DEFENSOR DEL PUEBLO
Informe anual 2005
y
debates en las Cortes Generales

I. Informe

CORTES GENERALES

Edición preparada por el Área de Publicaciones y Documentación
del Defensor del Pueblo

España. Defensor del Pueblo

Informe anual 2005 y debates en las Cortes Generales / Defensor del Pueblo; [edición preparada por el Área de Publicaciones y Documentación del Defensor del Pueblo]. - [Madrid] : Publicaciones del Congreso de los Diputados, [2006]. - 2 v. : gráf.; 26 cm. - (Informes)

ISBN: 84-7943-284-5 (o.c.)

I. Informe. - 1.024 p. -- 84-7943-285-3
II. Debates. -- p. -- 84-7943-286-1

1. Informe de actividad 2. Debate parlamentario I. Título II. Serie: Informes (España. Cortes Generales. Congreso de los Diputados).

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

ISBN: 84-7943-284-5 (Obra completa)
ISBN: 84-7943-285-3 (Vol. I)
Depósito legal: S. 1.551-2006
Fotocomposición e impresión: Gráficas Varona, S.A.
Polígono El Montalvo. Salamanca

I. PRESENTACIÓN

La obligación constitucional que tiene el Defensor del Pueblo de dar cuenta de su gestión encuentra el cauce más evidente en el Informe que cada año tiene que presentar ante las Cortes Generales. Sin entrar en el comentario de sus características y significado, resulta notorio que el contenido de esta cita anual reviste una importancia intrínseca, importancia que sin lugar a dudas se multiplica como consecuencia de la acogida y del tratamiento que los diferentes medios de comunicación le vienen otorgando.

Tanto el debate en el seno de la Comisión Mixta, y la exposición ante los plenos de ambas Cámaras, como el análisis pormenorizado de las cuestiones que suscita y de sus repercusiones en los distintos ámbitos sociales ponen de relieve la trascendencia del Informe.

Especial interés cabe señalar, no obstante, en cuanto afecta —o puede afectar— al funcionamiento de las administraciones supervisadas. Y por consiguiente, a las condiciones de vida de los ciudadanos y a la «calidad de vida» que nuestro sistema democrático procura. Porque este es, en definitiva, el objetivo no sólo del Informe sino de la actividad misma del Defensor del Pueblo.

Como en ejercicios anteriores, los datos que se ofrecen aparecen ordenados de manera que se facilite, en la medida de lo posible, la comparación interanual de los mismos. Los esquemas expositivos permanecen prácticamente inalterables, lo cual permite una observación más fluida y matizada de los datos y un juicio más acabado sobre la evolución de las diferentes magnitudes y del sentido de las actuaciones.

— *Datos principales de la gestión*. La cuantificación de la actividad de la Institución se plasma en los numerosos cuadros de cifras y gráficos explicativos que se integran en este primer cuerpo del Informe. Sus componentes básicos son los que se refieren a las quejas generadas durante el año 2005; al estado de tramitación en que se encuentran; a las que, procedentes de ejercicios anteriores, se tramitaron o reabrieron durante el ejercicio objeto del Informe; a las resoluciones formales de los procesos de investigación de las quejas, y a los servicios de información al ciudadano.

Las quejas generadas se presentan en cifras totales diferenciadas según su tipología usual (colectivas, individuales, de oficio), y según la distribución de las mismas con arreglo a los criterios que también vienen siendo habituales (género de los ciudadanos reclamantes, procedencia geográfica de las quejas, cauce de llegada a la Institución y sectores

de actuación administrativa afectados), con profusión de tablas, cuadros, gráficos y datos numéricos.

El estado de tramitación que presenta el Informe es una especie de foto fija en la que se refleja la situación de las quejas, generadas y registradas, a 31 de diciembre de 2005. El estado de situación que ofrece el Informe distingue dos grandes grupos: por una parte, las quejas admitidas a trámite, diferenciando las que se encuentran *en suspenso, en curso* y *concluidas,* y, por otro lado, las no admitidas a trámite. En otro orden de cosas, se ofrecen también distintas peculiaridades de los expedientes según se refieran a quejas individuales, de carácter colectivo o de oficio. De estas últimas se proporciona una relación detallada con el número identificativo ordinal y una sucinta descripción de su objeto. También aparece en este apartado una mención de las quejas recibidas por conducto de Internet, cuyo número aumenta año tras año.

En cuanto a las quejas procedentes de ejercicios anteriores, se diferencian las ya admitidas, pero todavía inconclusas, de las que se reabrieron por algún factor sobrevenido y de las que se repusieron tras hallarse suspendida su investigación por alguna causa. Los cuadros estadísticos distinguen asimismo en este apartado según los criterios del origen de las quejas (individuales, colectivas y de oficio) y de las diversas administraciones concernidas.

Las resoluciones a que dan lugar las distintas quejas, tras las oportunas tramitación e investigación, se agrupan, según su naturaleza, en recomendaciones (de alcance general), sugerencias (con efectos puntuales), recordatorios de deberes legales y advertencias. Las resoluciones también se cifran según las distintas administraciones destinatarias (General del Estado, Autonómica, Local, otras) y según su situación (atendidas, pendientes).

Los datos sobre información al ciudadano comprenden las cifras, en evolución mensual, de la atención directa mediante comunicación telefónica, por línea habitual o gratuita, o mediante entrevista personal con los interesados en lo que se denomina atención en «Sala de visitas».

— *Administraciones incumplidoras*. Se trata de la parte más relevante del Informe anual desde la perspectiva de la expresión de la *auctoritas*. La publicidad que la presentación y divulgación del Informe suponen se convierte, por medio de este apartado concreto, en la manifestación de esa autoridad «sancionadora» en una sociedad democrática. Su aparición informativa proporciona elementos de juicio acerca de la actividad de las administraciones y, por ende, sobre la decisión soberana del acto del sufragio correspondiente.

Esa importancia explica el detalle con el que se relacionan los incumplimientos observados en los diferentes niveles de las administraciones públicas. Así, aparecen escrupulosamente consignados los trámites que ponen de relieve la caracterización como administraciones entorpecedoras, que han supuesto una traba notoria a la actividad del Defensor del Pueblo; las que no han respondido, en el ejercicio, a la información solicitada tras haberles sido formulado un tercer requerimiento, y las renuentes, que sí respondieron pero solamente después de haber sido requeridas por tercera vez.

— *Supervisión de las Administraciones*. Sin lugar a dudas, el cuerpo más voluminoso y sustantivo del Informe corresponde precisamente al detalle de la función supervi-

sora que la Constitución encomienda al Defensor del Pueblo. Una simple revisión del índice da ya idea de la amplitud de materias y de problemas suscitados a lo largo del ejercicio.

Tratándose aquí, como se trata, de una presentación que pretende animar la consulta y la lectura del Informe, lo que por las dimensiones del mismo siempre resulta de agradecer, he aquí algunos de los sugestivos asuntos que han sido investigados por las áreas funcionales de la Institución.

En cuanto se refiere a la *Función y Empleo públicos*, área que se ocupa de la tramitación de quejas relacionadas con el personal al servicio de las administraciones públicas, se ordenan las cuestiones de acuerdo con el régimen aplicable a los distintos grupos: régimen general de la función pública docente; personal al servicio de la Administración de justicia; Instituciones penitenciaras; Administración militar; Fuerzas y Cuerpos de Seguridad; Personal laboral, y Clases Pasivas.

Por lo que afecta al área de *Defensa e Interior*, el Informe se centra en las quejas que se producen en el ámbito de la administración penitenciaria (infraestructuras, salud, tratamiento, régimen, comunicaciones, madres con niños en prisión...); los extremos relativos a ciudadanía y seguridad pública (víctimas del terrorismo, trato por parte de las fuerzas y cuerpos de seguridad, detenciones, situaciones creadas por bandas, tráfico, documentación...), y lo concerniente a las quejas sobre circunstancias diversas producidas durante el desarrollo de operaciones militares.

El área de *Justicia y Violencia doméstica* vuelve una vez más a poner de manifiesto la actividad del Defensor en lo que se refiere a las dificultades producidas en relación con el servicio público judicial, Registro Civil o violencia doméstica, estas últimas muy vinculadas a los procesos de separación o divorcio. Además se tratan algunos problemas relacionados con la situación de los ciudadanos españoles incursos en un procedimiento o condenados por sentencia judicial en el extranjero.

Una de las áreas con más progresión en cuanto a número de quejas tramitadas es la que se ocupa de los asuntos relacionados con la *Administración Económica*, en general, que entiende de reclamaciones sobre Hacienda Pública (tributos estatales, transmisorios y locales), ordenación de la actividad económica (seguros, entidades financieras, CNMV, tabacos, comercio, consumo...) y transportes públicos y comunicaciones (telefonía, Internet, televisión o servicio postal).

Las cuestiones de las que se ocupa el área de *Ordenación Territorial* giran en torno al medio ambiente y a sus núcleos más característicos: información, evaluación de impacto, protección y conservación de espacios naturales, residuos, contaminación, líneas de alta tensión y telefonía móvil, entre otros. De igual manera, el área entiende de las quejas relacionadas con el urbanismo (suelo, planeamiento, licencias), la vivienda (planes, promoción) y peticiones centradas en la actividad y gestión de las entidades de la Administración local.

Dentro del área de *Sanidad y Política Social* se contienen los apartados que se dedican a: Administración sanitaria, con datos sobre las quejas acerca de, entre otros asuntos, listas de espera, transporte sanitario, información y documentación clínica, atención primaria y especializada, salud mental y prestación farmacéutica; Administración de la

Seguridad Social y Acción Social, con focos específicos de atención en requisitos, prestaciones, procedimientos y grupos vulnerables (menores, personas con discapacidad, ancianos), y Administración laboral, con quejas sobre formación profesional, colocación y empleo.

Las actividades del área de *Inmigración y Asuntos Exteriores* no han cesado de manifestar su carácter de necesidad vital, ante situaciones de verdadera presión migratoria en nuestras fronteras y ante la realidad contradictoria de unas exigencias burocráticas precisas y rigurosas, por un lado, y las carencias de mano de obra, sobre todo en determinados sectores, por otro. Ese panorama se refleja en el Informe dentro del punto dedicado a inmigración y extranjería (entradas y acceso, paso por puestos no habilitados, trato a polizones y menores no acompañados, centros de internamiento, expulsiones, procedimiento aplicable en materia de extranjería...) junto a otros aspectos de no menor importancia cualitativa como los que hacen alusión al asilo, el racismo y la xenofobia. En esta misma área, se conoce de los problemas planteados por la actividad de los servicios consulares y la atención que reciben los emigrantes españoles en el extranjero.

Finalmente, el área de *Educación y Cultura* se ocupa de atender y tramitar las quejas sobre la Administración educativa y estructura su actividad en torno a la educación universitaria, por una parte, que genera asuntos relacionados, entre otros, con las instalaciones escolares, los procesos de admisión o la educación especial, y la educación universitaria, por otra, cuyos asuntos incluyen las reclamaciones acerca del acceso a la Universidad, la homologación de títulos y las becas y ayudas tanto dirigidas a la etapa de estudios y a la de investigación.

— *Resoluciones formuladas por el Defensor del Pueblo*. Entre los «productos finales» de la actividad del Defensor, junto a los distintos tipos de informes y estudios monográficos, a la acción divulgativo-formativa o las actuaciones de atención y orientación, entre otros, destaca la elaboración de resoluciones formuladas a las administraciones públicas, bajo forma de recomendaciones (atendidas, en sentido afirmativo o negativo, y pendientes), sugerencias, recordatorios de deberes legales y advertencias. Se incluyen asimismo las resoluciones derivadas de las solicitudes de interposición de recursos de inconstitucionalidad y de amparo.

— *Relaciones institucionales*. El Informe se cierra, como de ordinario, con un apartado en el que se incluyen las actividades de carácter institucional y representativo; las formales de relación con las Cortes Generales y con los comisionados autonómicos; las que suponen una participación en reuniones y eventos nacionales e internacionales, y una gama muy extensa de otras actuaciones de colaboración y cooperación con entidades y organismos diversos, y de divulgación técnica, difusión e intercambio.

II. DATOS PRINCIPALES DE LA GESTIÓN DEL DEFENSOR DEL PUEBLO

1. INTRODUCCIÓN

El presente capítulo del Informe recoge la información estadística más significativa, correspondiente a la actividad desarrollada por el Defensor del Pueblo, a lo largo del año 2005. Siguiendo los precedentes de anteriores memorias y para facilitar una mejor exposición de las cifras más relevantes la información se estructura en seis apartados, además de esta introducción. En ellos se reflejan, de forma detallada, las características objetivas de las quejas tratadas durante el año de referencia.

Tras la presente introducción, en el apartado segundo se pone de manifiesto el conjunto de datos globales de las quejas registradas y su comparación con las del año anterior, diferenciando las colectivas, las individuales y las de oficio, así como su distribución según el género de los ciudadanos que las formulan, la procedencia geográfica de las peticiones, el cauce de remisión por el que se reciben en la Institución y los distintos ámbitos administrativos afectados.

Así mismo, el apartado tercero da cuenta, en cifras, del estado de tramitación de las quejas a 31 de diciembre de 2005 mediante un doble análisis. Por un lado, se especifica el carácter de las quejas individuales, colectivas y de oficio; por otro lado, las inadmitidas y los motivos para ello y las admitidas a trámite, con expresión de su situación, concluidas, en suspenso o en trámite. La separación entre quejas individuales y colectivas tiene por objeto diferenciar nítidamente aquellas que se plantean de forma exclusiva por un ciudadano, de aquellas que están respaldadas por un conjunto de ellos, aunque el objeto de la petición sea único y singular. Además merece especial significación la citada distinción, toda vez que se observa un incremento notable de las quejas de carácter colectivo con referencia al año anterior. En cuanto a las quejas de oficio, se incluye una relación identificativa de cada una de ellas con un breve resumen de su contenido y el código asignado.

De igual forma el apartado cuarto recoge las quejas procedentes de años anteriores, o que se han abierto y, en su caso reabierto en 2005, con expresión de los diferentes tipos y su estado de tramitación.

El apartado quinto da cuenta de las resoluciones dirigidas a las distintas administraciones públicas en las que se contienen las correspondientes recomendaciones y sugerencias, junto con el seguimiento que de su destino se hace en cuanto a si han sido admitidas, rechazadas o se encuentran pendientes al cierre del Informe.

Por último, el sexto apartado está destinado a cuantificar los datos relativos a la información y atención al ciudadano por parte de la Institución, bien por medio de visitas personalizadas, llamadas telefónicas ordinarias o a través de la línea 900.

2. QUEJAS RECIBIDAS EN 2005

2.1. Total de quejas

CUADRO 1

Quejas recibidas durante 2005 en comparación con 2004

	Año 2004	Año 2005
Colectivas	14.614	25.648
Individuales	14.264	13.962
Oficio	112	140
Total	**28.990**	**39.750**

Como puede observarse de los datos contenidos en el cuadro anterior, a lo largo del año 2005 se han registrado un total de 39.750 quejas, en las que se incluyen tanto las de carácter externo como las incoadas de oficio por la propia Institución. De los datos comparativos con el año 2004 se observa un aumento en 2005, del conjunto de quejas, que supone un incremento del 37,1%. Dentro de este incremento resulta muy significativo el de las quejas de carácter colectivo que aumentan un 75,1%, frente al leve descenso de las individuales de tan solo un 2,1%. También cabe destacar el incremento de las quejas de oficio en un 25%.

2.2. Distribución de las quejas

2.2.1. Distribución según el género de los ciudadanos

En el cuadro 2 se diferencian las quejas recibidas según el género de los reclamantes, y el gráfico 1 refleja la secuencia de las quejas recibidas según el género de los ciudadanos desde 1997.

Con relación a este año, es interesante comentar que el número de quejas recibidas de hombres se ha incrementado en un 56,1%, cosa que no ha ocurrido con las provenientes de mujeres, que solo aumenta un 17,4%. En consecuencia, sigue existiendo una diferencia notable de casi 10.000 quejas favorables a los varones.

