326, 9625599, 9700701, 9701491, 9701566, 9701810, 9705412, 9705917 y 9709181). Precisamente por ello, fue necesario enviar al Ayuntamiento de Os Blancos (Orense) un recordatorio del deber de resolver de forma expresa cuantos escritos y reclamaciones sean presentados por los interesados, así como, de notificar a los mismos los actos que afecten a sus derechos e intereses en el plazo de diez días a partir de la fecha en que aquéllos hayan sido dictados, dando cumplimiento con ello a lo previsto en los artículos 42 y 58 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (9621996).

En igual sentido, se dirigió una sugerencia al Ayuntamiento de Motril (Granada), para que se resolviese de forma expresa una reclamación presentada en el año 1992. La formulación de esta

sugerencia vino aconsejada por cuanto, aunque se había dirigido anteriormente a esta corporación local el recordatorio del deber de resolver de forma expresa cuantos escritos y recursos fueran presentados por los ciudadanos, este ayuntamiento mantenía el criterio de no contestar a los escritos que reiteradamente venía presentando la interesada. Sin embargo, la citada corporación local reiteró el indicado criterio, por entender que, al tratarse de un procedimiento iniciado en diciembre de 1992, no resultaba de aplicación la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, en relación con la solicitud de certificación de acto presunto formulada por la interesada y que, en cualquier caso, la misma había tenido acceso a la vía contencioso-administrativa desde el año 1992 hasta el año 1993, al no haber recibido notificación de la resolución del recurso interpuesto en su día. En relación con todo ello, se hace preciso reiterar el deber que, tanto conforme a lo que establecía en su día la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958, como de acuerdo con lo previsto en la vigente Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, de 26 de noviembre de 1992, incumbe a las administraciones públicas de contestar expresamente cuantas resoluciones y recursos sean formulados por los ciudadanos (9416280).

También en relación con lo anterior, en el informe del año 1996 se dejó constancia de una sugerencia remitida al Ayuntamiento de Huete (Cuenca), dirigida a que se resolviesen expresamente unos escritos presentados en relación con la cobertura de una plaza, así como para facilitar el acceso a los expedientes a los que se referían estos escritos. De la contestación remitida por la citada corporación local se desprende la no aceptación de la sugerencia formulada, ya que consideró zanjado el asunto con el cumplimiento de la sentencias dictadas en su día por el Juzgado de lo Social y por el Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha sobre el asunto objeto de la queja y con la remisión a dichos tribunales de la documentación que fue solicitada por los mismos. Sobre esta respuesta, es preciso dejar expresa constancia de que no puede compartirse en modo alguno el criterio referido, puesto que en nada empece la ejecución de las sentencias dictadas en su día al cumplimiento del deber de dar contestación expresa a los escritos que presenten los ciudadanos, así como a facilitar el ejercicio del derecho del acceso a los expedientes administrativos correspondientes (9508367).

En cuanto a los demás aspectos relativos a los procesos de selección, puede aludirse a la exclusión, en unas pruebas selectivas convocadas por el Instituto de Migraciones y Servicios Sociales, de acuerdo con la oferta de empleo público del año 1995, de los participantes que no habían indicado en su solicitud la provincia o la categoría solicitada y que posteriormente habían subsanado esta omisión. En relación con este asunto, la referida entidad gestora indicó que, a fin de evitar que en lo sucesivo se produjeran situaciones similares, en las bases que regulaban los procesos selectivos correspondientes a la oferta de empleo público del año 1996 se hizo constar expresamente que, en el caso de no reflejarse en la solicitud la provincia o la categoría a la aspiraban los candidatos, quedarían éstos excluidos del proceso selectivo (9617702).

Asimismo, pudo constatarse que el Instituto de Migraciones y Servicios Sociales contemplaba, en la convocatoria de la oferta de empleo público de 1995, la posibilidad de acceder a determinadas categorías acreditando experiencia en una categoría inferior, circunstancia que, por el contrario, no se tenía en cuenta para acceder a otras categorías.

Al considerarse que debía mantenerse un criterio similar para todas las categorías en las próximas convocatorias de empleo público, se manifestó tal criterio a la citada entidad gestora, la

cual mostró su conformidad, en concordancia con lo previsto en el VI convenio colectivo del personal laboral del Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (9616526).

También pueden reseñarse las actuaciones llevadas a cabo como consecuencia del incumplimiento, por parte de la entonces Consejería de Integración Social de la Comunidad de Madrid, de constituir una nueva bolsa de trabajo por el orden de puntuación obtenido por los candidatos no seleccionados, conforme a lo establecido por la Orden 2053/1994, de 7 de noviembre, lo que motivaba que la cobertura de los puestos de carácter temporal se efectuase de acuerdo con una lista anterior, a la que no se daba publicidad. Tras las actuaciones desarrolladas, pudo verificarse que, en ejecución de la oferta de empleo público para 1996, se estaba procediendo a la formación de nuevas bolsas de trabajo, en los términos previstos en la disposición aplicable (9512673).

En otro orden de cosas, la falta de inclusión de la titulación de diplomado en relaciones laborales en la Orden de 7 de febrero 1997, de la Consejería de Presidencia y Trabajo de la Junta de Extremadura, por la que se convocaban diversas pruebas selectivas para contratar personal laboral temporal para la gestión de la promoción de empleo, dio lugar a que se dictase una nueva Orden, de fecha 3 de marzo de 1997, por la que se rectificó la anterior, y se incluyó el título de diplomado en relaciones laborales o de graduado social, abriéndose un nuevo plazo para que los interesados pudieran formular la solicitud para participar en las pruebas convocadas (9703299).

Por último, merecen una especial referencia los problemas que en ocasiones tienen las personas con discapacidad a la hora de participar en las pruebas selectivas. En tal sentido, y a título ejemplificativo, puede mencionarse un concurso-oposición, convocado por el Instituto Nacional de Empleo para cubrir plazas de auxiliares administrativos como personal laboral fijo, en cuya celebración no se habrían respetado, según el criterio de algunos aspirantes, las disposiciones referentes a las adaptaciones de tiempo y de medios para la realización de los ejercicios, además de no existir un intérprete para los aspirantes sordos. Sin embargo, en el caso concreto que dio origen a estas actuaciones, pudo constatarse que el tribunal calificador adoptó la medida de aplicar en la fase de calificación del ejercicio una baremación diferente, para compensar de este modo las desventajas en las que podían encontrarse los aspirantes con discapacidad. En cuanto al segundo de los aspectos reseñados, se puso de manifiesto que, por parte de los interesados, no se había indicado en la solicitud la necesidad de utilizar intérprete, por lo que el tribunal calificador no pudo conocer tal circunstancia (9615727 y 9619350).

20.9.2. Retribuciones

La falta de convalidación, por parte del Consejo de Ministros, de algunos contratos de interinidad y lanzamiento de nueva actividad formalizados por el Ministerio de Educación y Cultura, planteó diversos problemas, entre otros, la falta de pago de las retribuciones, la imposibilidad de acceder a prestación por desempleo en la fecha en que finalizasen los mismos y, en algunos casos, la falta de cotización aun cuando se viniesen percibiendo los correspondientes emolumentos.

Por la Dirección General de Personal y Servicios del Ministerio de Educación y Cultura se indicó que la tardanza obedeció a que, hasta primeros de julio de 1996, no se pudieron conocer

las necesidades de personal laboral y la disponibilidad de los créditos necesarios para hacer frente al gasto que la contratación suponía, añadiéndose que la autorización para realizar dicha contratación, no fue concedida hasta el mes de septiembre del mismo año.

Por tal motivo, no se pudo seleccionar al personal, ni formalizarse los contratos, lo que, unido a la necesidad urgente e ineludible de que se iniciase la prestación de servicios, como mínimo en la primera quincena de octubre, motivó que los contratos fueran fiscalizados con posterioridad a la fecha del inicio efectivo de la indicada prestación.

Por otra parte, por la intervención delegada del departamento se suspendió la tramitación de dichos contratos, por lo que se consideró conveniente someter el asunto al Consejo de Ministros y hubo de esperarse a la publicación, en el Boletín Oficial del Estado, del Real Decreto 612/1997, de 25 de abril, de desarrollo del texto refundido de la Ley General Presupuestaria, que afectaba a la imputación de obligaciones generadas en ejercicios anteriores a créditos del ejercicio corriente y, por otra, a la generación de crédito, incorporado en fecha 24 de abril de 1997.

Ante el retraso producido, se adoptaron medidas a fin de hacer efectivos anticipos a los trabajadores, quedando resuelto el problema al convalidarse el último expediente en el Consejo de Ministros de fecha 27 de junio de 1997, quedando así resuelto el problema planteado (9708165 y 9708720).

Dentro de este mismo apartado, y también referido al Ministerio de Educación y Cultura, se constató la tardanza en el abono de cantidades derivadas de una sentencia de despido dictada por un tribunal superior de justicia, así como el retraso en la entrega del certificado de empresa (9619339).

20.9.3. Otros aspectos relativos al personal laboral

La previsión contenida en el artículo 154 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, por la que se aprobaba la transformación del organismo autónomo comercial «Escuela de Organización Industrial», dependiente del Ministerio de Industria y Energía, en fundación, dio lugar a que se produjese una laguna legal sobre la situación del personal laboral, toda vez que tan solo se hacía alusión a la situación del personal funcionario. Ante esta falta de regulación, los trabajadores laborales se dirigieron a la Subsecretaría del Ministerio de Industria y Energía, solicitando su traslado a los servicios centrales de dicho ministerio, sin que se les hubiese dado respuesta, ni se les hubiese informado sobre cuál era su situación legal. El asunto pudo al fin solucionarse, al autorizarse la incorporación del personal laboral de dicha escuela a los servicios centrales del Ministerio de Industria y Energía (9702111).

TERCERA PARTE

1.1. Recursos interpuestos

1.1.1. *Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre, de Reforma de la Ley Orgánica 10/1 982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Canarias*

En ejercicio de la legitimación que le atribuyen 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 oído el informe emitido por la Junta de Coordinación y Régimen Interior de esta institución, el Defensor del Pueblo interpuso recurso de inconstitucionalidad contra la disposición transitoria primera del Estatuto de Autonomía de Canarias en la versión dada por la Ley Orgánica 4/1996, y más concretamente contra su párrafo segundo, por estimar que vulnera el artículo 9 del propio Estatuto de Autonomía (integrante del bloque de constitucionalidad) así como los artículos 1.1, 6, 9.2, 9.3, 14, 23.2 y 152.1 de nuestro texto constitucional, por estimar que podían concurrir en esta norma los siguientes motivos de inconstitucionalidad:

PRIMERO. Vulneración del criterio de representación proporcionalidad establecido en el artículo 152.1 de la Constitución y artículo 9.2 del Estatuto de Autonomía de Canarias.

A) El actual artículo 9.2 del Estatuto de Autonomía de Canarias (que sustituye al anterior artículo 8 en la versión dada por la Ley Orgánica 10/1982) establece:

«[...]
2. El sistema electoral es el de representación proporcional».

La versión anterior del artículo 8, que el nuevo artículo 9 viene a sustituir, señalaba a este respecto:

«El sistema electoral es el de representación proporcional. No serán tenidas en cuenta aquellas listas de partido o coalición que no obtengan, al menos, el 3 por 100 de los votos válidos emitidos en la Región o el 20 por 100 de los válidamente emitidos en la respectiva circunscripción electoral».

B) En realidad, la modificación que ahora se realiza con la Ley Orgánica 4/1996 es, en primer lugar, de carácter formal, ya que buena parte del contenido del antiguo artículo 8, el que se refiere a la denominada «barrera electoral», pasa a ser regulado en una disposición transitoria; y, en segundo lugar, de contenido, puesto que la nueva versión dada por la Ley Orgánica 4/1996

a la disposición transitoria primera, párrafo segundo, prevé una nueva regulación más restrictiva y, en concreto, señala:

«Igualmente, de acuerdo con lo establecido en el artículo 9 del presente Estatuto, y en tanto no se disponga otra cosa por una Ley del Parlamento Canario aprobada por mayoría de dos terceras partes de sus miembros, se establece que sólo serán tenidas en cuenta aquellas listas de partido o coalición que hubieran obtenido el mayor número de votos válidos de su respectiva circunscripción electoral y las siguientes que hubieran obtenido, al menos, el 30 por 100 de los votos válidos emitidos en la circunscripción insular o, sumando los de todas las circunscripciones en donde hubiera presentado candidatura, al menos, el 6 por 100 de los votos válidos emitidos en la totalidad de la Comunidad Autónoma».

C) Por tanto, el artículo 9 de la Ley Orgánica 4/1996, integrante del llamado bloque de constitucionalidad, entendiéndose por tal el «conjunto de disposiciones utilizables como parámetro de la legitimidad constitucional de las leyes» (STC 66/1985, de 23 de mayo), establece que el sistema electoral es el de representación proporcional, recogiendo así el criterio, instaurado por nuestra Constitución en su artículo 68.3 para las elecciones al Congreso de los Diputados, y en su artículo 152.1 para las elecciones a las asambleas legislativas de las comunidades autónomas que hayan seguido el procedimiento del artículo 151. Sin embargo, y como ha señalado la generalidad de la doctrina, utilizando criterios de interpretación sistemática, y así lo han incorporado la totalidad de las regulaciones estatutarias existentes, nada impide, constitucionalmente hablando, que la organización institucional prevista en el artículo 152 de la Constitución pueda extenderse a todas las comunidades autónomas, aunque éstas no hubieran seguido el procedimiento establecido en el artículo 151 de nuestra norma fundamental. De hecho, en nuestro ordenamiento jurídico, la única excepción al sistema proporcional lo constituye el sistema electoral al Senado, dentro de una estructura bicameral.

D) A su vez, la nueva versión dada a la disposición transitoria primera del Estatuto por la Ley Orgánica 4/1996, modifica el régimen electoral vigente hasta ese momento en la Comunidad Autónoma de Canarias, en los siguientes aspectos:

a) En primer lugar, remitiendo buena parte del contenido del sistema electoral a una disposición transitoria que, por lo que ahora nos interesa, en la versión anterior del Estatuto de Autonomía únicamente fijaba una distribución del número de diputados, pudiendo ser modificada por una ley del Parlamento canario, aprobada por una mayoría de dos terceras partes de sus miembros. Esta misma regulación se mantiene en la actualidad en el apartado primero de la referida disposición transitoria, cuya inconstitucionalidad también ha sido solicitada al Defensor del Pueblo y que esta institución no considera oportuno y necesario cuestionar ante el Tribunal Constitucional.

b) En segundo lugar, se traslada buena parte del contenido estatutario del cuerpo del articulado (antiguo artículo 8) a la disposición transitoria que se discute, elevando además los topes o límites anteriores fijados en el 3 por 100 para la totalidad del ámbito electoral de la comunidad autónoma y en el 20 por 100 de los votos válidos emitidos en la circunscripción insular, al 6 por 100 y 30 por 100 respectivamente, y se añade el criterio de lista más votada, excluyéndola así del cumplimiento de estos topes electorales. Todo ello, al igual que sucedía con

la distribución de escaños por circunscripciones electorales, sin perjuicio de que una ley del Parlamento canario, aprobada por mayoría de dos terceras partes de sus miembros, pudiera disponer otra cosa.

E) Ante esta nueva regulación, la primera pregunta que cabe hacerse es el significado de esta disposición transitoria en relación con el contenido del actual artículo 9 del Estatuto de Autonomía de Canarias, lo que nos lleva, en una primera aproximación, a las siguientes consideraciones:

a) En primer lugar, cabría cuestionarse si la referencia a la lista que hubiera obtenido el mayor número de votos válidos de su respectiva circunscripción (lo cual constituye una novedad en relación con la anterior regulación estatutaria), no supone una violación del sistema proporcional establecido en el artículo 9 del Estatuto, como desarrollo de lo dispuesto en el artículo 152.1 de la Constitución, introduciendo un criterio de representación propio del sistema mayoritario y, además, como luego tendremos ocasión de analizar, implicando no sólo una violación del principio de igualdad constitucionalizado en el artículo 14 de nuestra norma fundamental, sino petrificando —en la práctica— este sistema, como algo permanente y definitivo.

b) En segundo lugar, debemos considerar si los actuales topes no suponen de facto la eliminación de toda característica proporcional configurando un sistema mayoritario. Efectivamente al subir el porcentaje por circunscripción al 30 por 100 y añadir el 6 por 100 regional, se deja en realidad reducido el juego político a los partidos mayoritarios en toda la comunidad autónoma o al partido ganador en cada circunscripción. En efecto, como se verá con más detalle en el siguiente apartado, querido o no, el resultado del sistema que ahora se introduce haría que el carácter proporcional más que modulado quede completamente eliminado, al obstaculizar las posibilidades de representación de minorías que pueden ser mayoritarias.

F) Todo ello, teniendo en cuenta que nuestra Constitución establece una serie de garantías institucionales referentes al hecho insular. Buena prueba de ello, por ceñirnos únicamente al objeto esencial del presente recurso de inconstitucionalidad (y prescindiendo, por tanto, del análisis del significado de otros preceptos constitucionales, como pudiera ser el propio artículo 140) es lo dispuesto en el artículo 69.3 de nuestra norma fundamental, cuando establece que en las provincias insulares cada isla constituirá una circunscripción a efectos de elección de senadores, correspondiendo tres senadores a cada una de las islas mayores (en nuestro caso Gran Canaria y Tenerife) y un senador a cada una de las otras islas: Es decir, si el constituyente quiso que cada isla se convirtiese en circunscripción electoral a efectos de tener una presencia propia en un órgano constitucional y representativo, como es el Senado, y, a través suyo, participar en la formación de la voluntad estatal, difícilmente puede sostenerse que el sistema electoral propio de una comunidad autónoma como Canarias pueda resultar totalmente desvirtuado, impidiendo que las fuerzas políticas representativas de una o varias islas tengan representación en el Parlamento autónomo. Por ello, la sentencia 45/1992, de 2 de abril, señala que «es compatible el carácter globalmente proporcional de un sistema electoral con el hecho de que, atendiendo a circunstancias especiales, como puede ser la condición insular, haya que otorgar una representación específica y propia a una determinada población y se le asigne un único escaño». Ello no quiere decir que nosotros postulemos que cualquier partido con implantación insular deba estar representado en el Parlamento canario, pero los límites, siendo lícitos para evitar la excesiva

fragmentación política, no pueden impedir que cada isla tenga una representación proporcional, tal y como han querido la Constitución y el propio Estatuto de Autonomía. Y de ahí que no sea legítimo arbitrar un mecanismo electoral que, de hecho, lo impida. Pretender imponer un sistema de tales características atenta al pluralismo político como «valor superior» del ordenamiento jurídico y al hecho de la insularidad, garantizado constitucionalmente como ámbito político propio.

SEGUNDO. Vulneración de los artículos 9.2 y 23.2 de la Constitución.

A) Como es sabido, el artículo 9.2 de la Constitución debe ser considerado, y así lo ha señalado nuestra jurisprudencia constitucional, como una de las manifestaciones del Estado Social de Derecho a que se refiere nuestra norma constitucional de apertura, teniendo una finalidad que, en ocasiones, exige una política legislativa que no puede reducirse a una mera igualdad ante la ley (SSTC 27/198 1, de 20 de julio, y 3/1983, de 25 de enero, entre otras), pues supone «legitimar medios de defensa a los intereses de los grupos y estratos de población socialmente dependientes» (STC de 8 de abril de 1981). En virtud de ello, el legislador viene obligado a producir una normativa generadora de situaciones de igualdad.

B) El artículo 23 de nuestra Constitución ha sido ya objeto de una consolidada jurisprudencia constitucional, la cual ha desentrañado su naturaleza jurídica, su contenido y alcance y su significado. Así, tras señalar que no contiene un derecho a que todos los ciudadanos participen en todos los asuntos públicos (STC 5 1/1984, de 25 de abril), pues su contenido viene determinado tanto por los titulares del derecho (los ciudadanos) como por el contenido de la situación jurídica subjetiva enunciada (derecho a participar por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal), pone de manifiesto la íntima conexión existente entre los dos apartados del precepto en cuestión, concluyendo que existe un cierto grado de identidad en el contenido entre el derecho a participar en los asuntos públicos y el derecho de acceso a las funciones y cargos públicos.

C) Ello supone afirmar que el artículo 23.2 se refiere a los cargos públicos de representación política, «que son los que corresponden al Estado y a los entes territoriales en que se organiza territorialmente, de acuerdo con el artículo 137 de la Constitución» (STC 23/1984, de 20 de febrero). Es decir, el referido precepto constitucional «no configura un derecho fundamental sustantivo de acceso a las funciones y cargos públicos... sino que garantiza una situación jurídica de igualdad de los ciudadanos en el acceso a los cargos y funciones públicos, con la consecuencia de que no se pueden establecer requisitos para acceder a los mismos que tengan carácter discriminatorio» (STC 47/1990, de 20 de marzo). Y es que, aunque estemos en presencia de un derecho de configuración legal, una de cuyas características principales es «... el muy amplio margen de libertad que confiere al legislador para regular el ejercicio del derecho, esto es, para configurar en la práctica el acceso a tales cargos y funciones, y, más concretamente, al tratarse de cargos directamente elegidos por los ciudadanos, para configurar el correspondiente sistema electoral» (STC 75/1985, FJ 4.º); el legislador no dispone de una libertad total, abierta, pues existe un núcleo esencial, anterior a la intervención normativa de éste, que hay necesariamente que respetar, estando constitucionalmente prohibidas todas aquellas reglas del procedimiento para el acceso a cargos y funciones públicas que se establezcan mediante referencias individuales y concretas.

D) Del contenido del artículo 23, y de la propia prohibición expresa de mandato imperativo contenida en el artículo 67.2, nuestra jurisprudencia constitucional ha señalado que «la representación política consiste en una unidad de voluntad entre representantes y representados que imputa a éstos los actos de aquéllos, de modo que la privación al representante de su función afecta tanto al derecho de éste como al derecho del representado. Sin el derecho del representante a ejercer su función, se ve vaciado de contenido el derecho del representado a participar en los asuntos públicos» (STC 10/1983, de 21 de febrero). Es decir, son los ciudadanos los titulares de los derechos constitucionalizados en el artículo 23, razón por la cual los representantes sólo pueden ser privados de su condición por una decisión que emane de la voluntad de los propios electores y no por la utilización de diferentes técnicas o mecanismos que integran la llamada fórmula electoral.

E) Hoy nadie discute la importancia de las normas electorales, cuya finalidad debe ser el impedimento del falseamiento de la voluntad popular, en el desarrollo del sistema político, habiéndose producido numerosos pronunciamientos, por parte de nuestra jurisprudencia constitucional, que han precisado el contenido esencial de la ley electoral, el significado de los diversos trámites del procedimiento electoral, así como el alcance del llamado Derecho electoral.

F) En cuanto al sistema electoral se refiere, hoy es comúnmente aceptado que la opción por uno u otro sistema no constituye una decisión neutra, desprovista de cualquier tipo de valoración, sino una auténtica decisión política que trata de proteger determinados intereses. Es decir, la adopción de un sistema electoral concreto influye notoria, aunque no exclusivamente, en el grado de representación y en la formación de los gobiernos. A este respecto, nuestra jurisprudencia constitucional ha ido delimitando toda una serie de cuestiones:

a) Así, ha señalado que el artículo 23 de la Constitución exige un sistema electoral democrático y libre «que cuente con mecanismos que aseguren el recto desarrollo de la elección, de modo que culmine con la proclamación de los preferidos por el cuerpo electoral» (STC 1/1984, de 16 de febrero).

b) Al propio tiempo se ha encargado de indicar que nuestra Constitución no consagra un sistema puro de proporcionalidad, sino que ésta es más bien «una orientación o criterio tendencial», porque siempre, a través de su puesta en práctica, esta puede quedar «corregida o modulada» (STC 75/1985, de 21 de junio). Dicho sistema proporcional resultará garantizado, cualesquiera que sean sus modalidades concretas, siempre que se asegure «a cada partido político o grupo de opinión una representación, si no matemática, cuando menos sensiblemente ajustada a su importancia real» (STC de 16 de diciembre de 1981). En consecuencia con ello, «las desviaciones de la proporcionalidad susceptibles de configurar una lesión del artículo 23.2 de la Constitución..., tienen que poseer una innegable entidad, a la par que estar desprovistas de un criterio objetivo y razonable que pueda permitir justificarlas» (STC 4/1992, FJ 2.º). Y es precisamente esta idea la que, ajuicio del Defensor del Pueblo, justifica la interposición de este recurso de inconstitucionalidad, pues las modificaciones introducidas en el sistema electoral, como iremos viendo, poseen una innegable entidad y, al propio tiempo, carecen de un criterio objetivo y razonable que pueda justificarlas.

c) A su vez, el sistema proporcional presenta diversas variantes, unas que acentúan más la proporcionalidad que otras, y no puede excluirse que el legislador, en uso de su libertad de

configuración normativa, introduzca correcciones o modulaciones del principio de proporcionalidad, siempre que éstas se funden en fines objetivos legítimos y no produzcan discriminaciones entre las opciones políticas en presencia (STC 193/1989, de 16 de noviembre).

El límite previsto por la norma que examinamos es manifiestamente desproporcional para conseguir una representación «en exceso fragmentaria» como se dice por nuestro Tribunal Constitucional.

G) El Tribunal Constitucional ha aceptado en diversas sentencias (75/1985, de 26 de junio; 72/1 989, de 20 de abril, y 193/1989, de 16 de noviembre) la legitimidad constitucional del establecimiento de «barreras electorales», ya que pueden ser mecanismos necesarios para dotar al sistema electoral de la eficacia y funcionalidad imprescindibles.

El Tribunal parte del principio de que el legislador dispone de un amplio margen para configurar la fórmula electoral pues no existe, de acuerdo con el artículo 23 de la Constitución, un derecho subjetivo a la proporcionalidad. A continuación, señala que la exigencia de un porcentaje de votos no es discriminatoria, pues se aplica por igual a todas las candidaturas, indicando que lo significativo, tanto desde el punto de vista del artículo 23 como del 14, es que la regla electoral se aplique a todas las candidaturas por igual. Finalmente, el tribunal concluye que si bien las barreras electorales son restricciones a la proporcionalidad, su finalidad constitucional es evitar la fragmentación de la representación y conseguir la funcionalidad del gobierno.

Esta tesis de nuestra jurisprudencia constitucional no conduce, sin embargo, a aceptar que la facultad del legislador pueda ser ilimitada. En efecto, nuestra Constitución garantiza la igualdad de los ciudadanos en el acceso a los cargos públicos (artículo 23.2) y obliga a los poderes públicos a proteger al ciudadano y los grupos en que se integra para que su libertad e igualdad sean reales y efectivas y facilitar su participación en la vida política (artículo 9.2). Cabe recordar, en este sentido, que en la sentencia 4 1/1990, de 20 de marzo, el Tribunal Constitucional ha señalado que el artículo 23.2 «[...] garantiza una situación jurídica de igualdad de los ciudadanos en el acceso a los cargos y funciones públicos, con la consecuencia de que no pueden establecer requisitos para acceder a los mismos que tengan carácter discriminatorio».

H) Por tanto, el alto tribunal, como no podía ser de otro modo, ha fijado algunos límites a la potestad del legislador a la hora de establecer correcciones o modulaciones al principio de proporcionalidad. Así, por ejemplo, en la ya citada sentencia 193/1989, FJ 6.º, declara:

«En tanto el legislador autonómico se funde en fines u objetivos legítimos y razonables [...] y no cause discriminaciones entre las opciones en presencia [...] no cabrá aceptar el reproche de inconstitucionalidad de sus normas».