CUADRO 2

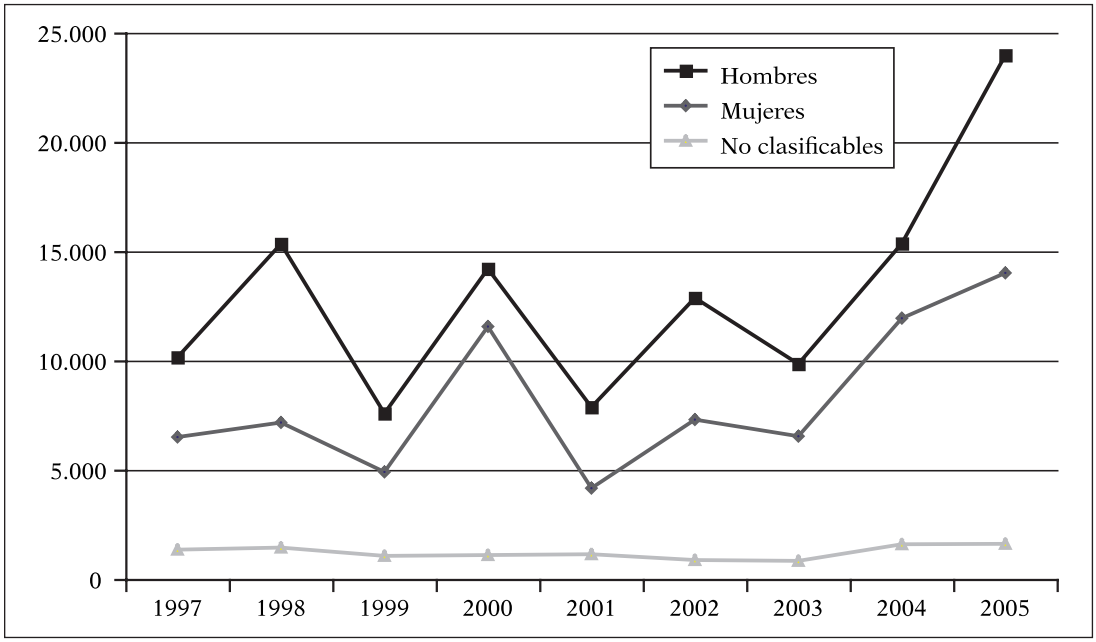
Quejas recibidas diferenciadas por género desde 1997

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Mujeres	6.504	7.176	4.905	11.568	4.164	7.292	6.539	11.932	14.014
Hombres	10.161	15.337	7.589	14.194	7.873	12.879	9.854	15.355	23.971
No clasificables*	1.352	1.451	1.057	1.112	1.149	868	831	1.591	1.625
Total	**18.017**	**23.964**	**13.551**	**26.874**	**13.186**	**21.039**	**17.224**	**28.878**	**39.610**

* *Integrado por entidades*

GRÁFICO 1

Evolución de las quejas desde 1997 según el género del reclamante



2.2.2. Distribución de las quejas por su procedencia geográfica

a) De procedencia nacional

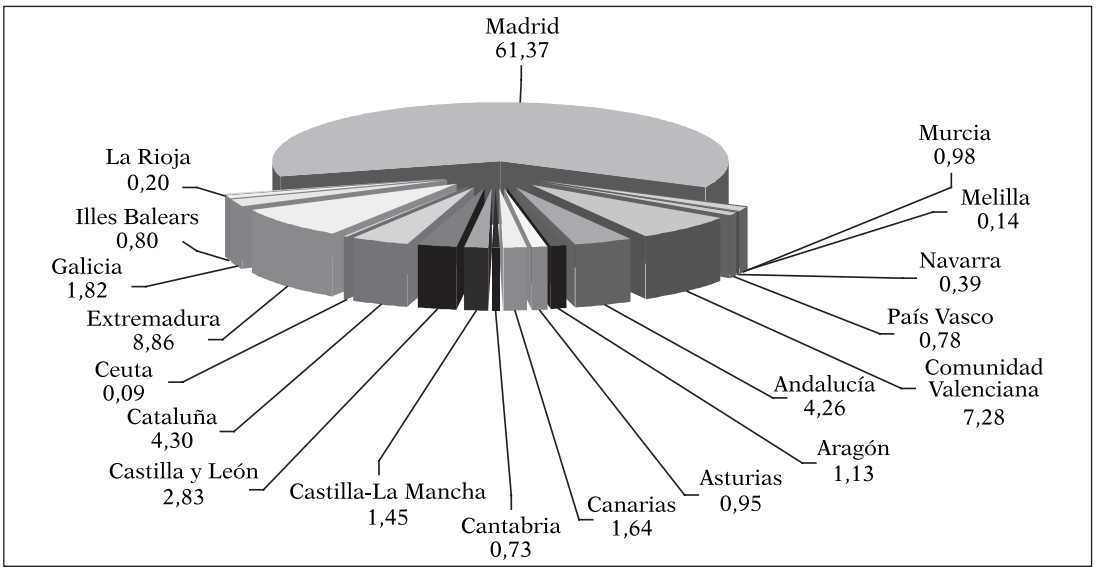
Las 39.610 quejas presentadas en 2005, sin contar lógicamente las de oficio, pueden ser presentadas según su origen geográfico. La primera división que debe hacerse es distinguir las de origen nacional, que fueron 39.256 (el 99,11%), de las procedentes del extranjero, que fueron 354 (el 0,89%). En los cuadros y gráficos siguientes podremos tener una visión más clara.

GRÁFICO 2

Distribución del origen de las quejas por comunidades autónomas. Año 2005

GRÁFICO 3

Porcentaje de las quejas recibidas según comunidades autónomas. Año 2005



CUADRO 3

Quejas de procedencia nacional distribuidas por provincias y comunidades autónomas. Años 2004 y 2005

PROVINCIAS Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS	NÚMERO		% S/ COMUNIDAD AUTÓNOMA		% SOBRE TOTAL	
	2005	2004	2005	2004	2005	2004
Comunidad Autónoma del País Vasco						
Álava	49	104	16,07	17,22	0,12	0,36
Guipúzcoa	84	182	27,54	30,13	0,21	0,64
Vizcaya	172	318	56,39	52,65	0,45	1,12
Total	**305**	**604**	**100,00**	**100,00**	**0,78**	**2,12**
Comunidad Autónoma de Cataluña						
Barcelona	1.328	2.017	78,62	77,87	3,38	7,09
Girona	131	202	7,76	7,80	0,33	0,70
Lleida	101	133	5,98	5,14	0,26	0,47
Tarragona	129	238	7,64	9,19	0,33	0,84
Total	**1.689**	**2.590**	**100,00**	**100,00**	**4,30**	**9,10**
Comunidad Autónoma de Galicia						
A Coruña	354	525	49,65	51,17	0,90	1,85
Lugo	81	85	11,36	8,29	0,21	0,30
Ourense	59	81	8,27	7,89	0,15	0,27
Pontevedra	219	335	30,72	32,65	0,56	1,18
Total	**713**	**1.026**	**100,00**	**100,00**	**1,82**	**3,60**

PROVINCIAS Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS	NÚMERO		% S/ COMUNIDAD AUTÓNOMA		% SOBRE TOTAL	
	2005	2004	2005	2004	2005	2004
Comunidad Autónoma de Andalucía						
Almería	100	160	5,98	6,53	0,25	0,56
Cádiz	295	370	17,65	15,10	0,75	1,30
Córdoba	152	242	9,10	9,88	0,39	0,85
Granada	179	224	10,71	9,14	0,46	0,79
Huelva	130	160	7,78	6,53	0,33	0,56
Jaén	142	125	8,50	5,10	0,36	0,44
Málaga	345	496	20,65	20,24	0,88	1,74
Sevilla	328	673	19,63	27,48	0,84	2,36
Total	**1.671**	**2.450**	**100,00**	**100,00**	**4,26**	**8,60**
Principado de Asturias						
Total	**374**	**730**	**100,00**	**100,00**	**0,95**	**2,57**
Cantabria						
Total	**288**	**276**	**100,00**	**100,00**	**0,73**	**0,97**
Comunidad Autónoma de La Rioja						
Total	**80**	**147**	**100,00**	**100,00**	**0,20**	**0,52**
Región de Murcia						
Total	**385**	**608**	**100,00**	**100,00**	**0,98**	**2,14**
Comunidad Valenciana						
Alicante	1.339	832	46,88	32,90	3,41	2,92
Valencia	1.315	1.467	46,05	58,01	3,35	5,16
Castellón	202	230	7,07	9,09	0,52	0,81
Total	**2.856**	**2.529**	**100,00**	**100,00**	**7,28**	**8,89**
Comunidad Autónoma de Aragón						
Huesca	105	167	23,70	22,72	0,27	0,58
Teruel	36	40	8,13	5,44	0,09	0,14
Zaragoza	302	528	68,17	71,84	0,77	1,86
Total	**443**	**735**	**100,00**	**100,00**	**1,13**	**2,58**
Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha						
Albacete	104	306	18,28	22,27	0,26	1,08
Ciudad Real	159	202	27,94	14,70	0,41	0,71
Cuenca	44	122	7,73	8,88	0,11	0,43
Guadalajara	75	237	13,18	17,25	0,19	0,82
Toledo	187	507	32,87	36,90	0,48	1,78
Total	**569**	**1.374**	**100,00**	**100,00**	**1,45**	**4,82**
Comunidad Autónoma de Canarias						
Santa Cruz de Tenerife	357	324	55,43	49,32	0,91	1,14
Las Palmas	287	333	44,57	50,68	0,73	1,17
Total	**644**	**657**	**100,00**	**100,00**	**1,64**	**2,31**

PROVINCIAS Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS	NÚMERO		% S/ COMUNIDAD AUTÓNOMA		% SOBRE TOTAL	
	2005	2004	2005	2004	2005	2004
Comunidad Foral de Navarra						
Total	**153**	**397**	**100,00**	**100,00**	**0,39**	**1,40**
Comunidad Autónoma de Extremadura						
Badajoz	3.330	234	95,77	55,98	8,48	0,82
Cáceres	147	184	4,23	44,02	0,38	0,65
Total	**3.477**	**418**	**100,00**	**100,00**	**8,86**	**1,47**
Comunidad Autónoma de las Illes Balears						
Total	**313**	**360**	**100,00**	**100,00**	**0,80**	**1,27**
Comunidad de Madrid						
Total	**24.092**	**11.595**	**100,00**	**100,00**	**61,37**	**40,75**
Comunidad Autónoma de Castilla y León						
Ávila	52	100	4,67	5,47	0,13	0,35
Burgos	153	181	13,76	9,90	0,39	0,64
León	282	395	25,36	21,60	0,72	1,39
Palencia	108	309	9,71	16,89	0,28	1,09
Salamanca	150	172	13,49	9,40	0,38	0,60
Segovia	70	105	6,29	5,74	0,18	0,37
Soria	27	56	2,43	3,06	0,07	0,20
Valladolid	207	430	18,62	23,51	0,53	1,51
Zamora	63	81	5,67	4,43	0,15	0,28
Total	**1.112**	**1.829**	**100,00**	**100,00**	**2,83**	**6,43**
Ciudad Autónoma de Ceuta						
Total	**37**	**30**	**100,00**	**100,00**	**0,09**	**0,11**
Ciudad Autónoma de Melilla						
Total	**55**	**99**	**100,00**	**100,00**	**0,14**	**0,35**
Total	**39.256**	**28.454**			**100,00**	**100,00**

Las siguientes tablas y gráficos presentan la distribución autonómica de las quejas, y sus porcentajes, según sean individuales o colectivas.

Como viene siendo habitual, existe un número importante de quejas, tanto individuales como colectivas, provenientes de la Comunidad de Madrid.

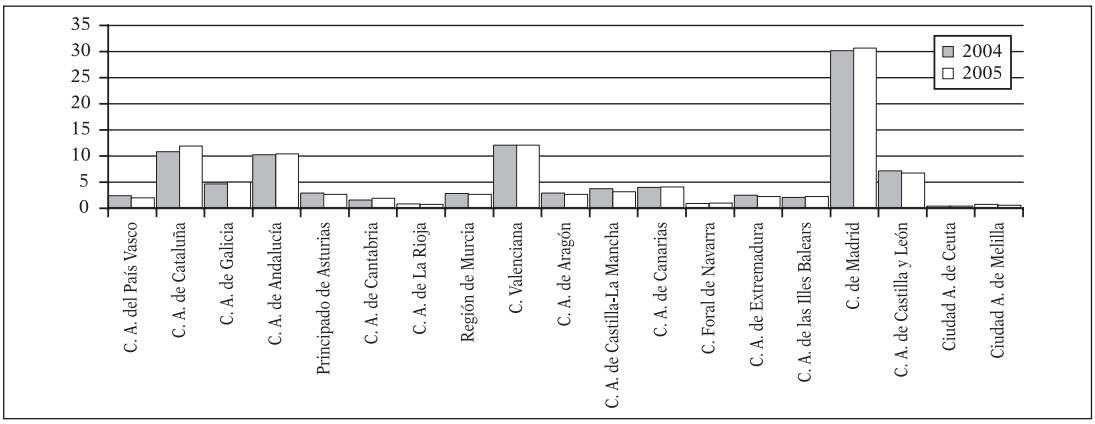
CUADRO 4

Quejas individuales presentadas por comunidades autónomas. Años 2004 y 2005

COMUNIDADES AUTÓNOMAS	NÚMERO		% S/ TOTAL	
	2005	2004	2005	2004
C. A. del País Vasco	253	314	1,86	2,26
C. A. de Cataluña	1.598	1.484	11,74	10,70
C. A. de Galicia	654	629	4,80	4,54
C. A. de Andalucía	1.394	1.396	10,24	10,07
Principado de Asturias	342	387	2,51	2,79
Cantabria	233	196	1,71	1,41
C. A. de La Rioja	75	95	0,55	0,69
Región de Murcia	344	371	2,53	2,68
C. Valenciana	1.620	1.650	11,90	11,90
C. A. de Aragón	337	379	2,48	2,73
C. A. de Castilla-La Mancha	411	497	3,02	3,58
C. A. de Canarias	538	528	3,95	3,81
C. Foral de Navarra	115	104	0,84	0,75
C. A. de Extremadura	278	319	2,04	2,30
C. A. de las Illes Balears	288	267	2,12	1,93
Comunidad de Madrid	4.154	4.162	30,52	30,02
C. A. de Castilla y León	891	973	6,55	7,02
Ciudad A. de Ceuta	32	29	0,24	0,21
Ciudad A. de Melilla	55	86	0,40	0,61
Total	**13.612**	**13.866**	**100,00**	**100,00**

GRÁFICO 4

Distribución porcentual de las quejas individuales recibidas por comunidades autónomas. Años 2004 y 2005



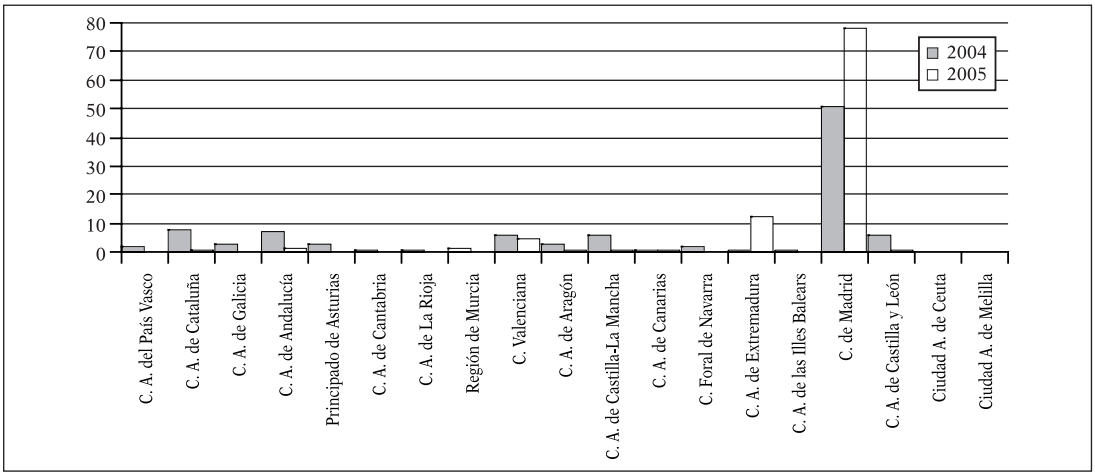
CUADRO 5

Quejas colectivas presentadas por comunidades autónomas. Años 2004 y 2005

COMUNIDADES AUTÓNOMAS	NÚMERO		% S/ TOTAL	
	2005	2004	2005	2004
C. A. del País Vasco	52	290	0,20	1,99
C. A. de Cataluña	91	1.106	0,36	7,58
C. A. de Galicia	59	397	0,23	2,72
C. A. de Andalucía	277	1.054	1,08	7,23
Principado de Asturias	32	343	0,13	2,35
C. A. de Cantabria	55	80	0,21	0,55
C. A. de La Rioja	5	52	0,02	0,36
Región de Murcia	41	237	0,16	1,62
C. Valenciana	1.236	879	4,82	6,02
C. A. de Aragón	106	356	0,41	2,44
C. A. de Castilla-La Mancha	158	877	0,62	6,01
C. A. de Canarias	106	129	0,41	0,88
C. Foral de Navarra	38	293	0,15	2,01
C. A. de Extremadura	3.199	99	12,47	0,68
C. A. de las Illes Balears	25	93	0,10	0,64
C. de Madrid	19.938	7.433	77,75	50,95
C. A. de Castilla y León	221	856	0,86	5,87
Ciudad A. de Ceuta	5	1	0,02	0,01
Ciudad A. de Melilla	—	13	—	0,09
Total	**25.644**	**14.588**	**100,00**	**100,00**

GRÁFICO 5

Distribución porcentual de las quejas colectivas recibidas por comunidades autónomas. Años 2004 y 2005



b) De procedencia extranjera

El número total de quejas procedentes del extranjero ha sido de 354. Esta cifra supone un ligero decrecimiento respecto del año anterior, 2004 y cambia la tendencia de incremento sostenido desde 2002.

CUADRO 6

Quejas procedentes del extranjero distribuidas por países. Años 2002-2005

País de origen	Número				País de origen	Número			
	2005	2004	2003	2002		2005	2004	2003	2002
Albania	—	1	—	—	Japón	—	4	—	1
Alemania	12	25	26	25	Líbano	1	—	—	—
Argelia	7	5	1	1	Lituania	2	—	—	—
Argentina	40	62	83	158	Luxemburgo	1	—	1	—
Australia	3	1	5	4	Malta	—	2	—	—
Austria	1	3	—	4	Marruecos	26	27	20	28
Bélgica	10	13	17	3	Mauritania	1	—	—	1
Bolivia	6	2	3	2	México	14	12	16	214
Brasil	13	16	9	13	Namibia	—	1	—	—
Bulgaria	1	2	—	—	Nicaragua	4	—	3	—
Cabo Verde	—	1	—	—	Noruega	—	1	—	—
Camerún	—	—	1	—	Nueva Zelanda	1	—	—	—
Canadá	1	4	3	9	Omán	—	1	—	—
Chile	6	11	5	11	Pakistán	1	—	—	—
Colombia	24	14	8	48	Panamá	—	—	3	1
Corea del Sur	—	—	1	—	Paraguay	—	—	1	—
Costa de Marfil	—	—	1	—	Perú	11	8	6	28
Costa Rica	2	3	4	8	Polonia	—	—	2	2
Cuba	18	14	5	5	Portugal	11	9	4	16
Dinamarca	1	—	2	—	Ppdo. de Andorra	—	3	—	4
Ecuador	5	11	6	8	Puerto Rico	—	1	1	3
Egipto	—	1	2	1	Reino Unido	15	32	24	39
El Salvador	—	1	—	1	Rep. de Benin	—	—	—	1
Eslovenia	—	1	—	—	Rep. Dominicana	3	1	5	4
Estados Unidos	15	26	20	27	República Checa	—	6	4	—
Filipinas	—	1	—	—	Rusia	1	—	1	—
Finlandia	1	2	1	1	Senegal	1	—	—	—
Francia	38	32	43	30	Serbia y Montenegro	—	1	1	1
Ghana	—	—	1	—	Sto. Tomé y Príncipe	—	1	—	—
Grecia	—	1	—	—	Suecia	6	3	3	2
Guatemala	—	1	—	2	Suiza	7	12	4	6
Guinea Ecuatorial	4	—	—	1	Sudáfrica	—	1	2	—
Holanda	5	3	8	12	Tailandia	—	—	1	1

Quejas procedentes del extranjero distribuidas por países. Años 2002-2005. (Cont.)

País de origen	Número				País de origen	Número			
	2005	2004	2003	2002		2005	2004	2003	2002
Honduras	1	4	8	—	Turquía	—	1	—	—
Hungría	1	—	—	—	Ucrania	1	—	—	—
India	1	—	—	—	Uruguay	7	7	5	38
Indonesia	—	1	—	—	Venezuela	13	17	14	104
Irlanda	4	1	2	2	Zambia	—	—	1	1
Israel	1	2	1	1					
Italia	6	9	13	14	**Total**	**354**	**424**	**401**	**886**

2.2.3. Distribución según la vía de procedencia de las quejas

Otra clasificación de las quejas puede formularse según los cauces por los que llegaron al Defensor del Pueblo. Así queda recogida en los siguientes cuadros.

CUADRO 7

Procedencia de las quejas según la vía de remisión. Año 2005

Vía	Número	% s/ Total
Directa (individuales y colectivas)	37.573	94,85
A través de los comisionados parlamentarios autonómicos	2.011	5,08
A través de diversas entidades y organismos de la Administración	26	0,07
Total	**39.610**	**100,00**

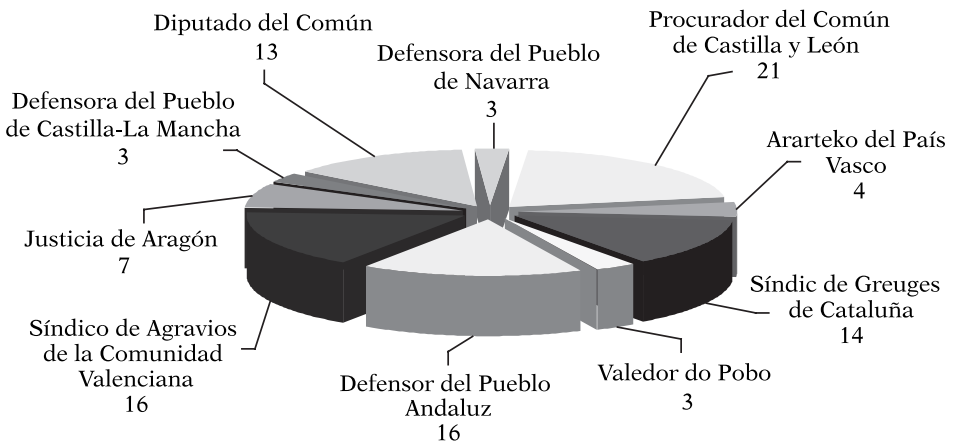
CUADRO 8

Quejas recibidas a través de los comisionados parlamentarios autonómicos. Años 2004 y 2005

Procedencia	2005	2004
Ararteko del País Vasco	82	84
Síndic de Greuges de Cataluña	277	282
Valedor do Pobo	60	40
Defensor del Pueblo Andaluz	330	295
Síndico de Agravios de la Comunidad Valenciana	328	261
Justicia de Aragón	143	112
Defensora del Pueblo de Castilla-La Mancha	56	28
Diputado del Común	263	183
Defensora del Pueblo de Navarra	53	36
Procurador del Común de Castilla y León	419	363
Total	**2.011**	**1.684**

GRÁFICO 6

Distribución porcentual de las quejas recibidas a través de los comisionados parlamentarios autonómicos. Año 2005



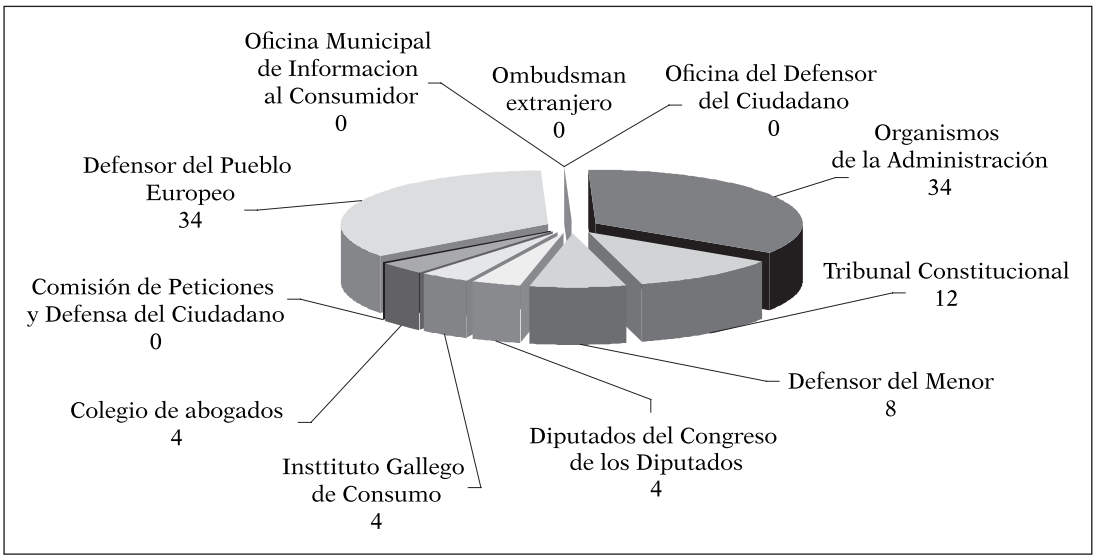
CUADRO 9

Quejas procedentes de diversas entidades y organismos de la Administración. Años 2004 y 2005

PROCEDENCIA	2005	2004
Colegio de abogados	1	1
Comisión de Peticiones y Defensa del Ciudadano	—	2
Defensor del Pueblo Europeo	9	3
Oficina del Defensor del Ciudadano	—	2
Oficina Municipal de Información al Consumidor	—	17
Ombudsman extranjero	—	1
Organismos de la Administración	9	4
Tribunal Constitucional	3	5
Defensor del Menor	2	2
Diputados del Congreso de los Diputados	1	—
Instituto Gallego de Consumo	1	—
Total	**26**	**37**

GRÁFICO 7

Distribución porcentual de las quejas recibidas a través de otros organismos y entidades. Año 2005



2.2.4. Distribución de las quejas por sectores

En el cuadro que se detalla a continuación se recoge información relativa al contenido material de las quejas registradas en la Institución durante el año 2005, distribuidas en las ocho áreas de gestión que utiliza la Institución y, dentro de ellas, por aquellas materias que han suscitado un mayor número de quejas.

CUADRO 10

Distribución por sectores de las quejas tramitadas durante el año 2005

SECTORES	INDIVIDUALES	COLECTIVAS	OFICIO	TOTAL
Inmigración y Asuntos Exteriores	***1.297***	***54***	***24***	***1.375***
Extranjería e inmigración	948	—	20	968
Administración Económica	***2.577***	***1.109***	***7***	***3.693***
Haciendas públicas	515	1	—	516
Sociedad de la información	78	254	1	333
Justicia y Violencia Doméstica	***1.897***	***133***	***16***	***2.046***

Distribución por sectores de las quejas tramitadas durante el año 2005. (Cont.)

Sectores	Individuales	Colectivas	Oficio	Total
Administración de justicia	851	—	—	851
Registro Civil	422	—	2	424
Defensa e Interior	***1.455***	***73***	***25***	***1.553***
Seguridad vial	471	72	1	544
Administración penitenciaria	322	—	12	334
Seguridad ciudadana	141	—	—	141
Educación y Cultura	***1.928***	***1.336***	***4***	***3.268***
Cooficialidad lingüística	501	—	—	501
Educación	471	—	3	474
Medios de comunicación e información	110	—	1	111
Sanidad y Política Social	***2.152***	***445***	***39***	***2.636***
Sanidad	518	386	35	939
Seguridad Social	574	—	—	574
Consumo	162	59	1	222
Ordenación Territorial	***1.490***	***22.007***	***15***	***23.512***
Medio Ambiente	406	21.206	8	21.620
Ordenación y Planificación Territorial	369	53	6	428
Vivienda	316	67	1	384
Función y Empleo Públicos	***1.160***	***491***	***10***	***1.661***
Personal laboral	121	352	2	475
Funcionarios de la Admón Gral. del Estado, S. Social, CC. AA. y de las corporaciones locales	289	75	1	365
Otros asuntos	***6***	—	—	***6***
Total	**13.962**	**25.648**	**140**	**39.750**

Tomando en consideración las quejas individuales recibidas, se puede resaltar que el número más significativo se dirige a la Administración económica, seguidas de las concernientes a sanidad y asuntos de carácter social.

Por lo que se refiere a las quejas colectivas, el mayor número lo encontramos, de forma un tanto notoria en el ámbito del medio ambiente, motivado por las quejas relativas a la tala de árboles en el municipio de Madrid, a determinadas instalaciones eléc-

tricas en el municipio de Arroyomolinos (Madrid) y a la instalación de una refinería en la comarca de Tierra de Barros (Extremadura).

Las quejas de oficio más numerosas son las relativas a cuestiones de sanidad, extranjería e inmigración y a los derechos de los internos en prisión y su tutela por la Administración penitenciaria, materia ésta a la que la Institución tradicionalmente dedica un notable esfuerzo.

3. ESTADO DE TRAMITACIÓN DE LAS QUEJAS

Los siguientes datos reflejan el estado de tramitación de las quejas registradas durante el año 2005 hasta el 31 de diciembre.

CUADRO 11

Situación de las quejas registradas en 2005, a 31 de diciembre

	Oficio		Individuales		Colectivas		Total General	
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
Admitidas a Trámite ante la Administración.	**140**	**100,00**	**4.895**	**41,14**	**21.658**	**85,48**	**26.693**	**71,42**
En suspenso	—	—	9	0,08	—	—	9	0,02
En trámite	134	95,71	3.462	29,10	21.637	85,40	25.233	67,51
Concluidas.....	6	4,29	1.424	11,97	21	0,08	1.451	3,88
No Admitidas a Trámite.	—	—	**7.003**	**58,86**	**3.679**	**14,52**	**10.682**	**28,58**
Total general	**140**	**100,00**	**11.898**	**100,00**	**25.337**	**100,00**	**37.375**	**100,00**

Merece una explicación el destino de las quejas no admitidas a trámite. Todas ellas son cuidadosamente estudiadas tan pronto como son registradas. Sólo en el caso de estar incursas en alguno de los motivos de inadmisión establecidos por la Ley Orgánica 3/1981 reguladora de esta Institución, se clasifican como de no admisión, si bien se da puntual información al ciudadano, conforme a las previsiones del artículo 17 de la citada Ley Orgánica.

Aunque el número de quejas inadmitidas en 2005 ha descendido, respecto de años anteriores, sigue siendo bastante alto. Ello puede deberse tanto a cierta desinformación por parte de los ciudadanos en lo que atañe a las competencias del Defensor del Pueblo, como a la confianza que despierta esta Institución, a la que se le elevan, problemas que desbordan sus atribuciones y a la que se le pide asistencia para enfocar el mejor modo de resolverlos.

Por otro lado, debe significarse el incremento notable de las quejas colectivas que viene produciéndose en los últimos años. Dada su naturaleza, estas investigaciones de carácter colectivo hacen depender un gran número de quejas de la resolución de un mismo proceso de tramitación. Esta circunstancia explica, en parte, el descenso que se puede apreciar en cuanto al número de quejas concluidas durante 2005, en relación con años precedentes.

CUADRO 12

Situación de las quejas pendientes a 31 de diciembre de 2005

	INDIVIDUALES	COLECTIVAS	TOTAL
Pendientes de trámite o estudio	1.471	311	**1.782**
Pendientes de información solicitada al interesado	593	—	**593**
Total	**2.064**	**311**	**2.375**

3.1. Quejas individuales

Abundando en lo dicho, los motivos de no admisión de las quejas individuales en el año 2005 han sido los siguientes:

CUADRO 13

Motivos de inadmisión de las quejas individuales. Año 2005

MOTIVOS DE INADMISIÓN	NÚMERO
Autoridad administrativa en asuntos de su competencia	68
Carencia de fundamento	91
Inexistencia de pretensión	43
Intervención judicial	487
Mala fe	3
No actuación administrativa previa	925
No actuación de los poderes públicos	667
No contestación a defecto subsanable	15
No contestación a la ampliación de datos	143
No hay queja, envía información	193
No hay queja, solicita información	277
No indicios de irregularidad administrativa	2.527
No interés legítimo	28
Otros motivos de no admisión	1.053

Motivos de inadmisión de las quejas individuales. Año 2005. (Cont.)

Motivos de inadmisión	Número
Plazo superior a un año	16
Queja anónima	3
Resuelto sin intervención del Defensor del Pueblo	133
Sentencia firme	323
Perjuicios a terceros	8
Total	**7.003**

Respecto a las quejas individuales y de oficio tramitadas ante las administraciones públicas, las más numerosas han sido las dirigidas a la Administración General del Estado.