Dando a entender así, por tanto, que en caso contrario tales normas adolecerían de inconstitucionalidad. Asimismo, en otras sentencias [STC 75/1985, FJ 3.º; 36/1990, FJ 2.º, y 4/1992, FJ 2.º], el Tribunal Constitucional ha precisado que las desviaciones de la proporcionalidad podrían dar lugar a inconstitucionalidad cuando produjeran una situación notablemente desventajosa, revistieran una innegable entidad, y estuvieran desprovistas de un criterio objetivo y razonable que pueda permitir justificarlas. La pregunta de cuál pueda ser ese objetivo razonable viene también contestada por la propia jurisprudencia del tribunal: evitar que

la representación de los electores en las Cámaras no sea en exceso fragmentaria, quedando encomendada a formaciones políticas de cierta relevancia, sin que ello suponga —como podría ser en el caso que nos ocupa— una limitación a otras que tienen también demostrada su relevancia en el ámbito insular canario.

Y es que hay que considerar que el legislador encuentra un límite en la propia constitucionalización del sistema proporcional, o en su aceptación por el propio Estatuto de Autonomía de Canarias. No se trata de postular aquí una proporcionalidad pura, pues ésta no existe en ningún país, e incluso resulta difícil concebirla intelectualmente. No se trata tampoco de negar las correcciones o modulaciones que el legislador pueda establecer en el ejercicio de su libertad de acción normativa, pero esta libertad de acción no puede ser ilimitada de tal modo que pueda conducir al establecimiento, no ya de correcciones o modulaciones legítimas constitucionalmente, sino al diseño de un sistema mayoritario, no permitido por la Constitución ni por el Estatuto de Autonomía. De no aceptarse esta tesis, resultaría que el legislador podría elevar indefinidamente esos topes o barreras electorales, sin que existiese ningún límite al respecto.

I) En consecuencia, la determinación de límites por parte del Tribunal Constitucional a la discrecionalidad del legislador en este campo nos lleva a intentar responder a la siguiente pregunta: ¿los límites o topes del 6 por 100 en toda la comunidad autónoma y del 30 por 100 en cada circunscripción, no causan discriminación entre las opciones en presencia, no dan lugar a una situación notablemente desventajosa y responden a un fin legítimo y razonable? Seguidamente se analizan todos los aspectos de esta pregunta:

a) En primer lugar, debe recordarse que el propio Tribunal Constitucional en la sentencia 72/1989, de 20 de abril, referente precisamente al régimen electoral canario que ahora se viene a sustituir, señaló que la regla del porcentaje mínimo del 20 por 100 del anterior sistema, se justificaba como razonable y adecuada a las peculiaridades geográficas y poblacionales del archipiélago canario, «e incluso como pieza necesaria de su régimen electoral [...] imprescindible para asegurar que las diversas zonas del territorio de las comunidades autónomas tengan representación en sus asambleas legislativas —artículo 152.2 de la Constitución—» (STC 72/1989, FJ 3.º). Según la misma sentencia, el 20 por 100 tiene la finalidad de conformar el Parlamento con representaciones políticas de los ciudadanos de cada una de las islas y funciona como correctivo del 3 por 100 regional, ya que de no estar así previsto alguna de dichas circunscripciones electorales no podrían alcanzar representación parlamentaria, dado que su número de votantes, e incluso de electores, no era suficiente para superar el 3 por 100 de los votos válidos emitidos en la región (STC 72/1989, Fundamento Jurídico 3,0). En otras palabras, el 20 por 100 funcionaba como una garantía en favor de asegurar una representación adecuada de los intereses particulares de cada isla, que el 3 por 100 no parecía por sí solo poder asegurar.

b) Es evidente que la elevación de los topes del 3 al 6 por 100 y, en particular, el del 20 al 30 por 100 (superior incluso a la contenida en la propuesta de reforma aprobada por el Parlamento de Canarias) desvirtúa la garantía que el Tribunal Constitucional tuvo a bien proteger, pues resulta desmesurada y desconocida en el derecho nacional y sistemas democráticos comparados.

c) Por lo que se refiere al régimen electoral vigente en España puede observarse que la regla general es el criterio del 3 por 100 de los votos de cada circunscripción, siendo sólo elevado al 5

por 100 en las Comunidades Autónomas de Cantabria, Extremadura, Madrid, Murcia, La Rioja y Valencia. Ni siquiera en el otro archipiélago español, se ha sentido la necesidad de subir o complementar el criterio del 3 por 100. Esta comparación de los límites del Estatuto canario con los aplicables a las demás comunidades puede producir sospechas más que fundadas sobre su legitimidad.

d) Sin necesidad de acudir a un análisis global de los diversos resultados electorales producidos en la Comunidad Autónoma de Canarias, y no siendo nuestra intención realizar proyecciones futuras, conviene señalar, a modo de ejemplo, y como apoyo a nuestra argumentación, que en el caso que nos ocupa, la supuesta alternancia de ambas barreras solo puede darse en las dos islas centrales, en las que se ha solido recurrir preferentemente a la barrera regional, mientras que las candidaturas insulares únicamente han podido operar con la otra barrera electoral. Con ello, se produce una mayor discriminación de las candidaturas de las islas menores frente a las candidaturas de las islas centrales, pues necesitan superar un mayor número de votos que aquellas para superar la barrera, obligándolas, con ello, a formar parte de coaliciones suprainsulares, que muchas veces presentan un carácter artificial, influyendo, a la postre, en la inestabilidad gubernamental de la comunidad autónoma, y en la inevitable sospecha del agravio comparativo.

e) Al propio tiempo, la elevación del 3 al 6 por 100 hace que ni siquiera todo el censo electoral de Fuerteventura sirva para superar la barrera regional (6 por 100), y que incluso los censos considerados conjuntamente de Lanzarote y La Palma la superen por muy poco (ya el 3 por 100 anterior no era superado por el censo electoral de las islas de El Hierro y La Gomera).

f) Ello provoca que el único límite realmente aplicable a las candidaturas que concurren en una de las cinco islas menores o periféricas quedaría reducido al del 30 por 100, lo que produciría que partidos que concurren en una sola isla que han obtenido más de una cuarta parte de los votos válidamente emitidos, pero sin haber vencido en dicha circunscripción, quedarían fuera del arco parlamentario, y por tanto dichos votantes quedarían sin representación directa. Por otra parte, teniendo en cuenta los resultados de las últimas elecciones realizadas en la Comunidad Autónoma de Canarias puede observarse que el criterio del 30 por 100 sólo sería reunido en un caso, en la isla de La Gomera por Coalición Canaria, siendo en cualquier caso irrelevante dado que al ser la fuerza política más votada de la comunidad autónoma computaría por el tercer criterio, esto es el del 3 por 100 (ahora 6 por 100), lo cual hace que en la práctica el criterio del 30 por 100 no sirva al objetivo establecido por el Tribunal Constitucional para su antecedente del 20 por 100, es decir compensar el efecto regional del 3 por 100 favoreciendo la representación insular, sino precisamente para lo contrario, esto es, limitar y cercenar la representación de las candidaturas de vocación meramente insular. Este efecto se refuerza igualmente por la elevación del criterio de representación regional del 3 al 6 por 100.

g) Que el sistema resultante resulta discriminatorio queda demostrado por el hecho de que podría producir que dos partidos con idéntico resultado en dos islas diferentes con el mismo número de escaños obtuvieran escaño o no en función de haber sido o no la lista más votada. Por ejemplo, el Partido de Independientes de Lanzarote obtuvo en las pasadas elecciones, el 29,64 por 100 de su circunscripción y como lista más votada podría conservar sus escaños, que perdería si con idéntico resultado en la misma u otra isla hubiera quedado en segundo lugar.

h) A ello habría que añadir que se produciría una desigualdad muy notable entre los diferentes sistemas de representación a que tienen derecho los ciudadanos de la Comunidad Autónoma Canaria. En efecto, la Ley Orgánica del Régimen Electoral General de 19 de Junio de 1985 (en adelante LOREG), establece los siguientes umbrales de representación: para elecciones a Cortes Generales, 3 por 100 de la circunscripción electoral (provincial o insular) [artículo 163.1.a)]; para las elecciones locales, 5 por 100 de la circunscripción electoral (municipio) (artículo 180 de la LOREG); y para las elecciones al Parlamento europeo, 0 por 100 de la circunscripción electoral única (estatal) (artículo 216 de la LOREG en relación al 163 de la propia norma). La elevación desmesurada de los criterios para las elecciones autonómicas podría dar lugar al caso de partidos mayoritariamente representados en los ayuntamientos y cabildos insulares que con el mismo porcentaje o parecido carecieran de representación en la Asamblea Regional.

i) La conclusión de que la elevación de topes ahora propuesta vulnera los criterios establecidos por el Tribunal Constitucional no viene desvirtuada por el hecho de que la actual distribución de escaños entre circunscripciones discrimina favorablemente a las islas menores (cfr. disposición transitoria primera, párrafo primero, de la Ley 4/1996) en relación con las mayores, por ser menor en aquéllas el número de electores potenciales necesarios para conseguir un escaño. El legislador tenía la opción de haber subido los 60 escaños actuales a los 70 permitidos por el artículo 9 del propio Estatuto y haber concedido más escaños a las islas más pobladas. Con la distribución elegida ha querido compensar el criterio de población por el de representación territorial en un sistema que, recordemos, es unicameral. Por otra parte, los criterios de proporcionalidad y paridad de oportunidades parecen afectar al sistema de distribución de escaños que se haya determinado, y no a la asignación de escaños en cada una de las circunscripciones en número más o menos «proporcional» a la población. Además, la actual atribución de escaños a cada circunscripción responde a un trabajado equilibrio conseguido de acuerdo al denominado «sistema de tres paridades» que se deriva de las peculiaridades poblacionales y geográficas de las Islas Canarias. En este sentido, procede insistir en que la naturaleza plurinsular de la Comunidad Autónoma de Canarias fuerza al sistema a proteger cuidadosamente que las diferentes islas queden «adecuadamente» representadas.

J) En conclusión, la elevación de topes efectuada por la Ley Orgánica 4/1996 en la nueva versión dada a la disposición transitoria primera, párrafo 2, no responde a los criterios fijados por el Tribunal Constitucional para modular el sistema proporcional, ya que no aparece justificado por un fin legítimo y razonable, y provoca un resultado discriminatorio, por lo que resulta contrario a los artículos 23.2 y 9.2 de nuestro texto constitucional.

TERCERO. Vulneración del artículo 9.3 de la Constitución.

A) El principio de seguridad jurídica, que como principio general del Derecho tiene un carácter informador de todo el ordenamiento jurídico, no aparece concebido como una suma de los demás principios constitucionalizados en el artículo 9.3, sino que afecta directamente a los ciudadanos, pues éstos deben prever la aplicación del Derecho por parte de los poderes públicos. A este respecto, también implica según el alto tribunal:

«[...] que el legislador debe perseguir la claridad y no la confusión normativa, debe procurar que acerca de la materia sobre la que legisle sepan los operadores jurídicos a

qué atenerse, y debe huir de provocar situaciones objetivamente confusas [...] y no [...] provocar juegos y relaciones entre normas como consecuencia de las cuales se introducen perplejidades difícilmente salvables respecto de la previsibilidad de cuál sea el Derecho aplicable, cuáles las consecuencias derivadas de las normas vigentes, incluso cuáles sean éstas» (STC 46/1 990, FJ 4.º).

Junto a ello, y como ha reconocido la sentencia de 20 de julio de 1980, hay que señalar que el ordenamiento jurídico no puede ser congelado en un momento histórico concreto, tal y como parece permitir la disposición transitoria que ahora se impugna, pues debe responder a la realidad social de cada momento, como un instrumento de progreso y perfeccionamiento de la misma.

B) Por otro lado, el principio de interdicción de arbitrariedad vincula a todos los poderes públicos, incluido el legislador, aunque la posición de éste no pueda, a estos efectos, identificarse con la de otros poderes. En todo caso, este principio aspira a evitar que se traspasen los límites racionales, incurriendo en una discrecionalidad que convierta las decisiones en no justificadas. Por lo que a nosotros nos interesa, el propio Tribunal Constitucional ha establecido que:

«El acto legislativo se revela arbitrario, aunque respetara otros principios del artículo 9.3 cuando engendra desigualdad. Y no ya desigualdad referida a la discriminación —que ésta concierne al artículo 14—, sino a las exigencias que el artículo 9.2 conlleva, a fin de promover la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra» (STC 27/198 1, FJ 10.º).