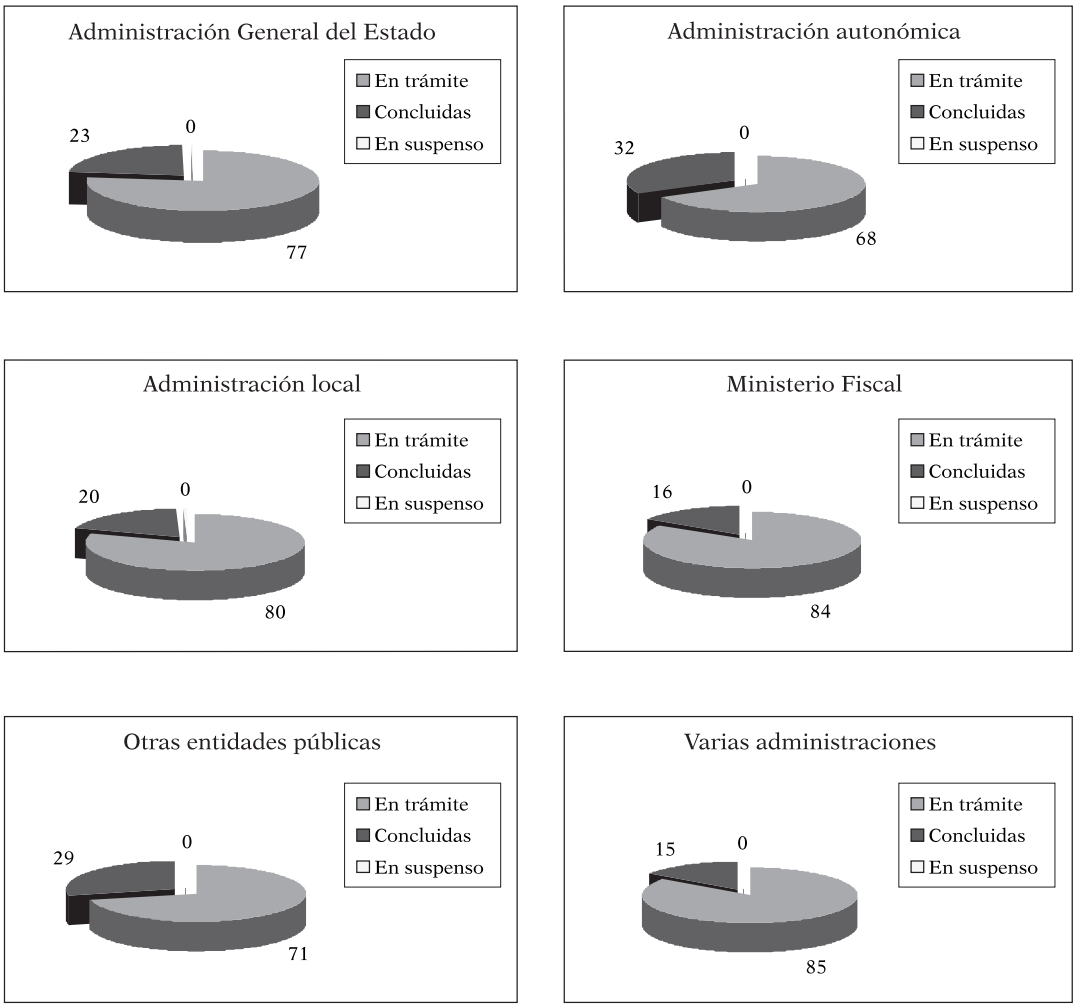
Cuadro 14

Quejas individuales y de oficio, tramitadas ante la Administración, en 2005

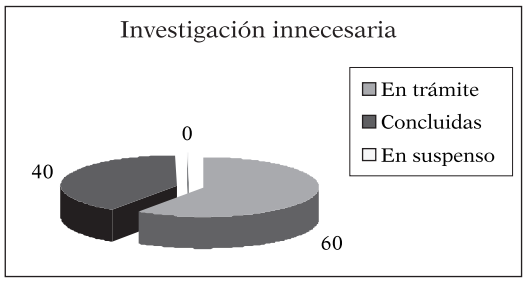
	En trámite	En suspenso	Concluidas	Total
Administración Gral. del Estado	1.342	406	3	**1.751**
Administración autonómica	418	200	—	**618**
Administración local	569	139	3	**711**
Fiscal General del Estado	161	31	—	**192**
Otras entidades públicas	122	49	—	**171**
Varias administraciones	121	22	—	**143**
Investigación innecesaria	863	583	3	**1.449**
Total	**3.596**	**1.430**	**9**	**5.035**

GRÁFICO 8

Distribución porcentual de las quejas individuales y de oficio tramitadas ante la Administración. Año 2005



Las denominadas «investigación innecesaria» son las quejas que, habiendo sido admitidas a trámite, ya fueron investigadas con ocasión de otras quejas que presentaban problemas análogos.



En los dos cuadros siguientes se recoge el detalle de las quejas del año 2005 tramitadas respectivamente con la Administración General del Estado y con órganos dependientes de las comunidades autónomas.

CUADRO 15

Detalle de la tramitación ante la Administración General del Estado. Año 2005
Quejas individuales y de oficio

MINISTERIOS	EN TRÁMITE	CONCLUÍDAS	EN SUSPENSO	TOTAL
Presidencia del Gobierno	—	1	—	**1**
Ministerio de la Presidencia	2	1	—	**3**
Ministerio de Administraciones Públicas	14	10	—	**24**
Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación	5	—	—	**5**
Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación	112	26	—	**138**
Ministerio de Cultura	3	2	—	**5**
Ministerio de Defensa	34	4	—	**38**
Ministerio de Economía y Hacienda	105	27	—	**132**
Ministerio de Educación y Ciencia	49	43	—	**92**
Ministerio de Fomento	136	26	1	**163**
Ministerio de Industria, Turismo y Comercio	44	6	—	**50**
Ministerio del Interior	245	91	1	**337**
Ministerio de Justicia	221	48	—	**269**
Ministerio de Medio Ambiente	32	1	—	**33**
Ministerio de Sanidad y Consumo	16	7	—	**23**
Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales	84	51	—	**135**
Ministerio de Vivienda	1	1	—	**2**
Administración periférica	209	50	1	**260**
Varias administraciones	30	11	—	**41**
Total	**1.342**	**406**	**3**	**1.751**

Por lo que respecta al cuadro anterior, puede observarse que de nuevo el mayor número de quejas tramitadas corresponde a las dirigidas al Ministerio del Interior, que entre sus competencias incluye las de carácter penitenciario, y el menor número a las elevadas a Presidencia y a los ministerios de Vivienda y de Cultura.

CUADRO 16

Detalle de la tramitación ante las administraciones autonómicas. Año 2005. Quejas individuales y de oficio

COMUNIDADES AUTÓNOMAS	EN TRÁMITE	CONCLUÍDAS	EN SUSPENSO	TOTAL
C. A. de Cataluña	55	8	—	**63**
C. A. del País Vasco	3	—	—	**3**
C. A. de Galicia	15	11	—	**26**
Cantabria	11	4	—	**15**
Principado de Asturias	18	16	—	**34**
C. A. de Andalucía	24	7	—	**31**
Región de Murcia	17	5	—	**22**
C. A. de Aragón	9	4	—	**13**
C. A. de Castilla-LaMancha	11	5	—	**16**
C. Valenciana	26	17	—	**43**
C. A. de La Rioja	6	2	—	**8**
C. A. de Extremadura	17	49	—	**66**
C. A. de Canarias	12	3	—	**15**
C. A. de Castilla y León	20	9	—	**29**
C. A. de las Illes Balears	15	2	—	**17**
Comunidad de Madrid	148	54	—	**202**
C. Foral de Navarra	4	—	—	**4**
Ciudad A. de Ceuta	3	1	—	**4**
Ciudad A. de Melilla	3	2	—	**5**
Varias admones. autonómicas	1	1	—	**2**
Total	**418**	**200**	**—**	**618**

En el siguiente cuadro se detallan las tipologías de las conclusiones de las quejas registradas en 2005.

CUADRO 17

Tipos de conclusiones en las quejas individuales y de oficio, según administraciones. Año 2005

ADMINISTRACIONES	ACTUACIÓN CORRECTA	SE SUBSANA	NO SE SUBSANA	OTROS	TOTAL
Administración Gral. del Estado.....	261	128	5	12	**406**
Administración autonómica.....	131	49	3	17	**200**
Administración local.....	89	45	—	5	**139**
Fiscal General del Estado.....	28	1		2	**31**
Investigación innecesaria	91	58	26	408	**583**
Otras entidades públicas	43	2	—	4	**49**
Varias administraciones	16	4	1	1	**22**
Total	**659**	**287**	**35**	**449**	**1.430**

Para facilitar la lectura y la comprensión de estos datos, conviene explicar lo siguiente:

Se dice «actuación correcta» cuando, tras la investigación efectuada por la Institución, se comprueba que la actuación de la Administración se adecua a las normas vigentes. La expresión «se subsana» indica que la Administración modifica un comportamiento incorrecto tras la intervención del Defensor del Pueblo. Cuando la Administración mantiene el comportamiento incorrecto o no adecuado a la normativa que le ha sido puesto en evidencia por la Institución, se habla de «no se subsana».

CUADRO 18

Tipos detallados de conclusiones en las quejas individuales y de oficio dirigidas a la Administración General del Estado. Año 2005

ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO	ACTUACIÓN CORRECTA	SE SUBSANA	NO SE SUBSANA	OTROS	TOTAL
Presidencia del Gobierno	1	—	—	—	**1**
Ministerio de la Presidencia.....	1	—	—	—	**1**
Ministerio de Administraciones Públicas.....	6	4	—	—	**10**
Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación	16	10	—	—	**26**
Ministerio de Cultura.....		2	—	—	**2**
Ministerio de Defensa.....	3	1	—	—	**4**
Ministerio de Economía y Hacienda..	20	7	—	—	**27**

Tipos detallados de conclusiones en las quejas individuales y de oficio dirigidas a la Administración General del Estado. Año 2005. (Cont.)

Administración general del estado	Actuación correcta	Se subsana	No se subsana	Otros	Total
Ministerio de Educación y Ciencia	13	29	—	1	**43**
Ministerio de Fomento	14	10	2	—	**26**
Ministerio de Industria, Turismo y Comercio	5	1	—	—	**6**
Ministerio del Interior	80	10	1	—	**91**
Ministerio de Justicia	29	14	—	5	**48**
Ministerio de Medio Ambiente	1	—	—	—	**1**
Ministerio de Sanidad y Consumo	4	3	—	—	**7**
Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales	29	19	2	1	**51**
Ministerio de Vivienda	—	1	—	—	**1**
Administración periférica	36	12	—	2	**50**
Varias administraciones	3	5	—	3	**11**
Total	**261**	**128**	**5**	**12**	**406**

Cuadro 19

Tipos detallados de conclusiones en las quejas individuales y de oficio dirigidas a las administraciones autonómicas. Año 2005

Comunidades Autónomas	Actuación correcta	Se subsana	No se subsana	Otros	Total
C. A. de Cataluña	5	2	—	1	**8**
C. A. de Galicia	8	2	—	1	**11**
Cantabria	2	2	—		**4**
Principado de Asturias	8	4	—	4	**16**
C. A. de Andalucía	4	2	—	1	**7**
Región de Murcia	3	1	1		**5**
C. A. de Aragón	1	2	—	1	**4**
C. A. de Castilla-La Mancha	2	1	1	1	**5**
C. Valenciana	9	8	—	—	**17**
C. A. de La Rioja	2	—	—	—	**2**
C. A. de Extremadura	46	3	—	—	**49**
C. A. de Canarias	2	1	—	—	**3**
C. A. de Castilla y León	6	3	—	—	**9**
C. A. de las Illes Balears	1	1	—	—	**2**
C. de Madrid	31	15	1	7	**54**
Ciudad A. de Ceuta	—	1	—	—	**1**
Ciudad A. de Melilla	1	1	—	—	**2**
Varias administraciones autonómicas	—	—	—	1	**1**
Total	**131**	**49**	**3**	**17**	**200**

3.2. Quejas colectivas

Con el conjunto de quejas colectivas tramitadas en 2005, que han generado 25.648 expedientes, se han configurado dos grupos, con un total de 40 colectivos, que de forma sucinta se describen a continuación.

Quejas planteadas y abiertas en 2005

- 386 personas solicitaron la utilización pública del centro de especialidades del antiguo Hospital del Aire en Madrid.
- 3.931 residentes en el municipio de Arroyomolinos (Madrid), manifestaron su preocupación por las torres de alta tensión que atraviesan dicha población.
- 59 ciudadanos denuncian la situación de un miembro del Consejo de Consumidores que sigue ocupando su puesto habiendo transcurrido cinco años desde que finalizó su mandato.
- 44 afectados manifiestan los problemas que se derivarán en el futuro para sus viviendas por el soterramiento de la M-30 y la construcción del enlace sur de Madrid.
- 72 personas reclaman la aplicación del reconocimiento de los permisos de conducir de la República Bolivariana de Venezuela en España, acordada entre los gobiernos de ambos países en septiembre de 2005.
- 889 ciudadanos solicitaron que el Defensor del Pueblo interpusiera recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 13/2004, de 27 de diciembre, de Caza de la Comunidad Valenciana.
- 60 vecinos del municipio de Congosto (León) plantean su disconformidad con la construcción en su territorio de una central eléctrica de ciclo combinado.
- 38 miembros de una sociedad cooperativa de viviendas, de Fuensaldaña (Valladolid), formulan queja contra el Ayuntamiento de esa población por denegar la aprobación inicial del Plan Parcial que les afecta.
- 54 denuncias remitidas por correo electrónico, contra las autoridades del Reino de Marruecos por el traslado de ciudadanos subsaharianos, en situación irregular, a zonas del desierto.
- 28 vecinos del distrito de Carabanchel y Usera (Madrid) y una asociación ecologista plantean quejas por la eliminación de una zona verde en el parque Emperatriz María Luisa y la tala de árboles.
- 296 oficiales administrativos del Ministerio de Defensa rechazan el nivel laboral que les concedieron.
- 41 ciudadanos plantean su inquietud por lo manifestado por Juan Pablo II en relación con la libertad religiosa en España.
- 51 afectados por una expropiación plantean sus quejas por no haber sido realojados.
- 56 trabajadores de la Confederación Hidrográfica del Ebro plantean queja por su encuadramiento como oficiales hidráulicos de servicios generales.
- 16 solicitantes de viviendas de promoción pública, en Parla (Madrid), manifiestan su disconformidad con el precio máximo de venta del metro cuadrado útil.

- 29 funcionarios de la Administración periférica del Estado plantean su queja por no poder acceder a puestos vacantes en órganos centrales de dicha Administración.
- 70 propietarios de viviendas en una urbanización de Puig (Valencia), ponen de manifiesto las deficiencias de la prestación de servicios públicos por el Ayuntamiento.
- 28 funcionarios plantean su queja por el retraso de su toma de posesión de su condición de administrativos de la Administración General del Estado.
- 16 ciudadanos manifiestan su disconformidad con el supuesto radicalismo de un partido político con la Iglesia católica.
- 23 personas consideran que un determinado partido político ataca la libertad de culto y la libertad religiosa reconocidos en la Constitución.
- 254 personas manifiestan su preocupación por el rastro que pueden dejar las comunicaciones personales relacionadas con controles de carácter judicial, que pueden ser conocidas por terceros.
- 3.188 vecinos de la comarca de Tierra de Barros (Extremadura) plantean su disconformidad con la instalación de una refinería de petróleo en la zona.
- 15 residentes de San Glorio (León) manifiestan su preocupación sobre la repercusión medioambiental por la instalación de una estación de esquí.
- 853 trabajadores de entidades financieras plantean su queja por la externalización de los compromisos de pensiones asumidos por las entidades en las que prestan sus servicios.
- 18 funcionarios destinados en la Tesorería General de la Seguridad Social en Tudela (Navarra) plantean su queja por las dificultades para su movilidad geográfica.
- 1.265 ciudadanos plantean su queja por el incremento de la publicidad de líneas eróticas.
- 13.660 vecinos de Madrid se quejan de la tala de árboles con motivo de diversas obras realizadas por el Ayuntamiento de la capital.
- 20 trabajadoras que prestaron servicios como matronas enfermeras auxiliares de clínica muestran su disconformidad con la aplicación de la mejora de la jubilación establecida en el Estatuto del Personal Sanitario no Facultativo.

Quejas colectivas interpuestas en 2004 que han determinado la apertura de expedientes en 2005

- 47 personas manifiestan su disconformidad con la autorización judicial a una mujer discapacitada mental, embarazada, para realizar un aborto.
- 15 vecinos de Benicàssim (Castellón) se unen en la queja en relación con una actuación urbanística que desarrolla un campo de golf, al considerar que carece de interés general.
- 1 queja global en contra de una posible aplicación de un canon u otro tipo de contraprestación por el préstamo bibliotecario en aplicación de la Directiva 92/100/CEE.

- 1 persona se une a las quejas anteriores sobre unas declaraciones de un líder político censurando a la Iglesia católica.
- 5 ciudadanos se suman a otros que anteriormente habían planteado su oposición a la reforma del Código Civil, introduciendo el matrimonio homosexual.
- 31 personas unen sus quejas, a otras anteriormente formuladas, por considerar ilegal el precio máximo de las viviendas protegidas fijado por la Comunidad de Madrid.
- 39 motoristas añaden sus quejas a otras anteriores, en relación con la legislación estatal y autonómica sobre limitaciones de acceso con estos vehículos a los espacios naturales.
- 1 compareciente se une a otros anteriores, solicitando la intervención de esta Institución respecto a las marcas viales, especialmente las que delimitan los pasos de peatones por su peligrosidad para las motocicletas, bicicletas e incluso peatones por su carácter deslizante.
- 1 persona se une a otras que anteriormente habían solicitado de esta Institución la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2004.
- 4 funcionarios se unen a una queja anterior, por no haberse aprobado una relación de puestos de trabajo del Ministerio de Defensa.
- 1 trabajador de una entidad de seguros se une a otros que anteriormente habían planteado su disconformidad con la externalización de los compromisos de pensiones, asumidos por las entidades en las que prestan sus servicios.
- 40 comparecientes se unen a otros que anteriormente habían planteado a la Institución la impugnación de la Resolución de la Secretaría de Estado de Universidades e Investigación, que fijaba el procedimiento y plazo de presentación de solicitudes de evaluación de la actividad investigadora a la Comisión Nacional Evaluadora de la Actividad Investigadora.

CUADRO 20

Detalle de la tramitación de las quejas colectivas a 31 de diciembre de 2005

SITUACIÓN	NÚMERO	%
Quejas no admitidas	3.679	14,34
Quejas en trámite	21.637	84,36
Quejas pendiente de trámite	311	1,21
Quejas concluidas	21	0,09
Total	**25.648**	**100,00**

Las quejas colectivas no admitidas tuvieron como causas las recogidas en el cuadro que sigue.

CUADRO 21

Detalle de las causas de no admisión de las quejas colectivas. Año 2005

MOTIVOS	NÚMERO
Autoridad administrativa en asuntos de su competencia	1.265
No actuación administrativa previa	34
Sin queja solo envió información	39
No indicios de irregularidad administrativa	1.808
Otros motivos de no admisión	533
Total	**3.679**

Tal y como se ha expresado en el apartado correspondiente a las quejas individuales, en los cuadros siguientes se detallan las quejas colectivas recibidas en 2005 y tramitadas ante las distintas administraciones públicas, especificando los diferentes organismos y entidades públicas ante los que se han planteado. En esta ocasión, la mayoría de las quejas tramitadas lo ha sido ante las administraciones autonómicas y locales.

CUADRO 22

Quejas colectivas recibidas en 2005 y tramitadas ante la Administración

ADMINISTRACIONES	EN TRÁMITE	CONCLUIDAS	TOTAL
Administración General del Estado	481	19	**500**
Administración autonómica	3.233	—	**3.233**
Administración local	13.874	—	**13.874**
Investigación innecesaria	59	2	**61**
Varias administraciones	3.990	—	**3.990**
Total	**21.637**	**21**	**21.658**

CUADRO 23

Detalle de la tramitación de las quejas colectivas ante la Administración General del Estado en 2005

ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO	EN TRÁMITE	CONCLUIDAS	TOTAL
Ministerio de Defensa	300	—	**300**
Ministerio de Administraciones Públicas	113	—	**113**
Ministerio del Interior	68	—	**68**
Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales	—	18	**18**
Ministerio de Economía y Hacienda	—	1	**1**
Total	**481**	**19**	**500**

CUADRO 24

Detalle de la tramitación de las quejas colectivas ante las administraciones autonómicas en 2005

COMUNIDADES AUTÓNOMAS	EN TRÁMITE	CONCLUIDAS	TOTAL
Región de Murcia	20	—	**20**
C. A. de Extremadura	3.189	—	**3.189**
C. A. de Castilla y León	15	—	**15**
Comunidad de Madrid	9	—	**9**
Total	**3.233**	—	**3.233**

CUADRO 25

Tipos de conclusiones según administraciones. Año 2005

ADMINISTRACIONES	ACTUACIÓN CORRECTA	SE SUBSANA	NO SE SUBSANA	OTROS	TOTAL
Administración General del Estado ...	18	—	1	—	**19**
Administración autonómica	—	—	—	—	—
Administración local	—	—	—	—	—
Fiscal General del Estado	—	—	—	—	—
Investigación innecesaria	1	—	—	1	**2**
Otras entidades públicas	—	—	—	—	—
Varias administraciones	—	—	—	—	—
Total	**19**	**—**	**1**	**1**	**21**

3.3. Quejas de oficio

Durante el ejercicio 2005, la Institución ha actuado de oficio en 140 ocasiones. Como su propio nombre indica, se trata de actuaciones que lleva a cabo el Defensor por iniciativa propia si tiene conocimiento de algún hecho susceptible de ser investigado. Una buena fuente de información son los medios de comunicación. Estas actuaciones, que se producen al amparo de lo establecido en el artículo 12.1 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, se detallan en el siguiente cuadro en el que se especifican la situación de las investigaciones a 31 de diciembre de 2005 y la Administración ante la que han sido tramitadas.

CUADRO 26

Quejas de oficio dirigidas a las distintas administraciones. Año 2005

ADMINISTRACIONES	EN TRÁMITE	CONCLUIDAS	EN SUSPENSO	TOTAL
Administración General del Estado	41	3	—	**44**
Administración autonómica	48	1	—	**49**
Administración local	8	1	—	**9**
Fiscal General del Estado	2	—	—	**2**
Investigación innecesaria	18	—	—	**18**
Otras entidades públicas	2	—	—	**2**
Varias administraciones	15	1	—	**16**
Total	**134**	**6**	**—**	**140**

A continuación se incluye un listado en el que figura cada una de ellas con su número de identificación:

F0500001 Se inició con motivo de noticias aparecidas en medios de comunicación, según las cuales en la madrugada del viernes 14 de enero de 2005 miembros de los GEO del Cuerpo Nacional de Policía golpearon repetidamente a un ciudadano que confundieron con un delincuente colombiano.

F0500002 Tiene su origen en el traslado de inmigrantes en situación irregular desde las Islas Canarias a la península y actuaciones asistenciales posteriores a la llegada.

F0500003 Se inició con motivo del fallecimiento el día 5 de enero de 2005 de un interno del hospital psiquiátrico penitenciario de Fontcalent (Alicante), a consecuencia de la intoxicación producida por el humo que emanaba de la combustión de su colchón.

F0500004 Investigación para conocer la situación del Juzgado de Menores de Murcia.

F0500006 Se inició como consecuencia del fallecimiento de un recluso que cumplía condena en el centro penitenciario de Zuera (Zaragoza), el cual apareció ahorcado en su celda el día 26 de noviembre de 2004.

F0500007 Se promovió por la suspensión de intervenciones quirúrgicas en la UCI pediátrica del hospital Doce de Octubre, de Madrid.

F0500008 Iniciada ante Renfe, al haber tenido conocimiento, a través de los medios de comunicación social, de que los trenes de cercanías de Madrid no contienen asientos reservados para personas mayores, embarazadas y discapacitados físicos, siendo que en otras ciudades y otros medios de transporte urbano cuentan con estas reservas debidamente señaladas.

F0500009 Planteada ante la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información, del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio sobre la actuación de la Administración pública en el control del servicio de telefonía móvil.

F0500010 Vino motivada por la fuga de un polizón que se encontraba en un buque en el puerto de Sagunto (Valencia) y su entrada en territorio nacional, siendo detenido por la policía y conducido nuevamente al buque, sin las garantías exigidas para el procedimiento de devolución.

F0500011 Se inició con motivo de la noticia relativa al fallecimiento de un recluso del centro penitenciario de Zuera (Zaragoza), el día 24 de febrero de 2005.

F0500012 Se promovió con motivo de la noticia aparecida en la prensa, referente al fallecimiento de un recluso del centro penitenciario de Huelva, el día 18 de enero de 2005.

F0500013 Se planteó en relación con la ampliación del plazo de 5 días hábiles para la presentación de reclamaciones en procesos de selección de personal laboral temporal.

F0500015 Iniciada ante la Entidad Pública Empresarial Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea y ante la Consejería de Comercio, Industria y Energía de las Illes Balears, al haber tenido conocimiento de que, el día 12 de marzo de 2005, una avería eléctrica interrumpió el suministro de energía durante más de dos horas en el aeropuerto de Ibiza, provocando una situación caótica. La falta de suministro impidió el normal funcionamiento del aeropuerto, de los ordenadores, de la información a los usuarios y de las cintas portaequipajes.

F0500016 Planteada en relación con la noticia aparecida en los medios de comunicación, relativa al fallecimiento de un recluso del centro penitenciario de Zuera tras haber sido trasladado desde la prisión al hospital Miguel Servet de Zaragoza.

F0500017 Se inició en relación con la noticia aparecida en los medios de comunicación, según la cual un grupo de reclusas del centro penitenciario de Nanclares de la Oca (Álava), había presentado una denuncia verbal por acoso sexual por parte de un funcionario.

F0500018 Se inicia en relación con la noticia según la cual mujeres reclusas del centro penitenciario de Tenerife II se quejan de la discriminación que sufren frente a los presos varones.

F0500019 Se promovió como consecuencia de noticias aparecidas en los medios de comunicación, referentes a que durante el periodo comprendido entre los años 2001 y 2004 al menos 239 personas bajo custodia fallecieron en España.

F0500020 Se inició al tener conocimiento de la existencia en Las Palmas de Gran Canaria de varias instalaciones de telefonía móvil (antenas y estaciones) que, al parecer, pese a no disponer de licencia municipal y tenerlo así comprobado el Ayuntamiento desde hace tres años, siguen implantadas en las azoteas de varios inmuebles.

F0500021 Tuvo su origen en el fallecimiento de un recluso del centro penitenciario de Zuera (Zaragoza) el día 5 de abril de 2005.

F0500022 Planteada ante la Entidad Pública Empresarial Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea, en fecha 19 de abril de 2005, por las dificultades encontradas por una ciudadana minusválida que, el día 20 de febrero de 2005, voló con Iberia de Nueva York a Madrid/Barajas, donde tenía que cambiar de avión para llegar a Valencia, comprobando en Madrid que la silla de ruedas que necesitaba para desplazarse había sido totalmente destrozada en el trayecto, sin que en el aeropuerto atendiesen su reclamación, informándole de que tenía que efectuar la misma a la llegada al aeropuerto de Valencia, donde le entregaron una silla provisional que no cumplía sus necesidades mientras se reparaba la suya. Además, tuvo que soportar el trato incorrecto de un empleado.

F0500023 Promovida al tener conocimiento de la orden de desalojo que la Alcaldesa del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria dictó contra una familia, compuesta de seis miembros, tres de ellos niños, y una persona, entre los adultos, afectada de una paraplejia que la obliga a utilizar permanentemente una silla de ruedas.

05007871-01 Iniciada ante la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información, en relación con los servicios que se prestan por parte de los diferentes operadores del mercado de las telecomunicaciones y la escasa salvaguarda de los derechos que como consumidores se ofrece a los usuarios, así como por el desconocimiento de los derechos concretos de los que se pueden hacer valer en este ámbito.

05011113 Planteada ante Renfe al haber tenido conocimiento de que una persona discapacitada, que precisaba para desplazarse de una silla de ruedas, no pudo utilizar el tren que une diariamente las localidades de Orihuela con Elche, al carecer de las plataformas elevadoras en dichas estaciones ferroviarias que permitan el acceso al tren.

05011632 Investigación sobre el Registro Civil de Fuengirola (Málaga), cerrado durante 12 días por falta de personal.

05013245 Se inició por el caos circulatorio existente en el barrio de Chamberí de Madrid, generado por el incendio del edificio Windsor.

05014637 Se originó por las noticias publicadas, según las cuales en el psiquiátrico penitenciario de Fontcalent (Alicante) podrían haberse producido malos tratos.

05016679 Investigación sobre la situación del centro de internamiento de menores de Gáldar (Las Palmas).

05017390 Investigación sobre la situación del centro de internamiento de menores «La Montañeta» de Las Palmas de Gran Canaria.

05017666 Investigación sobre la situación del centro de internamiento de menores «Valle de Tabares» de Tenerife.

05018317 Se inició con motivo de noticias aparecidas en los medios de comunicación, relativas al fallecimiento de un recluso en el centro penitenciario de Nanclares de la Oca (Álava), el cual apareció ahorcado en su celda.

05018736 Promovida por la agresión sufrida por un interno en el centro penitenciario de Castellón.

05018844 Originada por el incendio forestal en los términos de Riba de Saelices, Santa María del Espino, Luzón, Luzaga y Molina de Aragón, pertenecientes a la provincia de Guadalajara, en el que perdieron la vida 11 agentes forestales.

05018920 Iniciada por el desarrollo de un proceso selectivo convocado por el Ayuntamiento de Cambados (Pontevedra), para cubrir determinados puestos de trabajo existentes en las cuadrillas municipales de extinción de incendios, en el cual, según uno de los participantes, no se había respetado el contenido de las bases de la convocatoria aprobadas anteriormente.

05020256 Se promovió por la noticia aparecida en los medios de comunicación, en relación con el fallecimiento de un ciudadano, en el puesto de la Guardia Civil de Roquetas de Mar (Almería), tras ser detenido.

05020549 Se inició por un incidente sucedido en el centro penitenciario de Zuera (Zaragoza), con el resultado de varios presos y diversos funcionarios heridos.

05022030 Se originó por el fallecimiento de dos ciudadanos de origen camerunés, uno de ellos posiblemente menor de edad, en la franja fronteriza de Melilla.

05022336 Se promovió por el fallecimiento de un recluso en el centro penitenciario de Nanclares de la Oca (Álava).

05022843 Tiene su origen en el suicidio de un guardia civil destinado en el acuartelamiento de Fuencaliente (Ciudad Real) que podría, supuestamente, haber sufrido acoso laboral.

05023122 Se inició para evaluar los sucesos acaecidos en el perímetro fronterizo de Melilla el día 15 de septiembre de 2005.

05023457 Promovida para que el Ayuntamiento de Humanes (Madrid) ajuste sus convocatorias de selección de personal al cumplimiento de los principios constitucionales de igualdad, mérito, capacidad y publicidad.

05023867 Investigación sobre la situación del centro de internamiento terapéutico de menores drogodependientes «Cantalgallo» sito en Dos Hermanas (Sevilla).

05023870 Investigación sobre la situación del centro de menores «San Jorge» en Zaragoza.

05023989 Iniciada tras el infarto de una paciente durante la realización de una prueba cardiológica programada en el hospital Doce de Octubre, de Madrid, tras esperar 19 meses la realización de dicha prueba.

05024057 Iniciada por las listas de espera para la realización de mamografías en diferentes centros hospitalarios de Madrid.

05024110 En relación con el número de bajas médicas por motivos psicológicos y de suicidios entre miembros de la Guardia Civil.

05024145 Por el hallazgo de informes médicos del hospital Gregorio Marañón, de Madrid, en un contenedor de basuras.

05024176 Informe monográfico sobre asistencia jurídica a los extranjeros en España. Del mismo se derivan una serie de recomendaciones al Ministerio del Interior, relativas a las garantías en los procedimientos de asilo y protección temporal, así como a la publicidad de las instrucciones interadministrativas, cuya tramitación se sigue en el presente expediente.

05024177 Informe monográfico sobre asistencia jurídica a los extranjeros en España. Del mismo se derivan una serie de recomendaciones al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, relativas a las garantías judiciales en el internamiento, al régimen de los recursos frente a la denegación de entrada y a la publicidad de las instrucciones interadministrativas, cuya tramitación se sigue en el presente expediente.