C) Pues bien, se estima que las provisiones incluidas en la disposición transitoria primera, párrafo 2, que ahora se discuten vulneran los principios de seguridad jurídica e interdicción de arbitrariedad de los poderes públicos tal como han sido interpretados por el alto tribunal, y ello por las siguientes razones:

a) Sin necesidad de entrar, por no ser este el lugar oportuno, en el análisis de la naturaleza jurídica del llamado del Derecho Transitorio —el cual debe regular únicamente instituciones y situaciones jurídicas de transición, es decir, sometidas a plazos temporales, y no quedar convertido de hecho, como sucede en el presente caso, en un sistema electoral permanente y definitivo— lo cierto es que el nuevo contenido de la disposición transitoria, apartado segundo, y en concreto, la exigencia de que la futura ley electoral, que es la que puede modificar dicho régimen transitorio, tenga que ser aprobada por una mayoría cualificada de dos terceras partes de los miembros del Parlamento, aparte de otras consideraciones que pueda merecer, conduce, en la práctica, a petrificar dicho régimen transitorio, pudiendo así éste perder su propia naturaleza jurídica como tal. En efecto, el incluir el sistema electoral para las elecciones canarias en una disposición transitoria, que por su propia naturaleza está llamada a tener una vocación provisional, y supeditar su reforma en un marco legal estable a una mayoría de 2/3 de la Asamblea Legislativa, supone en la práctica convertir dicha transitoriedad en fijeza debido a que no es previsible ni razonable que los propios partidos mayoritarios beneficiados por el sistema que dicha disposición establece permitan su modificación. A ello se añade que la mayoría de 2/3 no sólo es superior a la necesaria para llevar a cabo la reforma del Estatuto que la Ley Orgánica 4/1996 encarna, sino que resulta desconocido en los demás Estatutos autonómicos que se limitan a remitirse a una ley de la comunidad (con excepción del de Madrid, que contiene directamente el límite del 5 por 100 de los sufragios emitidos en todo el territorio). Incluso, pudiera pensarse que

la exigencia de una ley tan cualificada, superior al procedimiento de reforma establecido en el actual artículo 64 del Estatuto de Autonomía de Canarias, que únicamente exige, junto a otros requisitos, una mayoría absoluta del Parlamento canario, altera el sistema de fuentes, suponiendo un auténtico fraude de ley, pues permite alterar un contenido estatutario sin acudir al procedimiento de reforma establecido. El resultado final provoca confusión en los destinatarios de la norma y altera la igualdad de los grupos afectados, beneficiando a los partidos mayoritarios.

b) En segundo lugar, estamos en presencia de una mala técnica legislativa, utilizada con la finalidad de alterar la representación en el Parlamento canario, garantizando el predominio de las actuales mayorías políticas, que modifican así el sistema representativo en su propio beneficio, y para fomentar la existencia de coaliciones electorales artificiales que pueden desvirtuar el sentido de aquélla. Como ha reconocido ese tribunal «no cabe subestimar la importancia que para la certeza del Derecho y la seguridad jurídica tiene el empleo de una depurada técnica jurídica en el proceso de elaboración de las normas» (STC 150/1990, FJ 8.º).

c) Finalmente, la propia técnica legislativa seguida en este caso, va en contra de un criterio que debe reunir un sistema electoral, cual es, que su modificación no deba obedecer nunca a razones coyunturales o transitorias, ya que la participación política, de la que son instrumento fundamental los partidos, requiere un instrumento estable a través del cual se pueda articular el pluralismo político y la expresión ordenada de la voluntad popular.

CUARTO. Vulneración del principio de pluralismo político recogido en el artículo 1.1 de la Constitución.

A) Nuestro Tribunal Constitucional ha sido claro al resaltar la importancia del pluralismo político:

«La inclusión del pluralismo político como uno de los valores jurídicos fundamentales, y la consagración de los partidos políticos como expresión de tal pluralismo, son cauces para la formación y manifestación de la voluntad popular e instrumentos fundamentales para la participación política de los ciudadanos, que dotan de relevancia a la adscripción de los representantes (SSTC 32/1985, 119/1990 y 141/1990).

En un sistema como el nuestro de pluralismo político, las función del Tribunal Constitucional consistiría en fijar los límites dentro de los cuales pueden plantearse legítimamente las distintas opciones políticas [...]» (STC 4/198 1).

B) Como ha quedado demostrado anteriormente, el criterio del 30 por 100 no sería aplicable, con la situación electoral actual, a ninguna candidatura, pero sin embargo sí tendría el efecto de que en el momento de que las candidaturas de carácter insular perdieran su carácter de listas más votadas en su circunscripción desaparecerían del mapa político. Asimismo, la elevación del porcentaje regional del 3 al 6 por 100 no sólo haría más difícil la representación de dichas candidaturas sino que también afectaría a las posibilidades de alguna de ámbito regional, como la Coalición de Izquierda Unida, haciendo casi imposible en la práctica el que accediera a tener representación en la Asamblea Legislativa. Efectivamente, la Coalición Izquierda Unida, aunque fuera en la actualidad de la representación parlamentaria por el juego de restos, ha obtenido porcentajes cercanos al 5 por 100 de los votos de la comunidad.

C) Todo ello podría producir que, con una leve variación de resultados electorales, la Asamblea Legislativa de Canarias pasase de los cinco partidos actuales (de los cuales dos de carácter insular: Plataforma Canaria Nacionalista, 4 Diputados, y Agrupación Herreña Independiente, 1 Diputado) a tres fuerzas políticas: Coalición Canaria, PP, PSOE. Esta consecuencia, la de reducir notablemente el número de partidos con representación parlamentaria, afectaría, sin duda, al objetivo protegido por nuestra Constitución de mantener un adecuado pluralismo político. Y es que las barreras electorales establecidas no parecen perseguir el fin constitucionalmente lícito que, según nuestra jurisprudencia constitucional, no es otro que evitar la «excesiva fragmentación» de la representación política, sin que ello pueda suponer una desprotección de las minorías frente a las mayorías; porque debiendo aplicarse el sistema proporcional (artículo 9.2 del Estatuto) si con ellos se produce que sólo tengan representación política un número mínimo y limitado de partidos, se está impidiendo de hecho ese pluralismo político.

QUINTO. Vulneración del artículo 14 de la Constitución.

A) Hoy resulta sumamente pacífica entre la doctrina, tras los numerosos pronunciamientos efectuados por nuestra jurisprudencia constitucional, la naturaleza jurídica del principio de igualdad constitucionalizado en el artículo 14 de nuestra norma fundamental, pues en dicho artículo se establece un derecho subjetivo a obtener un trato igual, a no sufrir una discriminación sin que exista una justificación objetiva y razonable, imponiendo a los poderes públicos una obligación de llevar a cabo dicho trato igual y suponiendo, al propio tiempo, una limitación al poder legislativo y a los poderes encargados de la aplicación de las normas jurídicas.

B) También es cierto que nuestra jurisprudencia constitucional ha sostenido, en numerosas ocasiones, que si bien el principio de igualdad hace referencia, inicialmente, al principio de universalidad de la ley, ello no impide que el legislador pueda contemplar la necesidad o conveniencia de diferenciar situaciones distintas y, por consiguiente, darles un tratamiento diverso, siempre que éste sea justificado y razonable. (Cfr., por todas, la STC 19/1982, de 5 de mayo, cuando señala que «el principio de igualdad no implica en todos los casos un tratamiento legal igual con abstracción de cualquier elemento diferenciador de relevancia jurídica, pero no lo es menos que ese tratamiento legal desigual tiene un límite que consiste en la no discriminación, es decir, en el hecho de que la desigualdad esté desprovista de una justificación objetiva y razonable»).

C) Es decir, el legislador viene obligado, por ser la igualdad jurídica un principio general de nuestro ordenamiento jurídico, a fundamentar las posibles diferencias normativas que pueda establecer, pudiendo, en caso de que no se produzca la observancia de este principio, dar lugar a la declaración de inconstitucionalidad de una ley.

D) Así pues, el principio de igualdad en la ley se refiere al contenido de la norma en cuestión, implicando que este principio actúa como un auténtico límite a la libertad normativa del legislador, el cual no puede establecer distinciones artificiosas o arbitrarias (STC 83/1984, de 24 de julio). Y ello, porque el principio de igualdad en la ley supone que ésta debe ser aplicable por igual a todos los que se encuentren en la situación descrita en el supuesto de la norma.

E) Trasladando estos planteamientos al caso que nos ocupa, el tribunal, en la ya citada sentencia 75/1985, ha señalado que «... el principio democrático de la igualdad se encuentra abierto a las fórmulas electorales más diversas, y ello porque se trata de una igualdad en la ley, o como el mismo artículo 23.2 de la Constitución establece, de una igualdad referida a las condiciones legales en que el conjunto de un proceso electoral se desarrolla, por lo que la igualdad, por lo tanto, no prefigura un sistema electoral y excluye otros, sino que ha de verificarse dentro del sistema electoral que sea libremente determinado por el legislador, impidiendo las diferencias discriminatorias, pero a partir de las reglas de tal sistema, y no por referencia a cualquier otro». Es decir, lo significativo, desde la perspectiva de la igualdad es si la regla general se aplica por igual a todas las candidaturas, sin que conste la existencia de obstáculos para que todas ellas concurren a unas mismas elecciones en las mismas condiciones legales.

F) En consecuencia con los planteamientos anteriores, y como también ha sido debidamente señalado, parece lógico entender que el contenido de la disposición transitoria impugnada supone una violación del principio de igualdad en la ley, al no exigir que las listas de partido o coalición que hubieran obtenido el mayor número de votos válidos en su respectiva circunscripción electoral estén sujetas a las barreras legales del 30 y del 6 por 100. Y es que la redacción dada por el legislador no es sino consecuencia de la defectuosa técnica legislativa empleada a la que ya hemos hecho referencia anteriormente. En efecto, y como pudiera suceder que la lista más votada en una circunscripción electoral no superase ninguna de las altas barreras electorales establecidas, se ha visto obligado, en aras del respeto al principio democrático, a establecer esta excepción, pues, en caso contrario, la lista más votada podría quedarse sin representación parlamentaria. Pero, con el establecimiento de dicha excepción se produce, como hemos demostrado, una violación del principio de igualdad en la ley.

1.1.2. *Ley 5/1996, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias*

En ejercicio de la legitimación que le atribuyen 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 oído el informe favorable emitido por la Junta de Coordinación y Régimen Interior de esta institución, el Defensor del Pueblo interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los artículos 36, 37, 41.2 y las disposiciones adicionales decimocuarta, decimoquinta, decimosexta, decimonovena, vigésimo primera, vigésimo quinta y vigésimo sexta de la Ley del Parlamento de Canarias 5/1996, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para 1997, publicada en el Boletín Oficial de Canarias, número 169, correspondiente al día 30 de diciembre de 1996, por estimar que vulneran el artículo 9.3 de la Constitución y los artículos 61.1 .b) del Estatuto de Autonomía de Canarias, aprobado por Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, y reformado por la Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre, y 21.1 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, estos últimos preceptos en base a lo establecido en el artículo 28.1 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, reguladora de ese tribunal.

Asimismo y en relación con la disposición adicional vigésimo quinta, se estima que la misma vulnera el artículo 23.2 en relación con el 103.3 de la Constitución española y no respeta

la legislación básica en materia de función pública que es competencia exclusiva del Estado a tenor del artículo 149.1.18 de la Constitución, al desconocer lo preceptuado en el artículo 22.1 y en la disposición adicional vigésimo segunda de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública.

El recurso se interpuso ante el Tribunal Constitucional, a quien corresponde la jurisdicción y competencia para conocer el 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 .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:

1.º Ante la reiteración de quejas al respecto y con la evidencia de que las leyes de presupuestos de diversas comunidades autónomas venían incluyendo habitualmente preceptos ajenos al contenido propio de este tipo de leyes, esta institución recomendó a comienzos del pasado año 1996 a los presidentes de estas comunidades autónomas —entre ellas la de Canarias— que en lo sucesivo evitasen incluir en los proyectos remitidos a las asambleas legislativas correspondientes preceptos que no guardasen relación directa con las previsiones de ingreso y las habilitaciones de gasto de los propios presupuestos o con los criterios de política económica general en que éstos se sustenten, en la línea marcada por la jurisprudencia de ese tribunal.

2.º El *Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma de Canarias* del día 30 de diciembre de 1996 publica la Ley 5/1996, de 27 de diciembre, del Parlamento de dicha comunidad autónoma, por la que se aprueban sus Presupuestos Generales para 1997, cuya lectura evidencia a juicio de esta institución que la recomendación formulada en su momento no ha sido atendida.

3.º Mediante numerosos escritos que tuvieron entrada en esta institución a partir del día 26 de febrero de 1997, diversos colectivos de funcionarios de la Comunidad Autónoma de Canarias solicitan el examen de la posible inconstitucionalidad y, en su caso, la interposición del correspondiente recurso contra la Ley de Presupuestos antes citada, haciendo especial referencia a la disposición adicional vigésimo quinta que posibilita la promoción interna de determinados funcionarios de los cuerpos auxiliar y administrativo a los cuerpos administrativo y de gestión, respectivamente, siempre y cuando cumplan los requisitos que la propia disposición adicional establece.

4.º La Junta de Coordinación y Régimen Interior, en su reunión del día 21 de marzo de 1997 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 por unanimidad favorablemente sobre la interposición del recurso de inconstitucionalidad.

En consecuencia, entendiendo que se producían los requisitos objetivos de inconstitucionalidad en los artículos 36, 37, 41.2 de la Ley del Parlamento de Canarias 5/1996, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para 1997 y sus disposiciones adicionales decimocuarta, decimoquinta, decimosexta, decimonovena, vigésimo primera, vigésimo quinta y vigésimo sexta, se interpuso recurso de inconstitucionalidad con arreglo a los siguientes

Fundamentos jurídicos

PRIMERO. Son muy numerosas las sentencias de ese tribunal (21/1981, 27/1981, 65/1987, 126/1987, 116/1994, 178/1994, 195/1994, por citar algunas) en las que se aborda la problemática constitucional de las leyes de presupuestos con una doctrina coincidente y reiterada que queda recapitulada en el fundamento jurídico 4.a) de la sentencia 76/1992. Desde sus primeros pronunciamientos ese tribunal ha afirmado el carácter de auténtica «ley» de la norma que aprueba los presupuestos —y de los propios presupuestos en su sentido estricto de habilitaciones de gastos y previsión de ingresos—, lo que implica, entre otras cosas, que es «objeto idóneo de control de constitucionalidad» (STC 76/1992).

La peculiaridad de las leyes de presupuestos radica —según advierte ese tribunal en el fundamento y sentencia antes citado— en que el ejercicio del poder legislativo por las Cortes está condicionado por determinadas limitaciones constitucionales (artículo 134.1, 6 y 7 CE, básicamente) y por las restricciones impuestas a su tramitación parlamentaria por los reglamentos de las Cortes, peculiaridades éstas que derivan del carácter que es propio a este tipo de leyes, esto es, de su función específica y constitucionalmente definida en el artículo 134.2 CE.

De esta función específica —la inclusión de la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal y la consignación del importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado— se deriva el carácter propio del presupuesto como instrumento de la política económica del Gobierno, carácter éste que ha dado lugar a que ese tribunal califique a la Ley de Presupuestos como «vehículo de dirección y orientación de la política económica».

Así pues, como quiera que la Ley de Presupuestos no es sólo un conjunto de previsiones contables (STC 65/1987, FJ 4.º), sino también un vehículo de dirección y orientación de la política económica que corresponde al Gobierno, «no sólo puede, y debe, contener la previsión de ingresos y las autorizaciones del gasto, sino que también puede establecer disposiciones de carácter general en materias propias de la ley ordinaria estatal (salvo lo dispuesto en el apartado 7 del artículo 134 CE) que guarden directa relación con las previsiones de ingresos y las habilitaciones de gastos de los presupuestos o con los criterios de política económica general en que se sustentan» (STC 65/1987).

Ahora bien, para que sea constitucionalmente admisible la inclusión de materias propias de la ley ordinaria en una Ley de Presupuestos, a juicio de ese tribunal han de cumplirse dos condiciones: primera, que la materia tenga relación directa con los gastos e ingresos que integran el presupuesto o con los criterios de política económica de la que ese presupuesto es el instrumento; y segunda, que su inclusión en dicha ley esté justificada en el sentido de que sea un complemento necesario para la mayor inteligencia y la mejor y más eficaz ejecución del presupuesto y, en general, de la política económica del Gobierno (SSTC 63/1986, 65/1987, 65/1990, 178/1994, 195/1994).

El cumplimiento de estas dos condiciones resulta necesario —según la doctrina que se resume en la sentencia 76/1992— para justificar la restricción de las competencias del poder legislativo propia de las leyes de presupuestos y para salvaguardar la seguridad jurídica que garantiza el artículo 9.3 CE, esto es, la certeza del Derecho que exige que una ley de contenido

constitucionalmente definido, como es la Ley de Presupuestos Generales, no contenga más disposiciones que las que corresponde a su función constitucional (artículos 66.2 y 134.2 CE).

SEGUNDO. En el presente recurso se pretende la declaración de inconstitucionalidad de determinados preceptos de la Ley de Presupuestos para 1997 de la Comunidad Autónoma de Canarias, lo que obliga a hacer referencia a la cuestión —ya resuelta por ese tribunal— de si los preceptos constitucionales que regulan la fuente normativa presupuestaria típica (especialmente el artículo 134 CE) son o no directamente aplicables a las comunidades autónomas, y si, en consecuencia, afectan a sus fuentes normativas presupuestarias propias los mismos límites que a aquélla.

Sobre este punto concreto en el fundamento jurídico 5.º de la sentencia 116/1994 se afirma taxativamente que de la propia dicción literal del precepto (el artículo 134 CE) se desprende con toda claridad que las reglas que en él se contienen «tienen como objeto directo la regulación de una institución estatal, en concreto, de una fuente normativa del Estado...», advirtiendo a continuación ese tribunal que «de los preceptos constitucionales que regulan instituciones del Estado no pueden inferirse, sin más, reglas y principios de aplicación, por vía analógica, a las instituciones autonómicas homólogas».

No siendo directamente aplicable, pues, el artículo 134 CE a la institución autonómica del presupuesto, ¿cómo concretar su regulación desde la perspectiva constitucional que exige el proceso ante ese tribunal? Pues para ello —como para concretar la regulación aplicable a las restantes instituciones autonómicas— hay que remitirse a «la contenida únicamente en sus respectivos Estatutos de Autonomía, en las leyes estatales que, dentro del marco constitucional, se hubiesen dictado para delimitar las competencias del Estado y las comunidades autónomas y, por supuesto, en las reglas y principios constitucionales aplicables a todos los poderes públicos que conforman el Estado entendido en sentido amplio y, evidentemente, en las reglas y principios constitucionales específicamente dirigidos a las comunidades autónomas» (STC 116/1994, FJ 5.º).

De lo anterior se desprende, según entiende esta institución, que la doctrina de ese tribunal, y sus consecuencias, serían aplicables a las comunidades autónomas —aun cuando no se refiera a sus leyes de presupuestos el artículo 134 de la Constitución—, siempre y cuando se acreditara que del «bloque de la constitucionalidad» a ellas aplicable se deducen límites y exigencias similares para el legislador autonómico que las que afectan al legislador estatal.

Así pues, a efectos del presente recurso se intentará acreditar que de los preceptos contenidos en el Estatuto de Autonomía de Canarias, en el Reglamento del Parlamento Autonómico y en la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) —ésta por ser la ley estatal dictada para delimitar competencias en la materia—, así como también de las reglas y principios constitucionales aplicables a todos los poderes públicos, se derivan límites al contenido de la Ley de Presupuestos autonómica y a la potestad legislativa de su Parlamento en la iniciativa, tramitación, enmienda y aprobación de los correspondientes proyectos, que justificarían plenamente la aplicación en bloque de la doctrina de ese tribunal sobre el artículo 134 C.E. al caso aquí planteado.

Constatado lo anterior, se intentará acreditar que los preceptos de la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Canarias cuya declaración de inconstitucionalidad se pretende mediante este recurso, no cumplen las condiciones exigibles para ser incluidos en una norma de ese carácter al no tener relación directa con los gastos e ingresos que integran el presupuesto ni con los criterios de política económica de los que éste es el instrumento, ni ser complemento necesario para la mayor inteligencia o la mejor y más eficaz ejecución del presupuesto y, en general, de la política económica del Gobierno.

TERCERO. El análisis comparativo de la regulación constitucional y legal de la institución estatal del presupuesto y la correspondiente autonómica aquí tratada revela la existencia de un paralelismo y una similitud casi totales entre ellas. No es de extrañar que ello sea así, pues, como se expondrá en su momento, ambas instituciones parten de unos principios comunes y sirven a idénticos fines —fundamentalmente la garantía de control del poder financiero público— en las organizaciones políticas en las que cada una de ellas se inserta.

Para comenzar el análisis debe afirmarse que tanto en uno como en otro caso existe un contenido preciso, mínimo e indisponible, propio de las leyes de presupuestos, que se concreta, en el caso estatal, en «... la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal (...) y el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado» (artículo 134.2 CE) y, en el caso del presupuesto autonómico, en «... la totalidad de los ingresos y gastos corrientes y de inversión» [artículo 61.1 .b) EA] concepto que se precisa aún más en el artículo 21.1 de la LOFCA donde se establece con carácter general que los presupuestos de las comunidades autónomas incluirán «la totalidad de los gastos e ingresos de los organismos y entidades integrantes de la misma y en ellos se consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a tributos atribuidos a las referidas Comunidades».

También la temporalidad de la norma legal que aprueba los presupuestos está concretada en ambos casos en su «carácter anual» [artículo 134.2 CE para presupuesto del Estado, y 61.1.c) EA y 21.1 LOFCA para los de la Comunidad Autónoma] con la indicación estatutaria y legal para estos últimos de que han de tener «igual período que los del Estado», lo que conduce a que en principio sus plazos de presentación y aprobación deban ser los mismos (artículo 134.3 C.E.).

Las consecuencias que se derivan de la falta de aprobación del presupuesto en el primer día del ejercicio económico correspondiente son idénticas para el presupuesto del Estado y para los presupuestos de la comunidad autónoma. Así, el artículo 134.4 CE dispone que «si la Ley de Presupuestos no se aprobara antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, se considerarán automáticamente prorrogados los presupuestos del ejercicio anterior hasta la aprobación de los nuevos», precepto que repite en términos casi literales el artículo 61.1 .c) del Estatuto de Autonomía y el artículo 21.2 de la LOFCA.

La iniciativa legislativa para la presentación del proyecto de ley de presupuestos está reservada en exclusiva, tanto en el caso estatal como en el caso autonómico, al respectivo Gobierno, al disponerlo así el artículo 134.1 CE y el artículo 60.1 .c) EA, de modo tal que en ambos casos sufre una merma la capacidad de iniciativa legislativa de los respectivos Parlamentos. En este caso es significativo señalar, al igual que ocurre en el artículo 66.2 CE, que se diferencia netamente lo que es el ejercicio de la potestad legislativa de la competencia

específica propia para aprobar los correspondientes presupuestos, como claramente se ve en el artículo 13.a) y b) del Estatuto de Autonomía.

En ambos casos también la aprobación del proyecto corresponde a cada uno de los Parlamentos, y en ambos supuestos los respectivos reglamentos parlamentarios prevén trámites procedimentales especiales para el debate, enmienda y aprobación de los presupuestos, con lo que se diferencia a estos productos normativos de los restantes que aprueban los órganos legislativos mediante el procedimiento ordinario.

En este sentido el Reglamento del Parlamento de Canarias, de 17 de abril de 1991, modificado el 6 de abril de 1995, advierte que las enmiendas al articulado del proyecto de ley de presupuestos generales de la comunidad autónoma que supongan un aumento de crédito en algún concepto o modificación sustantiva y alternativa de ingresos, únicamente podrán ser admitidas a trámite si, además de cumplir los requisitos generales proponen una baja de igual cuantía en la misma sección, produciéndose la correspondiente modificación en los programas afectados (artículo 129.5). A esta limitación debe añadirse la que con carácter general se establece en el artículo 115.1 del mismo reglamento parlamentario, según el cual «las enmiendas a un proyecto de ley que supongan aumento de los créditos o disminución de los ingresos del presupuesto en vigor, requerirán la conformidad del Gobierno para su tramitación».

De este modo se configura un régimen de limitación a la capacidad de enmienda del Parlamento que abarca no sólo a su tramitación como proyecto sino también a su posterior vigencia anual, ya que aprobado el presupuesto se requiere en todo caso la aprobación del Gobierno para tramitar enmiendas a cualquier proyecto de ley que supongan aumento de los créditos o disminución de los ingresos del presupuesto vigente.

Este régimen, aunque con algunas diferencias en su formulación pero con similares efectos, se aproxima al propio de los presupuestos del Estado en cuanto a la limitación expresa que figura en el artículo 134.6 CE para toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios, la cual requerirá en todo caso la conformidad del Gobierno para su tramitación.

La tramitación específica del proyecto de ley de presupuestos discurre, como ya se ha dicho, a través de un procedimiento especial, tanto en el caso de los presupuestos generales del Estado como en los de la comunidad autónoma, sin que tal especialidad quede desvirtuada por la proclamación que realiza el artículo 129.1 del Reglamento del Parlamento de Canarias en cuanto a que en el estudio y aprobación del proyecto de ley de presupuestos «se aplicará el procedimiento legislativo común» con las especialidades establecidas en la sección que inicia el artículo citado, ya que en idénticos términos se produce el Reglamento del Congreso en su artículo 133.1.

En este sentido se considera que el supuesto tratado en este recurso difiere del que fue objeto de la sentencia 116/1994 en la que ese tribunal analizó la constitucionalidad del artículo 46.1 de la Ley Foral 21/1984 de 29 de diciembre, de Presupuestos generales de Navarra para 1985. En aquella ocasión no se apreció el argumento esgrimido entonces por el Ministerio Fiscal respecto a la minoración de las facultades de debate y enmienda que sufre el Parlamento en este tipo de leyes «porque las peculiaridades o especificidades de la tramitación de las leyes de presupuestos

en relación con la de los demás proyectos de ley resultan en el ordenamiento navarro prácticamente inexistentes» (FJ 8.º).

La comparación entre los reglamentos parlamentarios correspondientes pone de manifiesto la diferencia entre uno y otro caso. Pero lo más importante, a juicio de esta institución, es el paralelismo casi literal entre el Reglamento del Parlamento de Canarias y el del Congreso de los Diputados en la regulación del procedimiento de tramitación del proyecto de ley de presupuestos, especialmente teniendo en cuenta que con arreglo a tal procedimiento se han tramitado las leyes de presupuestos de Estado analizadas por ese tribunal respecto de las que reiteradamente se ha afirmado que existían restricciones de las competencias del poder legislativo [por todas, STC 76/1992, FJ 4.º.a)].

El simple cotejo del texto de la sección primera del capítulo tercero del Reglamento del Parlamento de Canarias (artículos 129 a 131) con el texto de la sección segunda del capítulo tercero (artículos 133 a 135) del Reglamento del Congreso evidencia la similitud de ambas regulaciones, con lo que puede afirmarse que las especialidades y peculiaridades de la tramitación parlamentaria de los presupuestos generales del Estado se dan puntualmente todas ellas en la tramitación parlamentaria de los presupuestos de la Comunidad Autónoma Canaria.

En definitiva, tanto en el caso de la institución estatal del Presupuesto como en el caso de la correspondiente institución autonómica, las facultades de iniciativa, enmienda y debate del Parlamento están limitadas por los preceptos que hasta aquí se han reseñado. Como se ha visto, el proyecto de presupuesto sólo puede presentarlo el Gobierno y ha de hacerlo además en una fecha concreta; cierto tipo de enmiendas precisan autorización del Gobierno para ser tramitadas y en el debate de totalidad quedan fijadas las cuantías globales de los estados de los presupuestos; asimismo, la no aprobación del proyecto en una determinada fecha implica la prórroga automática del presupuesto vigente. Estas y otras peculiaridades ya conocidas aproximan notablemente la institución autonómica a la estatal hasta el punto que cabe afirmar que la regulación autonómica es completamente «mimética» de la regulación estatal.

Así pues, parece razonable entender que la regulación que se deriva del «bloque de la constitucionalidad» para esta concreta fuente normativa autonómica —la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma— otorga a ésta la misma especificidad y peculiaridad que el artículo 134 de la Constitución otorga a la institución estatal correspondiente. Si ello es así, parece también razonable considerar que el límite constitucionalmente admisible a la inclusión de materias ajenas al contenido «mínimo, esencial e indispensable» (STC 65/1987) propio de la Ley de Presupuestos es similar al que afecta a la Ley de Presupuestos Generales del Estado, y, consecuentemente, deben cumplirse las condiciones que ese Tribunal exige para que la inclusión de materias propias de ley ordinaria en la Ley de Presupuestos no pueda reputarse inconstitucional.