05024180 Informe monográfico sobre asistencia jurídica a los extranjeros en España. Del mismo se derivan una serie de recomendaciones a la Consejería de la Presidencia, Administraciones Públicas y Justicia de la Junta de Galicia, relativas a la organización y supervisión de los servicios de asistencia jurídica gratuita, cuya tramitación se sigue en el presente expediente.

05024181 Informe monográfico sobre asistencia jurídica a los extranjeros en España. Del mismo se derivan una serie de recomendaciones a la Consejería de Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid, relativas a la organización y supervisión de los servicios de asistencia jurídica gratuita, cuya tramitación se sigue en el presente expediente.

05024182 Informe monográfico sobre asistencia jurídica a los extranjeros en España. Del mismo se derivan una serie de recomendaciones a la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior del Gobierno de Navarra, relativas a la organización y supervisión de los servicios de asistencia jurídica gratuita, cuya tramitación se sigue en el presente expediente.

05024184 Informe monográfico sobre asistencia jurídica a los extranjeros en España. Del mismo se derivan una serie de recomendaciones al Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social del Gobierno Vasco, relativas a la organización y supervisión de los servicios de asistencia jurídica gratuita, cuya tramitación se sigue en el presente expediente.

05024185 Informe monográfico sobre asistencia jurídica a los extranjeros en España. Del mismo se derivan una serie de recomendaciones a la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, relativas a las garantías de acceso a los expedientes, a la publicidad de las instrucciones interadministrativas y a la regulación normativa de los polizones, cuya tramitación se sigue en el presente expediente.

05024186 Informe monográfico sobre asistencia jurídica a los extranjeros en España. Del mismo se derivan una serie de recomendaciones a la Dirección General de la Policía, relativas a aspectos diversos de los procedimientos de extranjería y asilo, cuya tramitación se sigue en el presente expediente.

05024189 Informe monográfico sobre asistencia jurídica a los extranjeros en España. Del mismo se derivan una serie de recomendaciones a la Dirección General de Política Interior, relativas a las garantías en los procedimientos de asilo, cuya tramitación se sigue en el presente expediente.

05024202 Informe monográfico sobre asistencia jurídica a los extranjeros en España. Del mismo se derivan una serie de recomendaciones a la Dirección General de Infraestructura y Material de la Seguridad, relativas a las condiciones materiales de los centros de detención e internamiento en los que se deben llevar a cabo labores de asistencia letrada, cuya tramitación se sigue en el presente expediente.

05024388 Recomendación, ante el Consejo General del Poder Judicial, como consecuencia del informe monográfico sobre asistencia jurídica a los extranjeros.

05024391 Recomendación, ante el Ministerio de Justicia, como consecuencia del informe monográfico sobre asistencia jurídica a los extranjeros.

05024392 Recomendación, ante el Fiscal General del Estado, como consecuencia del informe monográfico sobre asistencia jurídica a los extranjeros.

05024393 Recomendación, ante la Consejería de Justicia y Administración Pública de la Junta de Andalucía, como consecuencia del informe monográfico sobre asistencia jurídica a los extranjeros.

05024395 Recomendación, ante la Consejería de Presidencia y Justicia del Gobierno de Canarias, como consecuencia del informe monográfico sobre asistencia jurídica a los extranjeros.

05024397 Recomendación, ante el Departamento de Justicia de la Generalidad de Cataluña, como consecuencia del informe monográfico sobre asistencia jurídica a los extranjeros.

05024398 Recomendación, ante la Consejería de Justicia y Administraciones Públicas de la Comunidad Valenciana, como consecuencia del informe monográfico sobre asistencia jurídica a los extranjeros.

05024400 Recomendación, ante el Consejo General de la Abogacía Española, como consecuencia del informe monográfico sobre asistencia jurídica a los extranjeros.

05024445 Sobre la falta de locales destinados a vestuarios, lavabos y servicios higiénicos, especialmente para el personal femenino de la Policía local de Oviedo.

05025813 Se inicia en relación con la visita efectuada por asesores de la Institución al centro penitenciario de San Sebastián.

05025815 En relación con la visita efectuada por asesores de la Institución al centro penitenciario de Bilbao.

05025818 En relación con la visita efectuada por asesores de la Institución al centro penitenciario de Nanclares de la Oca (Álava).

05029455 Se inició en relación con la noticia aparecida en los medios de comunicación, sobre el fallecimiento de un recluso en el centro penitenciario de Zuera (Zaragoza), el 14 de octubre de 2005.

05029608 Originada por la visita efectuada por asesores de la Institución al centro penitenciario de Girona.

05030427 Iniciada con motivo de la noticia relativa al fallecimiento por suicidio de dos reclusos en el centro penitenciario de Soria.

05030799 Promovida por el problema de temporalidad en el empleo y la subcontratación en la Comunidad de Madrid.

05030866 Planteada por el desequilibrio entre la demanda de plazas para alumnos de cero a tres años de edad que se formula en Madrid capital y la oferta que se realiza de las mismas para el tramo de edad mencionado en cen-

tros públicos, que apenas alcanza al 7% de los alumnos menores de tres años de la ciudad de Madrid.

05030978 Originada por los aparentes supuestos de acoso escolar sufridos por dos niños de seis y siete años de edad, escolarizados en centros docentes públicos de las localidades de Estepona y San Pedro de Alcántara (Málaga), respectivamente, cuyos padres han optado por interrumpir la asistencia de sus hijos a los centros escolares al no haberse adoptado por la Administración educativa competente medidas que garantizasen de manera inmediata la seguridad e integridad psíquica de los alumnos, a raíz de las denuncias formuladas.

05031028 Iniciada por la situación de una familia compuesta por un ciudadano paquistaní, una ciudadana indonesia y sus dos hijos menores, que se encuentran en situación irregular en España, una vez que Alemania decidió no conceder asilo a los solicitantes, tras intentar la expulsión a sus respectivos países sin conseguir que ninguno acogiera a la familia completa.

05031278 Originada por la existencia de fundadas sospechas de que muchos aspirantes que participaron en la oposición de acceso al Cuerpo de Ayudantes de Instituciones Penitenciarias habían conocido, presuntamente, con carácter previo a las pruebas, los test y que los resultados se supieron días antes de que el Tribunal los hiciera públicos.

05031807 Sobre homologación de la carrera profesional del personal estatutario de los servicios de salud.

05031820 Sobre la movilidad de los profesionales en el Sistema Nacional de Salud.

05031832 Sobre los requisitos y procedimientos que posibiliten el tratamiento conjunto y la tramitación recíproca de la información contenida en los registros de personal de los diferentes servicios de salud.

05032059 Originada por la escasa cuantía que se proporciona a los becarios españoles, para hacer frente a los gastos que supone su período de estancia en el extranjero durante el disfrute de una beca del Programa Erasmus, cuantía que escasamente supera los 150 euros al mes, llegando a cubrir únicamente entre el 8 y el 12% del gasto total de su estancia. Las informaciones a las que ha tenido acceso esta Institución añaden que además tal importe es facilitado a los becarios con bastante demora respecto del inicio de su período en el extranjero, por lo que los primeros gastos han de ser siempre adelantados por los alumnos.

05032505 Se inició con motivo de la noticia según la cual un recluso apareció ahorcado en el centro penitenciario de San Sebastián, el 10 de noviembre de 2005.

05032704 Investigación sobre la tramitación del expediente que se tramita ante el Registro Civil de Santander para la declaración con valor de simple presunción de nacionalidad española de una menor.

05033620 Originada por la construcción de un hotel en la playa de «El Algarrobico» dentro del Parque Natural de Cabo de Gata (Almería).

05033621 Planteada por la tala de unos cien árboles, muchos de ellos centenarios, en el término municipal de Pelayos de la Presa (Madrid).

05033623 Iniciada por la construcción por Paradores de Turismo de España, S. A., de un hotel, emplazado dentro del entorno del castillo de Lorca, declarado en 1985 bien de interés cultural. Quienes se oponen a la construcción aducen razones de impacto paisajístico tales, que alterarán la fisonomía de la ciudad, y de incidencia en yacimientos arqueológicos del siglo XI. La ocupación de suelo alcanza los 18.500 m^2.

05033628 Originada por el vertido de unas 600 toneladas de crudo en la playa Nueva Umbría (Huelva), en el paraje de El Rompido.

05033840 Sobre los recursos existentes en los servicios de salud de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el tratamiento de las personas con trastornos del comportamiento alimentario.

05034550 Promovida por la reiterada solicitud dirigida al Ayuntamiento de Ronda (Málaga), desde hace más de un año, por una vecina de la localidad y afectada por una minusvalía que le impide desplazarse autónomamente, a la Concejalía del barrio Padre Jesús de ese municipio, cuyo titular es a la vez responsable del Área de Bienestar Social.

05034697 Planteada ante la Subsecretaría de Sanidad y Consumo del Ministerio de Sanidad y Consumo y ante la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, en relación con los estudios y trabajos llevados a cabo por diferentes organismos acerca de efectos de los campos electromagnéticos (CEM) en la salud, campos creados por las emisiones de las estaciones de telefonía y en otras redes, de telecomunicaciones y de transporte de energía eléctrica.

05034843 Sobre la creación de un albergue temporal para personas sin hogar por el Ayuntamiento de Madrid, dentro de la campaña contra el frío 2005/2006.

05035320 En relación con los problemas de reparto producidos en las parroquias de Sistallo y Rioaveso de la localidad de Cospeito (Lugo) como consecuencia del cambio de nombre de calles emprendido por el Ayuntamiento y la falta de flexibilidad de los empleados de correos que, al parecer, devolvían a origen los envíos que presentaban las direcciones antiguas sin intentar su entrega.

05035541 Visita efectuada a la Ciudad Autónoma de Melilla, a fin de supervisar la actuación administrativa desarrollada con los ciudadanos subsaharianos que acceden a territorio nacional vulnerando el perímetro fronterizo.

05035735 Iniciada por el supuesto tráfico comercial de olivos españoles centenarios en la Comunidad Valenciana.

05035752 Planteada por el posible cambio de uso y demolición del frontón «Beti Jai», declarado y protegido como bien de interés cultural.

05035847 Se inició en orden a abordar el problema general de la caducidad de los permisos de conducción a los cuatro años de la finalización del período para el que fueron expedidos, dado que podría haber razones humanitarias que, excepcionalmente, aconsejasen la posibilidad de que el permiso de conducción fuese renovado transcurridos más de cuatro años desde la finalización del mencionado período de duración.

05036114 Sobre los recursos existentes en los servicios de salud de la Comunidad Autónoma de Aragón para el tratamiento de las personas con trastornos del comportamiento alimentario.

05036116 Sobre los recursos existentes en los servicios de salud del Principado de Asturias para el tratamiento de las personas con trastornos del comportamiento alimentario.

05036118 Sobre los recursos existentes en los servicios de salud de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears para el tratamiento de las personas con trastornos del comportamiento alimentario.

05036119 Sobre los recursos existentes en los servicios de salud de la Comunidad Autónoma de Canarias para el tratamiento de las personas con trastornos del comportamiento alimentario.

05036120 Sobre los recursos existentes en los servicios de salud de Cantabria para el tratamiento de las personas con trastornos del comportamiento alimentario.

05036122 Sobre los recursos existentes en los servicios de salud de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha para el tratamiento de las personas con trastornos del comportamiento alimentario.

05036123 Sobre los recursos existentes en los servicios de salud la Comunidad Autónoma de Castilla y León para el tratamiento de las personas con trastornos del comportamiento alimentario.

05036125 Sobre los recursos existentes en los servicios de salud de la Comunidad Autónoma de Cataluña para el tratamiento de las personas con trastornos del comportamiento alimentario.

05036127 Sobre los recursos existentes en los servicios de salud de a Comunidad Valenciana para el tratamiento de las personas con trastornos del comportamiento alimentario.

05036129 Sobre los recursos existentes en los servicios de salud de la Comunidad Autónoma de Extremadura para el tratamiento de las personas con trastornos del comportamiento alimentario.

05036130 Sobre los recursos existentes en los servicios de salud de la Comunidad Autónoma de Galicia para el tratamiento de las personas con trastornos del comportamiento alimentario.

05036132 Sobre los recursos existentes en los servicios de salud de la Región de Murcia para el tratamiento de las personas con trastornos del comportamiento alimentario.

05036133 Sobre los recursos existentes en los servicios de salud de la Comunidad Foral de Navarra para el tratamiento de las personas con trastornos del comportamiento alimentario.

05036135 Sobre los recursos existentes en los servicios de salud de la Comunidad Autónoma del País Vasco para el tratamiento de las personas con trastornos del comportamiento alimentario.

05036137 Sobre los recursos existentes en los servicios de salud de la Comunidad Autónoma de La Rioja para el tratamiento de las personas con trastornos del comportamiento alimentario.

05036285 Recursos del sistema público sanitario en la Comunidad Autónoma de Aragón para la atención a las personas con trastorno límite de personalidad.

05036291 Recursos del sistema público sanitario para la atención en el Principado de Asturias para la atención a las personas con trastorno límite de personalidad.

05036295 Recursos del sistema público sanitario en la Comunidad Autónoma de las Illes Balears para la atención a las personas con trastorno límite de personalidad.

05036300 Recursos del sistema público sanitario en la Comunidad Autónoma de Canarias para la atención a las personas con trastorno límite de personalidad.

05036305 Recursos del sistema público sanitario en Cantabria para la atención a las personas con trastorno límite de personalidad.

05036309 Recursos del sistema público sanitario en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha para la atención a las personas con trastorno límite de personalidad.

05036314 Recursos del sistema público sanitario en la Comunidad Autónoma de Cataluña para la atención a las personas con trastorno límite de personalidad.

05036317 Recursos del sistema público sanitario en la Comunidad Valenciana para la atención a las personas con trastorno límite de personalidad.

05036321 Recursos del sistema público sanitario en la Comunidad Autónoma de Extremadura para la atención a las personas con trastorno límite de personalidad.

05036325 Recursos del sistema público sanitario en la Región de Murcia para la atención a las personas con trastorno límite de personalidad.

05036327 Recursos del sistema público sanitario en la Comunidad Foral de Navarra para la atención a las personas con trastorno límite de personalidad.

05036329 Recursos del sistema público sanitario en la Comunidad Autónoma del País Vasco para la atención a las personas con trastorno límite de personalidad.

05036333 Recursos del sistema público sanitario en la Comunidad Autónoma de La Rioja para la atención a las personas con trastorno límite de personalidad.

05036336 Recursos del sistema público sanitario en la Comunidad de Madrid para la atención a las personas con trastorno límite de personalidad.

05036337 Recursos del sistema público sanitario en la Comunidad Autónoma de Andalucía para la atención a las personas con trastorno límite de personalidad.

05036409 En relación con la promoción de un videojuego que podría inducir a la comisión de delitos.

05039309 Por la oposición del Alcalde de San Cugat del Vallés (Barcelona) a la creación de una residencia para discapacitados.

05039331 Promovida ante la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Comunidad de Madrid y ante la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León por el retraso en la aprobación de los Planes de Ordenación de Recursos Naturales (PORN) de la Sierra de Guadarrama en sus dos vertientes, la segoviana y la madrileña.

05039338 Planteada por el grave problema a que se enfrentaban una treintena de familias de El Rompido, Cartaya (Huelva), como consecuencia de haberles sido entregadas sus viviendas de protección oficial sin los servicios de agua y electricidad.

05039522 Visita realizada al centro de atención de menores extranjeros no acompañados de Fuerteventura.

05039550 Planteada por la falta de controles de seguridad en los juguetes que se venden en los establecimientos denominados «Todo a cien».

05039643 Dirigida al Ayuntamiento de Barcelona, en relación con el Metro de Barcelona que al parecer no se encuentra adaptado en su integridad a las disposiciones que se contienen en el Decreto 135/1995, de 24 de marzo, de Minusválidos.

05039644 Planteada ante el Departamento de Trabajo e Industria de la Generalidad de Cataluña, por la oposición ciudadana a la instalación de una línea de transporte de energía eléctrica a muy alta tensión (MAT, 400 kV) entre Francia y España.

05039660 Visita al centro de atención de menores extranjeros no acompañados de «La Isleta», en Las Palmas de Gran Canaria.

05039703 Visitas efectuadas a los centros de atención de menores extranjeros no acompañados de «Geneto» y «El Portezuelo», en San Cristóbal de La Laguna (Santa Cruz de Tenerife).