CUARTO. Por otra parte, y como ya se ha expuesto, ese tribunal tiene declarado que la regulación aplicable a las instituciones autonómicas —en este caso a una de sus fuentes normativas— no sólo surge de sus respectivos estatutos de autonomía y de las leyes estatales dictadas para delimitar las competencias del Estado y las comunidades autónomas, sino también de «las reglas y principios constitucionales aplicables a todos los poderes públicos que conforman el Estado entendido en sentido amplio y, evidentemente, en las reglas y principios

constitucionales específicamente dirigidos a las comunidades autónomas» (STC 116/1994, FJ 5.º).

En relación con ello cabe considerar que los principios y reglas presupuestarios que incorpora a su texto la Constitución, aún cuando se refieran directa e inmediatamente a la institución estatal del presupuesto, están cumpliendo una función mucho más amplia por la proyección que estos principios y reglas han de tener en las restantes organizaciones políticas de ámbito estatal, autonómico o local, ya que la existencia de límites precisos y concretos para el ejercicio del poder financiero de todas aquellas organizaciones que lo ostentan es una garantía fundamental para todos los ciudadanos sometidos a su imperio.

Como la doctrina se ha ocupado de subrayar, la separación entre el principio de legalidad tributaria y el de legalidad presupuestaria es históricamente reciente, ya que ambos principios integraron el denominado principio de legalidad financiera y sólo cuando las necesidades crecientes y permanentes de financiación del Estado lo hicieron imprescindible los impuestos dejaron de votarse anualmente con el presupuesto y ambos principios de legalidad siguieron caminos diferenciados. Pero lo realmente importante es que ambos principios no son más que garantías de los ciudadanos frente al ejercicio del poder, y, en el caso concreto del principio de legalidad presupuestaria, frente al ejercicio del poder financiero por quien lo tiene constitucional y legalmente reconocido.

Este es el caso, sin duda, de las comunidades autónomas a las que la Constitución española ha atribuido expresamente autonomía financiera para el desarrollo y ejercicio de sus competencias (artículo 156.1 CE) capacitándolas para elaborar y aprobar sus propios Presupuestos [artículos 17.a) y 21 de la LOFCA], lo que también aparece reflejado en los preceptos correspondientes de los Estatutos de Autonomía.

Pues bien, aunque en estas normas no apareciese concreción o limitación alguna respecto del modo en que ha de ejercitarse el poder financiero propio de las comunidades autónomas y la forma en que han de autorizarse sus gastos (que a la larga siempre implicarán la necesidad de superiores ingresos), no cabe duda alguna que la articulación de los principios democráticos fundamentales inspiradores de la Constitución obligarían a entender que las comunidades autónomas están sometidas en razón del principio de legalidad presupuestaria cuando menos a los mismos límites que afectan al legislador estatal. Y decimos cuando menos porque, amén del respeto a estos principios, la autonomía financiera de las comunidades autónomas está a su vez sometida a otros particulares, impuestos directamente por la Constitución, como son los de coordinación con la hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles (156.1 CE) y la prohibición expresa de adoptar medidas tributarias que supongan obstáculo a la libre circulación de mercancías o servicios (157.2 CE).

Por consiguiente, aun cuando el artículo 134 de la Constitución española se refiera a los presupuestos generales del Estado, cabe deducir de él cuando menos una proyección de sus principios al derecho presupuestario autonómico, en la medida en que el presupuesto es una institución básica fundamental en la ordenación jurídica de toda organización política, cuya esencia última es garantizar el sometimiento del poder financiero al imperio de la ley. No hay duda alguna que las comunidades autónomas en el ejercicio de su poder financiero están sometidas a límites más o menos explicitados en sus normas institucionales básicas, los cuales, de

no encontrarse expresados en tales normas, deberán deducirse de los principios y reglas que la Constitución impone al presupuesto del Estado.

Si ello es así, las mismas razones que justificaron que ese tribunal declarase la inconstitucionalidad de diversos preceptos incluidos en leyes de presupuestos del Estado (SSTC 77/1992, 178/1994, 195/1994, entre otras), por tratarse de normas propias de ley ordinaria sin relación directa con las habilitaciones de gastos y las previsiones de ingresos o con los criterios de política económica, y sin que estuviese justificada su inclusión en esta específica ley por ser complemento necesario de la misma, podrían justificar la declaración de inconstitucionalidad de los preceptos que en este recurso se expresan, siempre y cuando en ellos se dieran tales circunstancias. Y ello debiera en nuestra opinión ser así ya que, como a juicio de esta Institución queda acreditado, tanto la normativa derivada del bloque de constitucionalidad como los principios y reglas básicas derivados de la Constitución afectan por igual al legislador estatal y al autonómico y le imponen similares límites y obligaciones.

QUINTO. De acuerdo con lo expuesto, se detallan a continuación los diversos preceptos de la ley de presupuestos de Canarias para 1997, cuya declaración de inconstitucionalidad se solicita, que a juicio del Defensor del Pueblo son ajenos a su núcleo esencial, ya que no cumplen, desde ningún punto de vista, los requisitos exigibles para ser constitucionalmente válida su inclusión en la ley de presupuestos, al no ser preceptos que «guarden directa relación con las previsiones de ingreso y las habilitaciones de gasto de los presupuestos o con los criterios de política económica general en que se sustenten» (SSTC 63/1986 y 76/1992) ni tampoco ser «complemento necesario para la mayor inteligencia y para la mejor y más eficaz ejecución del Presupuesto y, en general, de la política económica del Gobierno».

El primero de los preceptos cuestionados es el artículo 36 de la Ley 5/1996, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 1997, cuyo tenor literal es el siguiente:

«1. El Gobierno, a propuesta del Departamento afectado y previo informe de las Direcciones Generales de Función Pública y de Planificación, Presupuesto y Gasto Público, podrá efectuar las reasignaciones de efectivos que fueren precisas para el funcionamiento de los servicios públicos esenciales.

2. El personal al servicio de la Administración de la Comunidad Autónoma Canaria, cuyo puesto de trabajo esté incluido en la propuesta de medios personales que deban ser objeto de traspaso a los Cabildos Insulares, de conformidad con los procesos de transferencias amparados en la Ley Territorial 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias, siempre que ello conlleve cambio de isla donde desempeñe su puesto de trabajo, podrá ser destinado, cuando existieran vacantes, a otro puesto por el procedimiento de reasignación de efectivos.

La reasignación de efectivos se efectuará a puestos vacantes con igual localización territorial que los puestos de procedencia y de conformidad con los requisitos exigidos para su desempeño en las relaciones de puestos de trabajo.

La adscripción tendrá carácter provisional y las retribuciones que se le asignen serán las correspondientes al puesto de adscripción.

La reasignación de efectivos la efectuará la Secretaría General Técnica de la Consejería donde estuviera destinado el personal afectado, cuando sea en el ámbito de la misma. Si la reasignación fuera a un puesto de otra Consejería, se efectuará por la Dirección General de la Función Pública.

La reasignación de efectivos tendrá carácter obligatorio para puestos de similares características e iguales retribuciones y voluntario en los demás casos.»

Como se puede apreciar, en este artículo se habilita al Gobierno para determinadas reasignaciones de efectivos precisas para el funcionamiento de los servicios públicos esenciales y se regula aquélla a la que dará lugar el traspaso del personal que debe producirse hacia los Cabildos Insulares, de conformidad con los procesos de transferencias amparados en la Ley Territorial 14/1990, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias. Esta regulación cuyo objeto directo es la reordenación de determinados efectivos al servicio de la Administración pública canaria no tiene conexión alguna ni con los ingresos y gastos, que son el núcleo esencial de la ley de presupuestos, ni con la política económica del Gobierno canario, ni menos aún es una norma cuya inclusión en la ley esté justificada para que resulte posible la adecuada comprensión, aplicación o ejecución de los Presupuestos.

Lo mismo cabe afirmar del artículo 37, cuyo texto es el que a continuación se transcribe:

«1. La diferencia, en cómputo mensual, entre la jornada reglamentaria de trabajo y la efectivamente realizada por el personal al servicio de la Administración pública de la comunidad autónoma llevará aparejada, salvo que concurra causa justificada, la correspondiente deducción de haberes con independencia de que el incumplimiento del horario o la inasistencia al trabajo injustificados pueda dar lugar a la adopción de las medidas disciplinarias correspondientes.

2. Para el cálculo del valor hora aplicable a dicha deducción se tomará como base la totalidad de las retribuciones íntegras mensuales que perciba el funcionario dividida por 30 y, a su vez, este resultado por el número de horas que el funcionario tenga obligación de cumplir, de media, cada día.»

Lo que regula este artículo es prácticamente una norma de derecho sancionador administrativo que habilita para la detracción de haberes del funcionario por diferencia en cómputo mensual entre la jornada reglamentaria de trabajo y la efectivamente realizada, concretando además el modo en el que ha de calcularse el valor/hora aplicable a la deducción que en su caso se practique. Por idénticas razones que en el caso anterior, no parece admisible la inclusión de este precepto en la ley de presupuestos.

Similares razones justifican, a juicio de esta institución, el recurso contra el número 2 del artículo 41 de la ley, cuyo texto es el siguiente:

«2. Las retribuciones complementarias que, durante un plazo máximo de tres meses, puedan percibir los funcionarios a partir de su cese en el desempeño de los puestos de trabajo, por alteración de su contenido o por su supresión en la relación de puestos de trabajo, tendrán el carácter de «a cuenta» de las que les correspondan por el nuevo que ocupen. No procederá reintegro alguno en el caso de que las cantidades

percibidas a cuenta fueran superiores a las correspondientes al puesto finalmente ocupado.»

Aun cuando el precepto afecta al régimen retributivo de los funcionarios públicos, difícilmente puede entenderse que la determinación de las retribuciones complementarias que temporalmente correspondan a los funcionarios cesados por circunstancias concretas en su puesto de trabajo deba ser incluido en la ley de presupuestos y no en una ley ordinaria que regule materialmente el régimen de los funcionarios públicos.

La disposición adicional decimocuarta, cuya declaración de inconstitucionalidad también se pretende mediante este recurso dice lo siguiente:

«Se crea en el seno de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, dentro del grupo A, «Cuerpo Superior Facultativo», la Escala de Inspectores Farmacéuticos.»

Si bien la creación de cuerpos o escalas puede y debe ser materia tratada por la ley ordinaria, no se justifica en absoluto ni en el texto de la disposición ni en la exposición de motivos de la ley la razón por la que la creación de esta escala se lleve a cabo a través de la ley de presupuestos de la comunidad autónoma para 1997 y no a través de la aprobación de un proyecto de ley ordinario, máxime si se tiene en cuenta que aquí no se precisa ni el número de efectivos que tendrá esta escala ni se incluye dato o mención alguna sobre el coste de la medida o su relevancia presupuestaria. La inadecuación de una regulación de este carácter en una ley de presupuestos debe dar lugar, a juicio de esta institución, a la declaración de inconstitucionalidad de esta disposición adicional decimocuarta.

Lo mismo cabe decir de la disposición adicional decimoquinta, la cual dispone que:

«El acceso a la condición de funcionario del cuerpo superior facultativo, escala titulados sanitarios de la especialidad de farmacia asistencial no comportará obligación ni derecho alguno a disponer de oficina de farmacia.»

Es evidente que esta norma, meramente aclaratoria de las que regulan la situación y derechos de los funcionarios a los que la misma afecta, no guarda relación ni siquiera lejanamente con la materia presupuestaria y por lo tanto no debe figurar en la Ley 5/1996.

La disposición adicional decimosexta establece lo siguiente:

«1. Las convocatorias de procedimientos selectivos de carácter excepcional que se realicen en el presente ejercicio, para adquirir la condición de personal laboral fijo en los puestos vacantes sujetos a régimen jurídico laboral en la Comunidad Autónoma de Canarias, se efectuarán por el sistema de concurso de méritos, en el que se tendrán en cuenta preferentemente los servicios prestados en la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias.

2. Las relaciones de empleo de quienes desempeñen con carácter temporal las plazas vacantes incluidas en los procesos selectivos anteriormente mencionados se

podrán prolongar hasta que finalicen los procesos selectivos correspondientes a la convocatoria de las plazas de carácter fijo.

3. Los concursos de traslados convocados se resolverán conjuntamente con los procedimientos selectivos anteriormente mencionados.

4. La presente disposición no está sujeta a lo establecido en lo dispuesto en el artículo 38 de la presente Ley, dentro de los límites de la oferta pública de empleo de 1992 aún no resuelta.»

La disposición adicional decimonovena contra la que también se interpone recurso dice:

«Se modifica el apartado 1 del artículo 42 de la Ley 2/1987, de 30 de marzo de la Función Pública Canaria que queda redactada en los términos siguientes:

Artículo 42.1. No obstante lo dispuesto en el artículo anterior, los funcionarios de la Comunidad Autónoma de Canarias que sean elegidos miembros del Parlamento de Canarias o de las corporaciones insulares o municipales de esta comunidad autónoma, en este último supuesto en municipios con más de veinte mil habitantes, podrán acceder a la situación de servicios especiales y continuar percibiendo sus haberes de la Administración de la comunidad autónoma. Los funcionarios docentes de las universidades canarias, en el caso de ser elegidos miembros del Parlamento de Canarias, también podrán acceder a la situación de servicios especiales y continuar percibiendo sus retribuciones de la Universidad donde vinieran desempeñando su actividad docente. El Gobierno de Canarias transferirá, en su caso, a la Universidad correspondiente, cuando no existan vacantes de personal docente dotadas presupuestariamente que permitan la contratación del personal sustituto, y previa petición trimestral de aquélla, el importe de las nóminas realmente devengadas por esos funcionarios docentes con cargo a una partida presupuestaria ampliable, que deberá establecerse anualmente dentro de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma».

Conforme el texto del precepto evidencia, estamos ante la reforma de un artículo de la Ley de la Función Pública Canaria, hecho ante el cual resulta inútil insistir en que esta regulación debiera contenerse en una ley ordinaria y no en una ley de presupuestos.

Por su parte, la disposición adicional vigesimoprimera es del siguiente tenor literal:

«1. Una vez aprobado el decreto de homogeneización de niveles mínimos de complemento de destino y específico de los puestos de trabajo adscritos a los cuerpos de subalterno, auxiliar y administrativo, y con efectos de la fecha de publicación en el BOC de dicho Decreto, los funcionarios de carrera de la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias pertenecientes a los citados cuerpos, como consecuencia del ingreso en los mismos, quedarán adscritos definitivamente a los puestos que se hallen desempeñando en régimen de adscripción provisional, salvo que tales puestos tengan asignadas unas retribuciones complementarias superiores a las mínimas establecidas por el referido Decreto de homogeneización.

2. Los funcionarios en adscripción provisional no afectados por lo dispuesto en el apartado anterior continuarán ocupando los puestos de trabajo a que se hallen adscritos

con el mismo carácter provisional, en tanto no se proceda a su provisión definitiva por concurso.

3. Los funcionarios adscritos definitivamente en aplicación de lo dispuesto en el apartado primero podrán tomar parte en las convocatorias de concursos que se celebren con anterioridad al 31 de diciembre de 1997.»

Se trata, pues, de ordenar la adscripción definitiva de los funcionarios que se vean afectados por la «homogeneización» de niveles mínimos de complemento de destino y específico de determinados puestos de trabajo. El proceso de homogeneización (su orientación, sus límites...) sería el único aspecto con relevancia presupuestaria y, sin embargo, no se aborda en esta disposición adicional sino en un decreto del Gobierno de Canarias. Ello a juicio de esta institución pone de manifiesto la impropiedad de incluir esta disposición adicional en la ley de presupuestos.

Por su parte, la disposición adicional vigesimoquinta establece lo siguiente:

«Quedarán integrados en los cuerpos administrativo y de gestión de la Administración aquellos funcionarios de carrera de la Administración pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, de los cuerpos auxiliar y administrativo, respectivamente, que cumplan los siguientes requisitos:

a) Que ostentaran la condición de funcionario de la Comunidad Autónoma de Canarias, en la fecha de entrada en vigor de la Ley 2/1987, de 30 de marzo, de la Función Pública Canaria que crea, en su disposición adicional primera, los cuerpos y escalas de funcionarios de carrera.

b) Poseer en el momento de la entrada en vigor de la presente Ley de Presupuestos, los requisitos de titulación exigidos en el artículo 22.1 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, para acceder a otro grupo inmediatamente superior.

c) Realizar un curso selectivo de formación sobre las materias específicas del cuerpo en el que pretendan integrarse.»

Conforme se hará notar en el momento de alegar otros motivos de inconstitucionalidad adicionales a los ya expuestos frente a esta disposición concreta, lo que ésta regula es un proceso de promoción interna de funcionarios de los cuerpos administrativo y auxiliar a los de gestión y administrativo respectivamente. Obviamente esta no es una materia propia de la ley de presupuestos, ya que este tipo de procesos se insertan en el ámbito de la promoción profesional de los funcionarios públicos y en su régimen estatutario propio.

A ello no obsta que la delimitación temporal que marca el precepto determinando quiénes pueden acceder a los cuerpos del grupo inferior, tenga su fundamento en las limitaciones presupuestarias de los gastos de personal de la Administración pública canaria. Ello justificaría que la ley de presupuestos estableciese una limitación cuantitativa de las vacantes que se pudieran ofertar en el ejercicio presupuestario para integraciones o promociones internas; pero no que el proceso se regule en esta ley.

Por último, la disposición adicional vigesimosesta establece lo que a continuación se transcribe:

«1. Los funcionarios del Parlamento, del Consejo Consultivo, del Diputado del Común y de la Audiencia de Cuentas de Canarias podrán proveer los puestos de trabajo reservados a funcionarios de la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias, de acuerdo con los requisitos que se establezcan en las Relaciones de Puestos de Trabajo.

2. Los funcionarios de la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias podrán proveer los puestos de trabajo reservados a funcionarios de las instituciones referidas en el apartado 1, de acuerdo con los requisitos que se establezcan en sus correspondientes Normas de Gobierno Interior y en las Relaciones de Puestos de Trabajo.»

La regulación que contiene esta disposición adicional se limita a autorizar la movilidad de los funcionarios propios de diversas instituciones públicas canarias y de la Administración autonómica entre aquéllas y ésta, y viceversa. Tampoco aquí se alcanza a comprender cuál pueda ser la vinculación que tenga esta regulación concreta con la materia propia de la ley de presupuestos, motivo éste por el que se incluye esta disposición adicional entre los preceptos de la Ley 5/1996 respecto de los que se interpone recurso de inconstitucionalidad.

Por consiguiente, como a juicio de esta institución los preceptos de la ley de presupuestos hasta aquí mencionados no tienen relación directa con los gastos e ingresos que integran el presupuesto, ni con los criterios de política económica de la que ese presupuesto es el instrumento, y no parece, tampoco, que sean complemento necesario para la mayor inteligencia y para la mejor y más eficaz ejecución del presupuesto y en general de la política económica del Gobierno (STC 76/1992, FJ 4.º), debiera procederse a la declaración de su inconstitucionalidad por infringir, amén de otros posibles, los artículos 61.1 .b) del Estatuto de Autonomía de Canarias y 21.1 de la LOFCA —preceptos estos en los que se determina el contenido propio de la ley de presupuestos de la comunidad autónoma— de acuerdo con lo establecido en el artículo 28.1 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, reguladora de ese tribunal.

SEXTO. Lo expuesto en los fundamentos jurídicos precedentes debiera posibilitar, en opinión de esta institución, la declaración de inconstitucionalidad de los preceptos cuestionados, ya que se ha acreditado que la posición del legislador autonómico en el ejercicio de su potestad de examinar y aprobar la ley de presupuestos generales de la comunidad autónoma es similar a la que ostenta el legislador estatal cuando examina y aprueba el presupuesto general del Estado.

Dicho de otro modo, de la regulación que se contiene en el Estatuto de Autonomía y en la LOFCA, así como del Reglamento del Parlamento de Canarias, se derivan para el legislador autonómico similares obligaciones y límites que los que se derivan para el legislador estatal de las reglas y principios presupuestarios contenidos en la Constitución, y especialmente en los artículos 66.2 y 134.2.

Quiere hacerse constar aquí que es más la efectividad de estos límites lo que realmente preocupa a esta institución y no tanto la concreta regulación material contenida en los preceptos de esta ley de presupuestos que se recurre (con la excepción que luego se dirá). La existencia de un poder financiero autónomo —derivación ineludible de la autonomía política— del que es titular esta comunidad autónoma (al igual que las demás) exige que existan límites precisos a los que la comunidad autónoma deba someter el ejercicio de dicho poder. Si dichos límites no

aparecen expresados en su Estatuto de Autonomía y en las restantes normas que integran el denominado bloque de la constitucionalidad, o si aparecen expresados insuficiente o incompletamente, habrá que extraerlos o completarlos de las normas y principios constitucionales, aunque el destinatario directo de tales normas y principios sea una institución estatal y no la equivalente de las comunidades autónomas. Y ello debe ser así porque lo que no puede admitirse es que la comunidad autónoma ostente un poder específico, de naturaleza y alcance conocido, que no se halle sometido a límites determinados y concretos.

En este sentido se ha considerado oportuna la interposición de este recurso al considerar su objeto como idóneo en relación con la misión de defensa de los derechos contenidos en el título I de la Constitución que el artículo 54 de la misma encomienda al Defensor del Pueblo. En definitiva, entendemos que delimitar el marco constitucionalmente válido en el que la comunidad autónoma puede ejercitar su poder financiero y concretar la intensidad con la que el principio de legalidad presupuestaria y sus derivaciones se aplican a ésta, con el rigor y precisión de la doctrina de ese tribunal, contribuirá significativamente a la garantía del espacio de libertad del que deben disponer los ciudadanos frente a todo ejercicio del poder político.

En relación con ello, y para completar la exposición de las razones por las que esta Institución ha considerado oportuno interponer este recurso, debe hacerse referencia a lo manifestado por ese tribunal respecto a que la inclusión injustificada de materias propias de ley ordinaria en la ley de presupuestos puede ser contraria a la Constitución, no sólo por suponer una restricción ilegítima de las competencias del poder legislativo, al disminuir sus facultades de examen y enmienda sin base constitucional (STC 65/1987, FJ 5,0) sino también —y es lo que aquí interesa— por afectar al principio de seguridad jurídica, debido a la incertidumbre que una regulación de este tipo origina (STC 65/1990, FJ 3.º).

Es este último aspecto otra de las razones fundamentales que mueven a esta institución a la presentación de este recurso. La viciosa práctica de los «Riders» o «Cavaliers Budgetaires» unánimemente criticados por la doctrina y erradicados ya por la sólida jurisprudencia de ese tribunal del ámbito estatal, se sigue manteniendo aún en la normativa presupuestaria de alguna comunidad autónoma. Subsiste, por tanto, una práctica que si bien facilita su labor al poder ejecutivo correspondiente por la celeridad y sumariedad de la tramitación de estas leyes, es contraria al principio de seguridad jurídica (artículo 9.3 CE) por lo complejo y prolijo de su abigarrado contenido que dificulta su conocimiento y comprensión por los ciudadanos.

Como ese tribunal ha declarado —aunque referido a la publicidad de las normas— sólo podrán asegurarse las posiciones jurídicas de los ciudadanos, la posibilidad de ejercer y defender sus derechos y la efectiva sujeción de los ciudadanos y los poderes públicos al ordenamiento jurídico, si los destinatarios de las normas tienen una efectiva oportunidad de conocerlas en cuanto a tales normas, mediante un instrumento de difusión general que dé fe de su existencia y contenido, por lo que resultarán evidentemente contrarias al principio de publicidad de aquellas normas que fueran de imposible o muy difícil conocimiento (STC 179/1 989).

El legislador debe perseguir la claridad y no la confusión normativa, debe procurar que acerca de la materia sobre la que se legisla sepan los operadores jurídicos y los ciudadanos a qué atenerse y debe huir de provocar situaciones objetivamente confusas (STC 46/1990). Este loable y obligado objetivo no parece cumplirse en el caso aquí tratado en el que el legislador

autonómico consintió la introducción en la ley de presupuestos de preceptos propios de ley ordinaria ajenos al núcleo esencial de la ley y no conectados con éste ni con la política económica del Gobierno, con lo que, ajuicio de esta Institución, se vulnera, por una parte, el principio de seguridad jurídica del artículo 9.3 de la Constitución y, de otra parte, los artículos 61.1.b) del Estatuto de Autonomía de Canarias y 21.1 de la LOFCA, que determinan el contenido propio de esta singular ley, infracciones estas que deben dar lugar a la declaración de inconstitucionalidad de los preceptos en su momento relacionados de la Ley 5/1996, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 1997, de acuerdo con lo que establece el artículo 28.1 de la Ley Orgánica reguladora de ese tribunal.

SEPTIMO. Al margen de lo expuesto y específicamente con relación a la disposición adicional vigesimoquinta de la Ley del Parlamento de Canarias 5/1996, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para 1997, esta institución entiende que existen otros motivos de inconstitucionalidad que a continuación se desarrollan.

Como se apuntó en su momento cuando fue transcrito el texto de esta disposición adicional, lo que en ella se regula, más que una «integración» —término empleado por la norma— es un proceso de «promoción interna» para funcionarios de los cuerpos administrativo y auxiliar a los que se posibilita el acceso a los cuerpos de gestión y administrativo, respectivamente, siempre y cuando cumplan los requisitos que en la propia disposición adicional se establecen. Una norma que posibilita el acceso a cuerpos o escalas del grupo inmediatamente superior a funcionarios pertenecientes a cuerpos y escalas clasificados en un grupo inferior, de los previstos en el artículo 25 de la Ley 30/1984, previa posesión de la titulación correspondiente y superación de las pruebas o cursos que se establezcan, es técnicamente un proceso de promoción interna, con independencia de la denominación que la norma utilice.

Pues bien, a juicio de esta institución, esta «promoción interna» o si se quiere, esta «integración» no respeta el derecho a la igualdad en el acceso a funciones y cargos públicos de acuerdo con los principios de mérito y capacidad (artículo 23.2 en relación con el 103.3 CE), ni la normativa básica del Estado en materia de función pública, competencia exclusiva de éste, que regula la promoción interna de los funcionarios públicos (artículo 149.1.18 CE y artículo 22.2 y disposición adicional vigesimosegunda de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública).

En efecto, la disposición adicional vigesimoquinta impone a los funcionarios que pretendan acceder a los cuerpos y escalas del grupo superior el cumplimiento de tres requisitos: poseer en el momento de entrada en vigor de la ley la titulación que exige el artículo 22.1 de la Ley 30/1984 para acceder a otro grupo inmediatamente superior; realizar un curso selectivo de formación; y ostentar la condición de funcionario de la Comunidad Autónoma de Canarias en la fecha de entrada en vigor de la Ley 2/1 987, de 30 de marzo, de la Función Pública Canaria.

Es este último requisito el que esta institución considera incompatible con el derecho a la igualdad en el acceso a funciones y cargos públicos de acuerdo con los principios de mérito y capacidad que establece el artículo 23.2 de la Constitución en relación con el artículo 103.3 de la misma.