05040253 Visita efectuada al centro de detención e internamiento de extranjeros de Fuerteventura.

05040254 Visita efectuada al centro de internamiento de extranjeros de Las Palmas de Gran Canaria.

05040256 Visita efectuada al centro de internamiento de extranjeros de Santa Cruz de Tenerife.

05040264 Visita efectuada al centro de internamiento de extranjeros de Madrid.

05040449 Visita efectuada al centro de internamiento de extranjeros de Barcelona.

3.4. Quejas recibidas a través de la página web

A lo largo de 2005, el uso de la página web de la Institución ha ido consolidándose. A título de ejemplo debe resaltarse el incremento continuado de las quejas individuales planteadas a través del formulario incluido en la citada página, de tal forma que ya alcanzan casi el 40%.

Por otro lado conviene llamar la atención sobre las características de las quejas colectivas, habitualmente promovidas a través de asociaciones u otro tipo de organizaciones, que siguen utilizando el correo postal en lugar de utilizar la pagina web. El detalle de las quejas recibidas por esta vía se expresa en los siguientes cuadros.

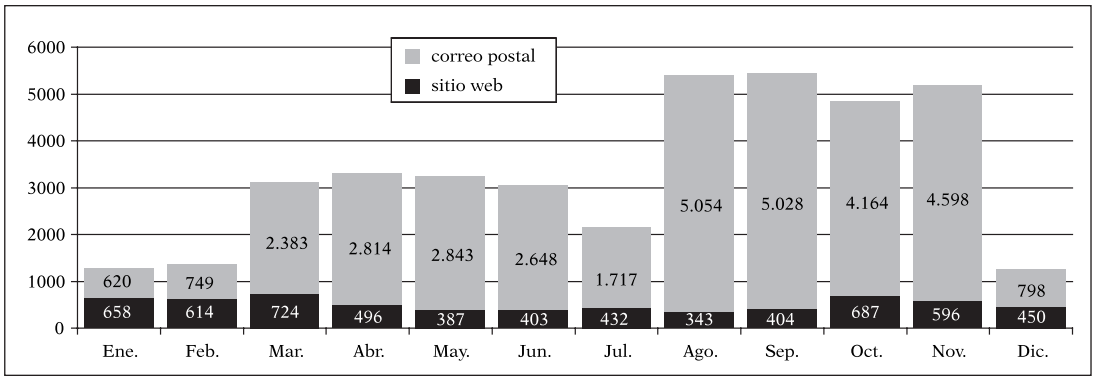
CUADRO 27

Quejas recibidas a través del sitio web del Defensor del Pueblo y por correo postal en 2005

	ENE.	FEBR.	MARZO	ABRIL	MAYO	JUNIO	JULIO	AGO.	SEPT.	OCT.	NOV.	DIC.	TOTAL
Sitio web.....	658	614	724	496	387	403	432	343	404	687	596	450	**6.194**
Correo postal	620	749	2.383	2.814	2.843	2.648	1.717	5.054	5.028	4.164	4.598	798	**33.416**
Total.....	**1.278**	**1.363**	**3.107**	**3.310**	**3.230**	**3.051**	**2.149**	**5.397**	**5.432**	**4.851**	**5.194**	**1.248**	**39.610**

GRÁFICO 9

Quejas recibidas a través del sitio web del Defensor del Pueblo y por correo postal en 2005



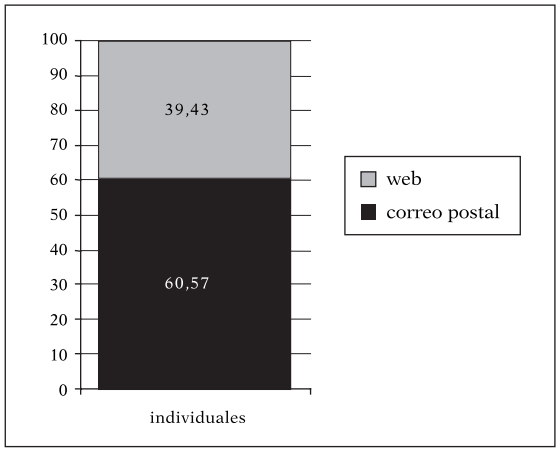
CUADRO 28

Comparación entre quejas individuales recibidas a través de la web del Defensor del Pueblo y por correo postal, en el año 2005

	ENE.	FEBR.	MARZO	ABRIL	MAYO	JUNIO	JULIO	AGO.	SEPT.	OCT.	NOV.	DIC.	TOTAL
Correo postal	605	707	703	706	842	787	664	557	607	684	797	798	**8.457**
Web.....	517	548	692	495	380	368	393	318	341	456	554	443	**5.505**

GRÁFICO 10

Distribución porcentual de las quejas individuales recibidas a través de la web del Defensor del Pueblo y por correo postal. Año 2005



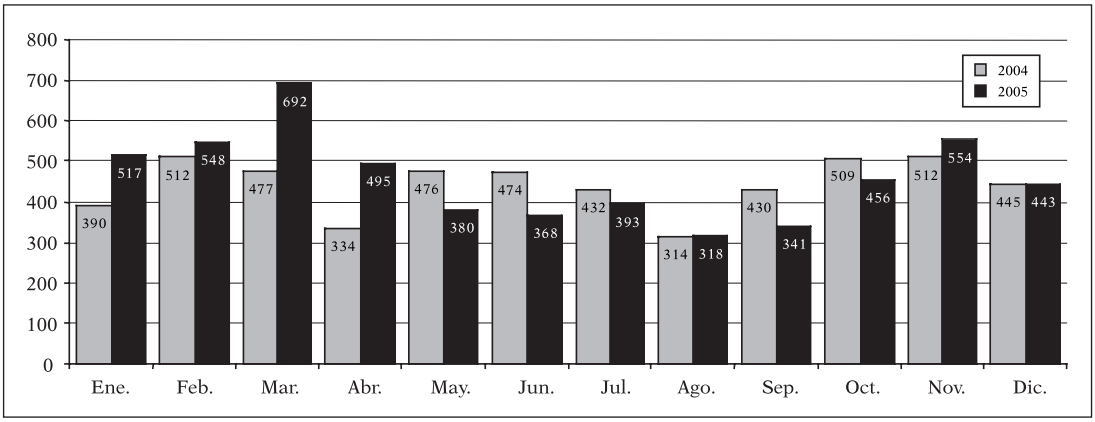
CUADRO 29

Comparación entre quejas individuales recibidas a través de la web del Defensor del Pueblo en los años 2004 y 2005

AÑOS	ENE.	FEBR.	MARZO	ABRIL	MAYO	JUNIO	JULIO	AGO.	SEPT.	OCT.	NOV.	DIC.	TOTAL
2004.....	390	512	477	334	476	474	432	314	430	509	512	445	**5.305**
2005.....	517	548	692	495	380	368	393	318	341	456	554	443	**5.505**

GRÁFICO 11

Distribución de las quejas individuales recibidas a través de la web del Defensor del Pueblo. Años 2004 y 2005



CUADRO 30

Visitas a la web del Defensor del Pueblo. Año 2005

Páginas visitadas.....	545.520
Visitas.....	116.576

4. QUEJAS PROCEDENTES DE EJERCICIOS ANTERIORES, ABIERTAS O REABIERTAS EN EL AÑO 2005

Se detallan en este apartado las quejas procedentes de años anteriores. Dentro de ellas hay que distinguir tres grupos: primero, las que ya estaban admitidas pero sin cerrar, así como las que, procediendo también de años anteriores, aún no se habían admitido hasta el ejercicio que nos ocupa (admitidas); segundo, las reabiertas por alguna causa, aunque estaban cerradas (reabiertas), y tercero, las repuestas cuando se hallaban en suspenso (repuestas).

CUADRO 31

Quejas cuya investigación se inicia en 2005 o se reabre

TIPOS DE QUEJAS	ADMISIONES	REAPERTURAS	REPOSICIONES	TOTAL
Individuales ...	847	433	44	**1.324**
Colectivas	135	105	—	**240**
Oficio	—	1	1	**2**
Total	**982**	**539**	**45**	**1.566**

4.1. Quejas individuales procedentes de ejercicios anteriores

Siguiendo un orden expositivo semejante al hasta aquí empleado, se aborda, en primer lugar, la tramitación de las quejas individuales entre las que se incluyen las llamadas «de oficio» que tan sólo fueron dos (1 repuesta y 1 reabierta). El 67,65% de ellas se concluyeron al acabar 2005, mientras que continuaba en trámite el 28,58%.

CUADRO 32

Estado de las quejas a 31 de diciembre de 2005

	EN TRÁMITE	CONCLUIDAS	EN SUSPENSO	TOTAL
Admisiones	331	514	2	**847**
Reaperturas	48	383	3	**434**
Reposiciones	—	—	45	**45**
Total	**379**	**897**	**50**	**1.326**

CUADRO 33

Estado de las quejas a 31 de diciembre de 2005, según administraciones

	ADMISIONES	REAPERTURAS	REPOSICIONES	TOTAL
Administración General del Estado	365	173	31	**569**
Administración autonómica	110	59	2	**171**
Administración local	155	91	9	**255**
Ministerio Fiscal	48	30	—	**78**
Otras administraciones públicas	48	16	—	**64**
Varias administraciones	46	3	—	**59**
Investigación innecesaria	75	52	3	**130**
Total.....	**847**	**434**	**45**	**1.326**

CUADRO 34

Tipos de conclusiones de las quejas a 31 de diciembre de 2005

	ACTUACIÓN CORRECTA	SE SUBSANA	NO SE SUBSANA	OTROS	TOTAL
Admisiones	303	148	19	44	**514**
Reaperturas	224	112	20	27	**383**
Reposiciones.....	—	—	—	—	—
Total	**527**	**260**	**39**	**71**	**897**

CUADRO 35

Tipos de conclusiones de las quejas a 31 de diciembre de 2005, según administraciones

	ACTUACIÓN CORRECTA	SE SUBSANA	NO SE SUBSANA	OTROS	TOTAL
Administración General del Estado	218	126	16	27	**387**
Administración autonómica	76	39	3	13	**131**
Administración local	81	51	7	11	**150**
Ministerio Fiscal	47	3	1	3	**54**
Otras administraciones públicas	21	21	1		**43**
Varias administraciones	21	6		2	**29**
Investigación innecesaria	63	14	11	15	**103**
Total.....	**527**	**260**	**39**	**71**	**897**

4.2. Quejas colectivas procedentes de ejercicios anteriores

CUADRO 36

Estado de las quejas a 31 de diciembre de 2005

	EN TRÁMITE	CONCLUIDAS	EN SUSPENSO	TOTAL
Admisiones	—	135	—	**135**
Reaperturas	—	105	—	**105**
Reposiciones	—	—	—	—
Total	—	**240**	—	**240**

CUADRO 37

Estado de las quejas a 31 de diciembre de 2005, según administraciones

	ADMITIDAS	RECHAZADAS	PENDIENTES	TOTAL
Administración General del Estado	—	—	—	—
Administración autonómica	—	—	—	—
Administración local	—	—	—	—
Ministerio Fiscal	—	—	—	—
Otras administraciones públicas	—	—	—	—
Varias administraciones	—	—	—	—
Investigación innecesaria	135	105	—	**240**
Total	**135**	**105**	**—**	**240**

CUADRO 38

Tipos de conclusiones de las quejas a 31 de diciembre de 2005

	ACTUACIÓN CORRECTA	SE SUBSANA	NO SE SUBSANA	OTROS	TOTAL
Admisiones	—	—	135	—	**135**
Reaperturas	105	—	—	—	**105**
Reposiciones	—	—	—	—	—
Total	**105**	—	**135**	—	**240**

CUADRO 39

Tipos de conclusiones según administraciones

	ACTUACIÓN CORRECTA	SE SUBSANA	NO SE SUBSANA	OTROS	TOTAL
Administración General del Estado	—	—	—	—	—
Administración autonómica	—	—	—	—	—
Administración local	—	—	—	—	—
Ministerio Fiscal	—	—	—	—	—
Otras administraciones públicas	—	—	—	—	—
Varias administraciones	—	—	—	—	—
Investigación innecesaria	135	—	105	—	**240**
Total	**135**	—	**105**	—	**240**

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

Con motivo de la tramitación de las quejas investigadas durante el año 2005, se formularon las siguientes resoluciones a distintas administraciones públicas:

CUADRO 40

Resoluciones formuladas a las administraciones públicas. Por clase y situación a 31 de diciembre de 2005

RESOLUCIONES	ADMITIDAS	RECHAZADAS	PENDIENTES	TOTAL
Recomendaciones	42	35	62	**139**
Sugerencias.....	56	39	61	**156**
Recordatorios de deberes legales	—	—	—	**96**
Advertencias	—	—	—	**5**

Los recordatorios de deberes legales y las advertencias no se totalizan como admitidos, rechazados o pendientes, por su propia naturaleza.

A continuación, puede observarse con más detalle en las siguientes tablas el destino de las resoluciones emanadas del Defensor del Pueblo, según tipo de resolución y Administración de destino.

CUADRO 41

Recomendaciones por Administración de destino.
Estado a 31 de diciembre de 2005

ADMINISTRACIONES	FORMULADAS	ADMITIDAS	RECHAZADAS	PENDIENTES
Administración General del Estado	**80**	26	21	33
Administración autonómica	**34**	6	8	20
Administración local	**19**	6	5	8
Otros organismos	**6**	4	1	1
Total	**139**	**42**	**35**	**62**

CUADRO 42

Sugerencias por Administración de destino.
Estado a 31 de diciembre de 2005

ADMINISTRACIONES	FORMULADAS	ADMITIDAS	RECHAZADAS	PENDIENTES
Administración General del Estado	**69**	24	21	24
Administración autonómica	**25**	11	6	8
Administración local	**61**	21	12	28
Otros organismos.....	**1**	—	—	1
Total	**156**	**56**	**39**	**61**

CUADRO 43

Recordatorios de deberes legales formulados
en el año 2005 por Administración de destino

ADMINISTRACIONES	TOTAL
Administración General del Estado	**40**
Administración autonómica	**22**
Administración local	**33**
Otros organismos	**1**
Total	**96**

6. INFORMACIÓN AL CIUDADANO

El Defensor del Pueblo considera que tiene significación medir algunos aspectos que reflejan la actividad de la Institución, como son el servicio de atención telefónica prestado, las visitas atendidas por personal de la Institución en la propia sede, y las llamadas recibidas a través de la línea 900 gratuita, básicamente, en demanda de información.

Las cifras se recogen en el cuadro siguiente:

CUADRO 44

Número de llamadas y visitas recibidas, en 2005, con el fin de prestar servicios al ciudadano

	ENE.	FEBR.	MARZO	ABRIL	MAYO	JUNIO	JULIO	AGO.	SEPT.	OCT.	NOV.	DIC.	TOTAL
Sala visitas	195	166	205	233	189	166	162	153	187	196	167	124	**2.143**
Teléfono....	657	647	670	691	804	770	700	452	728	700	600	465	**7.884**
Línea 900..	258	305	311	347	372	310	360	295	310	374	358	235	**3.835**

III. ADMINISTRACIONES QUE HAN INCUMPLIDO O SE HAN RETRASADO NOTORIAMENTE EN RESPONDER A LOS REQUERIMIENTOS DEL DEFENSOR DEL PUEBLO

Como viene siendo habitual en el presente capítulo se recoge la relación de órganos y unidades de las distintas administraciones que no han dado adecuada respuesta a las solicitudes o requerimientos efectuados por el Defensor del Pueblo, incumpliendo, por tanto, la obligación de colaboración de los poderes públicos con esta Institución «con carácter urgente y preferente», que viene ordenada en el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/1981 que la regula.

En tales supuestos el artículo 18.2 de la citada Ley Orgánica faculta al Defensor del Pueblo para declarar al órgano o unidad administrativa de que se trate «hostil o entorpecedora de sus funciones», poniendo inmediatamente dicha conducta en conocimiento de las Cortes Generales e incluyéndola en el presente Informe anual, o, en su caso, en un informe especial.

En aplicación de los preceptos citados, a continuación se ponen de manifiesto las actuaciones de carácter negativo que se han producido a lo largo de 2005, dispuestas, tal y como se ha hecho tradicionalmente, en los tres apartados siguientes:

El primero recoge las actuaciones de las administraciones consideradas entorpecedoras, que son aquellas que han dificultado u obstaculizado la labor del Defensor del Pueblo, bien porque lo han hecho sistemáticamente o bien porque han desarrollado alguna actividad que, por negativa, merece ser destacada.