Ese tribunal ha declarado expresamente que «... el mandato constitucional de favorecer la promoción a través del trabajo (artículo 35 de la norma fundamental) permitía admitir la posibilidad de que quienes desempeñaran puestos inferiores pudieran acceder a una plaza de un nivel superior (STC 50/1986, FJ 5,0) y que la antigüedad de los servicios prestados a la Administración pudiera ser adecuadamente valorada como mérito de los aspirantes a ocupar una plaza de la función pública (STC 67/1989, FJ 2.º). No en balde la propia Ley 30/1984, que establece las normas básicas en materia del estatuto de los funcionarios y, en consecuencia, desarrolla el artículo 149.1.18 de la Constitución y garantiza la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos implicados (artículo 149.1.1), prevé entre los fines de las administraciones públicas la promoción interna de los funcionarios que posean titulación bastante para ello (artículo 22)» (STC 302/1993).

Ahora bien, en esta última sentencia ese tribunal advierte expresamente que si lo anterior es sin duda cierto «... no lo es menos que no por eso dejan de jugar los principios de mérito y capacidad en el acceso a funciones y cargos públicos que la Constitución consagra en el artículo 103.3, principios que concretan y articulan el genérico juicio de igualdad en esta materia consagrado por el artículo 23.2». En este sentido se afirma que «la promoción interna de los funcionarios a través del trabajo no puede confundirse con una patente para excluir la vigencia de estos preceptos constitucionales ni siquiera temporal y excepcionalmente, puesto que nada permite al legislador estatal o autonómico transgredir los límites que la Constitución impone a su libertad de configuración normativa y menos cuando está en juego un derecho con rango de fundamental como es la igualdad de acceso de todos los ciudadanos a las funciones públicas (artículo 23.2 CE)».

De la doctrina reiterada de ese tribunal en materia de función pública, y especialmente en relación con la legitimidad de la convocatoria de pruebas «restringidas» (SSTC 67/1989, 27/1991, etc.), se deduce que del artículo 23.2 de la Constitución se deriva «en primer lugar una libertad de acceso de los ciudadanos a dichas funciones públicas, que sólo puede ser exceptuada por muy excepcionales razones objetivas...». y, además, «que ese acceso se ordene de manera igualitaria en la convocatoria mediante normas abstractas y generales con el fin de preservar la igualdad ante la ley de los ciudadanos, todo lo cual obliga al legislador y a la Administración a elegir reglas fundadas en criterios objetivos y presididos por los cánones de mérito y capacidad que el artículo 103.3 dispone» (STC 302/1993).

Esta institución quiere entender que cuando la disposición adicional vigésimoquinta exige a los funcionarios «realizar un curso selectivo de formación sobre las materias específicas del cuerpo en el que pretendan integrarse», pretende con ello atender a los principios de mérito y capacidad cuya eficacia se proyectará sobre tal curso «selectivo» y sobre las condiciones objetivas que los participantes deban aportar para superarlo.

Sin embargo, no parece posible compatibilizar el principio de igualdad en el acceso a funciones públicas con la discriminación que realiza la propia ley entre los funcionarios de los cuerpos administrativo y auxiliar que ostentaran la condición de funcionarios de la Comunidad Autónoma de Canarias a la entrada en vigor de la Ley 2/1987 y los que hayan alcanzado tal condición con posterioridad a la entrada en vigor de dicha ley.

La norma no justifica en absoluto esta discriminación. Se alude a que en la ley citada se crearon los cuerpos y escalas de funcionarios de carrera de la comunidad autónoma, pero ello no parece relevante a los efectos aquí tratados puesto que la propia ley dispuso en su momento la integración en los cuerpos y escalas recién creados de todos los funcionarios transferidos y asumidos por la comunidad autónoma hasta aquella fecha o que pudieran serlo en el futuro de acuerdo con una serie de reglas objetivas (basadas fundamentalmente en la titulación y en las funciones desempeñadas) que se concretaban en sus disposiciones transitorias.

Desde luego, no se está valorando aquí la «antigüedad», puesto que con posterioridad a esa fecha han sido muchos los funcionarios transferidos a la comunidad autónoma que dispondrán de igual o mayor antigüedad que aquellos que ya lo estuvieran en 1987. Además, tampoco se valora la antigüedad en los cuerpos desde los que se vaya a acceder a otros del grupo superior, puesto que la exigencia se circunscribe a la pertenencia como funcionarios a la comunidad autónoma en la fecha de aprobación de la ley de la función pública canaria y no a los cuerpos desde los que se opte a la integración o a la promoción.

Lo cierto, sin embargo, es que la posibilidad de acceder los cuerpos del grupo superior sólo se reconoce a determinados funcionarios y no a los restantes que pertenezcan a sus mismos cuerpos, en función de un dato meramente temporal sin que se justifique ni la razonabilidad ni la proporcionalidad de la medida en relación con la finalidad de la norma, que no es otra obviamente que la promoción profesional de los funcionarios de la comunidad autónoma.

La ley nada dice al respecto y buscando indicios en los antecedentes de la tramitación parlamentaria del precepto (que no figuraba en el proyecto ni en el informe de la ponencia) se constata que el establecer este requisito no tiene ninguna otra justificación más que limitar el número de funcionarios que puedan acceder a grupos superiores en razón de las disponibilidades presupuestarias para hacer frente al incremento de la retribuciones que tal medida debe suponer.

Si ello es así, si existen restricciones presupuestarias que exigen limitar el número de plazas que se oferten a los funcionarios a promocionar o a integrar, la medida compatible con el principio de igualdad pasaría por su oferta pública y en condiciones de igualdad a los funcionarios de los cuerpos correspondientes y no por la exclusión de algunos de ellos en base a un dato temporal irrelevante a efectos de acreditar el mérito y la capacidad.

Se crea, pues, una desigualdad «en la ley» desprovista de cualquier justificación objetiva, proporcionada y razonable, ya que lo que está en juego es el derecho de acceso en condiciones de igualdad a funciones públicas, el cual sólo admite restricciones «por muy excepcionales razones objetivas» —que aquí no se acreditan— y exige que el acceso se ordene de manera igualitaria «mediante normas abstractas y generales» a través de reglas fundadas en criterios objetivos y presididos por los cánones de mérito y capacidad que el artículo 103.3 dispone (STC 302/1993).

OCTAVO. Además de esta quiebra del principio de igualdad, la disposición adicional vigésimoquinta desconoce, muy claramente a juicio de esta institución, la legislación básica del Estado en materia de función pública (artículo 149.1.18 CE).

El artículo 22.1 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, precepto básico (artículo 1.3 de la propia ley) y aplicable por tanto a todas las

administraciones públicas, establece los requisitos precisos para la «promoción interna» de los funcionarios, requisitos que además son también de aplicación a los funcionarios que accedan por «integración» a otros cuerpos o escalas del mismo grupo o de grupo superior según precisa el párrafo quinto del número 1 del citado artículo 22.

Los requisitos que establece la legislación básica son los siguientes: poseer la titulación exigida para el ingreso en los cuerpos o escalas de que se trate; tener una antigüedad de al menos dos años en el cuerpo o escala desde el que se realice la promoción interna o la integración; y superar las pruebas y reunir los requisitos que para cada caso establezca la autoridad competente en la materia.

Como se desprende de la simple lectura de la disposición adicional vigésimoquinta de la Ley 5/1996, los requisitos que esta norma exige para lo que ella denomina «integración» de los funcionarios de los cuerpos auxiliar y administrativo en los cuerpos administrativo y de gestión, respectivamente, no coinciden con los previstos en la legislación básica del Estado. Así, incluso considerando que la realización del curso selectivo previsto en la disposición adicional fuese equiparable a la superación de pruebas en las que deben respetarse los principios de igualdad, mérito y capacidad, se obvia el requisito de tener una antigüedad de al menos dos años en el cuerpo o escala de pertenencia y se introduce otro requisito diferente —pertenecer a la Administración de la comunidad autónoma en la fecha de aprobación de su ley de función pública— que no existe en la legislación básica estatal.

Por otro lado, y ya concretamente en lo que se refiere a la promoción interna del cuerpo auxiliar al cuerpo administrativo, se infringe también la disposición adicional vigesimosegunda de la Ley 30/1984 que establece un régimen específico para el acceso de cuerpos o escalas del grupo D a los correspondientes del grupo C del mismo área de actividad o funcional.

Para este supuesto específico la Ley 30/1984, en norma también básica y aplicable a todas las administraciones públicas, posibilita que la promoción interna se efectúe por el sistema de concurso-oposición con valoración en la fase de concurso de los méritos relacionados con la carrera y los puestos desempeñados, el nivel de formación y la antigüedad, pudiendo sustituirse la titulación por una antigüedad de diez años en un cuerpo o escala del grupo D o de cinco años y la superación de un curso específico de formación al que habría de accederse por criterios objetivos.

Nada de esto se prevé en la disposición adicional vigésimoquinta aquí cuestionada, por lo que se considera que el legislador autonómico no ha respetado el ámbito competencial que le corresponde en materia de función pública al desconocer en su regulación la normativa básica emanada del legislador estatal en el ejercicio de la competencia exclusiva que para ello le otorga el artículo 149.1.18 de la Constitución.

Es en base a esta infracción, la del artículo 22.1 y la de la disposición adicional vigesimosegunda en su condición de bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos de acuerdo con el artículo 149.1.18 CE, que se solicita la declaración de inconstitucionalidad de la disposición adicional vigésimoquinta de la Ley del Parlamento de Canarias 5/1996, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para 1997.

1.2. Solicitudes de interposición de recursos de inconstitucionalidad

Se han recibido, además, en esta institución, diversas solicitudes de interposición de recurso de inconstitucionalidad contra distintas normas respecto de las cuales, una vez evaluadas detenidamente las alegaciones formuladas por los solicitantes, no se ha apreciado que concurren fundamentos jurídicos suficientes para interponer recurso ante el Tribunal Constitucional.

En todos los casos se han dirigido a los interesados contestaciones motivadas en las que el Defensor del Pueblo ha fundamentado su decisión de no recurrir.

Estas solicitudes de recurso lo fueron contra las siguientes normas:

1.2.1. *Ley Orgánica 5/1996, de 30 de diciembre, de Reforma de la Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Aragón, modificada por la Ley Orgánica 6/1994, de 24 de marzo, de reforma de dicho Estatuto*

Contra el artículo 1.0, punto 3.

1.2.2. *Ley 7/1997, de 14 de abril, de Medidas Liberalizadoras en materia de Suelo y de Colegios Profesionales*

Contra el último párrafo del apartado 2 del artículo 5.

1.2.3. *Ley 12/1996, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1997*

Contra los siguientes preceptos:

Artículo 2.1.

Artículos 7.

Artículos 18, 19 y 21 a 26.

Artículo 61 uno, apartado 6.º

Artículo 62 uno.

1.2.4. *Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social*

Contra los siguientes preceptos:

Artículo 103.

Artículo 114.

Artículo 120.

Disposición adicional séptima.

1.2.5. *Ley 14/1996, de 30 de diciembre, de cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas y de medidas fiscales complementarias*

Contra el artículo 83.

1.2.6. *Ley 15/1997, de 25 de abril, sobre habilitación de nuevas formas de gestión del Sistema Nacional de Salud*

Contra su artículo único.

1.2.7. *Ley 24/1997, de 15 de julio, de Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social*

Contra los siguientes preceptos:

Artículo 7.

Artículo 13.

1.2.8. *Ley 10/1996, de 27 de diciembre, por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 1997*

Contra las disposiciones adicionales octava y decimotercera.

1.2.9. *Ley 9/1996, de 26 de diciembre, del Parlamento Andaluz, por la que se aprueban Medidas Fiscales en materia de Hacienda Pública, Contratación Administrativa, Patrimonio, Función Pública y Asistencia Jurídica a Entidades de Derecho Público*

Contra el artículo 39.

1.2.10. *Ley 6/1997, de 18 de julio, reguladora del Consejo Económico y Social de La Rioja*

Contra la letra b) del apartado 1 del artículo 5.

1.2.11. *Ley 4/1996, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Generalidad Valenciana*

Contra los artículos 27, 28 y 29.

1.2.12. *Ley 2/1997, de 24 de enero, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para 1997*

Contra la disposición adicional decimocuarta.

1.2.13. Ley 4/1996, de 26 de diciembre, de Ordenación del Servicio Farmacéutico de Castilla-La Mancha

Contra los siguientes preceptos:

Artículos 20 y 38, en relación con los artículos 3.5 y 21.

Artículos 22.5, 22.6 y 36.

Disposiciones transitorias segunda y tercera.

1.2.14. Normas de Gobierno Interior del Parlamento de Canarias, aprobadas el 6 de febrero de 1997

Contra los siguientes preceptos:

Disposiciones transitorias primera, segunda y cuarta.

Disposición adicional octava.

1.2.15. Ley 1/1997, de 8 de enero, Reguladora de la Venta Ambulante de la Comunidad de Madrid

Contra la totalidad de la ley.

1.2.16. Ley 17/1997, de 4 de julio, de espectáculos públicos y actividades recreativas de la Comunidad de Madrid

Contra los siguientes preceptos:

Artículos 23, 34, 37, 38, 39, 40.1, 41 apartados 2 y 3.

Disposición final primera.

1.2.17. Ley 8/1997, de 8 de julio, de Colegios Profesionales de Castilla y León

Contra la totalidad de la ley.

1.2.18. Real Decreto-Ley 12/1997, de 1 de agosto, por el que se añade un párrafo tercero al artículo 67.1 del texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos de Motor y Seguridad Vial, aprobado por Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo

Contra el artículo 67.1, párrafo 3º

1.3. Solicitudes de interposición de recursos de amparo

Durante el año 1997 han comparecido ante esta institución 13 ciudadanos solicitando la interposición de recurso de amparo constitucional. En todas las solicitudes formuladas, el recurso demandado era de los previstos en el artículo 44 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, es decir, situaciones en las que la vulneración de un derecho fundamental resulta imputable de forma inmediata y directa a una resolución judicial.

También en todos los casos, el Defensor del Pueblo, oída la Junta de Coordinación y Régimen Interior, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 18.1 .b) del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Defensor del Pueblo, de 6 de abril de 1983, adoptó el acuerdo de no acceder a la pretensión de los interesados por estimar que no resultaba viable la acción de amparo.