El segundo incluye las quejas que no han tenido contestación por la unidad a la que han sido dirigidas en el año 2005, habiéndosele requerido por el Defensor del Pueblo, hasta tres veces, informe o respuesta a algún asunto o cuestión.

En el tercero y último se ponen de manifiesto las quejas que también provocaron un tercer requerimiento a alguna unidad administrativa, dado que no respondieron a los anteriores o lo hicieron inadecuadamente, si bien se ha recibido contestación tras dicho tercer requerimiento.

1. ADMINISTRACIONES ENTORPECEDORAS

1.1. Administración General del Estado

1.1.1. Ministerio de Fomento

— Secretaría de Estado de Infraestructuras y Planificación

Como viene siendo habitual en los últimos años, las quejas que se tramitan con la Secretaría de Estado tienen que ser requeridas dos o tres veces para conseguir que se

emita el correspondiente informe (0022883, 0105790, 0211720, 0216344, 0301227, 0303094, 0307122, 0400183, 0403042, 0407528, 0409971, 0411213, 0412363, 0416555 y 0422962).

— Dirección General de Aviación Civil

Se solicitó informe el 4 de julio de 2003, sobre convalidación del título de controlador de tránsito aéreo emitido por un país extranjero, al haberse indicado al interesado en el año 2000 que debía esperar a la nueva normativa. La Dirección General respondió el 11 de septiembre de 2003 sin contestar al fondo del asunto.

Se solicitó ampliación de información el 28 de enero de 2004, se requirió el envío de información el 29 de abril de 2004, se informó por la Dirección General de Aviación Civil el 20 de mayo de 2004.

El 28 de septiembre de 2004 se efectuó una sugerencia para que se procediese a la convalidación. Ante la ausencia de contestación se requirió el 13 de enero de 2005, informando la Administración en el mismo sentido que al inicio de la queja, indicando la necesidad de esperar a la nueva normativa sin aplicar el Derecho vigente, por lo que ante la imposibilidad de obtener información sobre el fondo del asunto se eleva la queja a la Secretaría General de Transportes, realizándose un requerimiento a la misma el 22 de noviembre de 2005 (0306567).

1.2. Administración autonómica

1.2.1. Ciudad Autónoma de Ceuta

— Consejería de Fomento

Se solicitó informe el 26 de noviembre de 2003, relativo al difícil acceso a la barriada Príncipe Alfonso. Después de un tercer requerimiento se procedió al cierre el 11 de noviembre de 2005 (F0100079).

1.3. Administración local

1.3.1. Ayuntamiento de Caravaca de la Cruz (Murcia)

El 19 de junio de 2003 se solicitó informe sobre la falta de resolución de un recurso de reposición, se efectuó un primer requerimiento el 3 de octubre de 2003.

En dos ocasiones hubo que solicitar ampliación de información para que el Ayuntamiento contestase que había decidido desestimar el recurso por silencio administrativo. El 27 de septiembre de 2005 se efectuó una sugerencia a fin de que se procediese a la resolución expresa del mismo.

El 17 de noviembre de 2005, el Ayuntamiento vuelve a remitir copia de todo lo actuado sin añadir información sobre los motivos por los que no se acepta la sugerencia (0306105).

1.3.2. Ayuntamiento de Las Ventas de Retamosa (Toledo)

Se solicitó informe el 12 de mayo de 2003, relativo a una fosa séptica. Después de un tercer requerimiento se procedió al cierre el 14 de abril de 2005 (0025889).

1.3.3. Ayuntamiento de Logroño

Se solicitó informe el 31 de enero 2003, relativo a una denuncia como consecuencia de infracción urbanística por cerramiento. Después de un tercer requerimiento se procedió al cierre el 14 de abril de 2005 (0204753).

1.3.4. Ayuntamiento de Mérida (Badajoz)

Se solicitó informe el 23 de diciembre de 2003, relativo a omisión del deber de conservación por el Ayuntamiento. Después de un tercer requerimiento se procedió al cierre el 13 de diciembre de 2005 (0316028).

1.3.5. Ayuntamiento de Morón de la Frontera (Sevilla)

Se solicitó informe el 12 de mayo de 2004, relativo a deber de conservación. Después de un tercer requerimiento se procedió al cierre el 28 de octubre de 2005 (0300264).

1.3.6. Ayuntamiento de Noja (Cantabria)

Se solicitó informe el 24 de marzo de 2004, relativo a molestias producidas por un bar. Después de un tercer requerimiento se procedió al cierre el 25 de noviembre de 2005 (9701555).

Se solicitó informe el 27 de octubre de 2003, relativo a perjuicios causados por la construcción de un polideportivo. Después de un tercer requerimiento se procedió al cierre el 14 de abril de 2005 (0311751).

1.3.7. Ayuntamiento de Peñíscola (Castellón)

Se solicitó informe el 2 de agosto de 2004, relativo a molestias por ruidos generados por un hotel. Después de un tercer requerimiento se procedió al cierre el 28 de octubre de 2005 (0316863).

1.3.8. Ayuntamiento de Torrevieja (Alicante)

Se solicitó informe el 17 de marzo de 2003, relativo a ocupación vial sin contraprestación. Después de un tercer requerimiento se procedió al cierre el 14 de abril de 2005 (0300268).

2. QUEJAS QUE NO HAN TENIDO CONTESTACIÓN EN EL AÑO 2005, TRAS EL TERCER REQUERIMIENTO

2.1. Administración General del Estado

2.1.1. Ministerio de Fomento

— Secretaría de Estado de Infraestructuras y Planificación

Se solicitó informe el 21 de enero de 2004, con motivo de las obras de la nueva carretera de acceso al puerto de Vigo, tramo de Castrelos-Bouzas, que resultó afectada la finca número 160-1 en el término municipal de Vigo, no habiendo percibido hasta la presente fecha el importe del justiprecio que quedó determinado por mutuo acuerdo el 12 de enero de 2000. Se hizo el tercer requerimiento el 15 de marzo de 2005 (0211720).

Se solicitó informe el 2 de febrero de 2004, con motivo de la obra CN-620 Burgos a Portugal por Salamanca, autovía de Castilla: p.k. 74,400/86,600, tramo: Magaz-Venta de Baños, resultando afectada la finca número 117-4, propiedad del interesado, sita en el término municipal de Venta de Baños (Palencia). Abonado el justiprecio en 1995, aún no ha percibido el importe de los intereses de demora que se le adeudan, pese a haber solicitado el pago de los mismos en diversas ocasiones. Se hizo el tercer requerimiento el 5 de abril de 2005 (0400183).

Se solicitó informe el 25 de marzo de 2004, con motivo de la obra Autovía de Levante: p.k. 19,6 al 42,0. Variante de Arganda y Perales de Tajuña, clave T3-M-4800, en la que resultaron afectadas las fincas números 137 P; 229 P y 231 P, sitas en el municipio de Perales de Tajuña (Madrid) cuyo justiprecio determinado por el Jurado Provincial de Expropiación el 28 de octubre de 1992 fue abonado el 6 de julio de 1994 y, posteriormente, el 18 de julio de 1995 fueron abonados los intereses de demora, si bien tan pronunciada demora generó intereses de intereses que fueron aprobados por resolución de fecha 29 de septiembre de 1998.

Solicitado el pago de estos intereses de intereses el 16 de noviembre de 2001 y en posteriores ocasiones hasta el día de hoy no se ha procedido al pago de los mismos. Se hizo el tercer requerimiento el 5 de abril de 2005 (0407528).

Se solicitó informe el 13 de abril de 2004, con motivo de la obra «31-PO-501, mejora plataforma CN-640 Vegadeo-Vilagarcía», en la que resultó expropiada la finca número 060, cobrando el interesado el justiprecio establecido por el Jurado Provincial de Expropiación Forzosa de Pontevedra mediante resolución de 14 de febrero de 1998, quedando pendiente de abono los intereses de demora correspondientes. Se hizo el tercer requerimiento el 5 de abril de 2005 (0409971).

Se solicitó informe el 29 de abril de 2004, con motivo de la interposición de recurso de alzada, de 25 de febrero de 2003, contra el acuerdo adoptado por la Demarcación de Carreteras del Estado en Aragón que declara que la cantidad global de mutuo acuerdo se entiende como partida alzada por todos los conceptos, incluidos los intereses que se hayan podido devengar desde la fecha legal de inicio hasta la fecha de la firma, habiendo transcurrido en exceso el plazo legalmente establecido para la resolución de este tipo de recursos. Se hizo el tercer requerimiento el 13 de enero de 2005 (0411213).

Se solicitó informe el 7 de julio de 2004, con motivo de la disconformidad con la valoración efectuada por el Ayuntamiento de Casas del Castañar (Cáceres) de varias fincas que han resultado afectadas por las obras del proyecto clave: 31-CC-505, así como con el justiprecio establecido por el Jurado Provincial de Expropiación que ha sido recurrido en reposición. Se hizo el tercer requerimiento el 29 de septiembre de 2005 (0412363).

2.1.2. Ministerio del Interior

— Dirección General de Tráfico

Se reiteró una recomendación el 14 de septiembre de 2004, sobre la modificación del criterio utilizado cuando se constata que los datos que figuran en los registros de la Dirección General de Tráfico no coinciden con los reseñados en el DNI de un ciudadano y el funcionario actuante considera que pudiera haberse producido un error en la expedición del citado documento. Se realizó el tercer requerimiento el 28 de octubre de 2005 (0305558).

2.2. Administración autonómica

2.2.1. Comunidad Autónoma de Andalucía

— Consejería de Obras Públicas y Transportes

Se solicitó informe el 2 de junio de 2004, en relación con la supresión del paso a nivel existente en La Palma del Condado (Huelva) y con la supresión de dos pasos a nivel en Gádor (Almería). Se hizo el tercer requerimiento el 23 de noviembre de 2005 (9503003).

2.2.2. Principado de Asturias

— Consejería de Educación y Ciencia

Se solicitó informe el 30 de julio de 2003, relativo a bien de interés cultural afecto por proyecto urbanístico. Se hizo el tercer requerimiento el 5 de octubre de 2005 (0306672).

— Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio e Infraestructuras

Se solicitó informe el 27 de octubre de 2004, relativo a unos vertidos en una playa. Se hizo el tercer requerimiento el 2 de noviembre de 2005 (0111565).

2.2.3. Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha

— Cámara Agraria Provincial de Ciudad Real

Se solicitó informe el 29 de septiembre de 2004, relativo a la adjudicación de un local resultante de permuta por un solar en Puertollano (Ciudad Real), propiedad de una asociación de labradores. Se hizo el tercer requerimiento el 21 de diciembre de 2005 (0218168).

2.2.4. Comunidad Autónoma de Extremadura

— Consejería de Agricultura y Medio Ambiente

Se solicitó informe el 5 de octubre de 2004, relativo a la falta de respuesta a una denuncia presentada por una asociación protectora de animales por la realización de una matanza de cerdos ilegal en Barquilla de Pinares (Cáceres). Se hizo el tercer requerimiento el 19 de abril de 2005 (0422547).

2.2.5. Comunidad de Madrid

— Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio

Se solicitó informe el 16 de septiembre de 2003, relativo a modificación de planeamiento. Se hizo el tercer requerimiento el 29 de septiembre de 2005 (0026648).

Se solicitó informe el 1 de octubre de 2004, relativo a solicitud no contestada de anulación de licencias de vallado. Se hizo el tercer requerimiento el 5 de octubre de 2005 (0412102).

2.2.6. Región de Murcia

— Consejería de Educación y Cultura

Se solicitó informe el 2 de julio de 2004, relativo a la supresión de una unidad y consiguiente reagrupamiento de alumnos en el colegio público existente en la localidad de Rincón de Beniscornia que, unida a las que en el mismo sentido se han adoptado en cursos anteriores, está determinando la salida del centro de alumnos cuyos padres entienden que tales medidas se traducen en una disminución de la calidad de la enseñanza, todo lo cual puede abocar a la desaparición del colegio. Se hizo el tercer requerimiento el 30 de diciembre de 2004 (0417399).

2.2.7. Comunidad Autónoma del País Vasco

— Departamento de Educación, Universidades e Investigación

Se formularon recomendaciones sobre el personal interino al servicio de esa Comunidad autónoma el 6 de noviembre de 2003. Se hizo el tercer requerimiento el 10 de marzo de 2005 (F0100167).

2.2.8. Comunidad Valenciana

— Consejería de Territorio y Vivienda

Se solicitó informe el 19 de mayo de 2003, relativo a denuncia por obras ilegales. Se hizo el tercer requerimiento el 23 de noviembre de 2005 (0300213).

2.3. Administración local

2.3.1. Ayuntamiento de Alicante

Se solicitó informe el 9 de diciembre de 2004, sobre la imposibilidad de obtener una tarjeta de residente, con el coste y los inconvenientes que ello conlleva para las personas que no disponen de una plaza de aparcamiento. Se realizó el tercer requerimiento el 29 de septiembre de 2005 (0426273).

2.3.2. Ayuntamiento de Altea (Alicante)

Se solicitó informe el 14 de marzo de 2005, relativo al mal estado de conservación de una urbanización del municipio, así como sobre la falta de todo tipo de servicios. Se hizo el tercer requerimiento el 21 de septiembre de 2005 (0502214).

2.3.3. Ayuntamiento de Alzira (Valencia)

Se solicitó informe el 20 de diciembre de 2004, relativo a una denuncia por la situación de abandono de una barriada. Se hizo el tercer requerimiento el 29 de noviembre de 2005 (0110328).

Se solicitó informe el 10 de junio de 2004, relativo a contaminación por hidrocarburos. Se hizo el tercer requerimiento el 23 de noviembre de 2005 (0214090).

2.3.4. Ayuntamiento de Barcelona

Se solicitó informe el 14 de julio de 2004, relativo a denegación de adjudicación a la interesada de una plaza en la feria de artesanía de Reis de Santa Lucía. Se hizo el tercer requerimiento el 28 de septiembre de 2005 (0316142).

2.3.5. Ayuntamiento de Barruelo de Santullán (Palencia)

Se solicitó informe el 19 de enero de 2005, relativo a la falta de suministro de agua corriente a una vivienda del municipio a pesar de que el propietario lo ha solicitado reiteradamente en los últimos años. Se hizo el tercer requerimiento el 19 de agosto de 2005 (0426965).

2.3.6. Ayuntamiento de Becerril de la Sierra (Madrid)

Se solicitó informe (ampliación de la investigación) el 19 de abril de 2005, relativo a los problemas padecidos por una vecina de la localidad derivados de los cortes de agua sufridos. Se hizo el tercer requerimiento el 2 de noviembre de 2005 (0415564).

2.3.7. Ayuntamiento de Benalmádena (Málaga)

Se solicitó informe el 14 de octubre de 2004, relativo a la instalación de un toldo vertical en la vía pública sin licencia. Se hizo el tercer requerimiento el 10 de noviembre de 2005 (0422995).

2.3.8. Ayuntamiento de Benidorm (Alicante)

Se solicitó informe el 3 de septiembre de 2004, sobre los motivos por los que no se había procedido a la devolución de la tasa pagada por la retirada de un vehículo por la grúa, tras el archivo del expediente sancionador. Se realizó el tercer requerimiento el 6 de junio de 2005 (0420455).

2.3.9. Ayuntamiento de Beteta (Cuenca)

Se solicitó informe (ampliación de la investigación) el 2 de julio de 2004, relativo a la falta de respuesta a dos reclamaciones en relación con la venta de determinados bienes comunales sin la previa desafectación de los mismos y en relación con la adjudicación de un coto de caza. Se hizo el tercer requerimiento el 3 de enero de 2005 (0301894).

2.3.10. Ayuntamiento de Boceguillas (Segovia)

Se solicitó informe el 12 de mayo de 2004, relativo a denegación de autorización de acceso a domicilio desde carretera estatal. Se hizo el tercer requerimiento el 2 de noviembre de 2005 (0205807).

2.3.11. Ayuntamiento de Cabañas del Castillo (Cáceres)

Se solicitó informe el 23 de enero de 2004, sobre el supuesto trato incorrecto recibido del secretario de dicho Ayuntamiento. Se hizo el tercer requerimiento el 15 de marzo de 2005 (0313712).

2.3.12. Ayuntamiento de Calpe (Alicante)

Se solicitó informe el 3 de septiembre de 2004, ante la falta de respuesta por parte de la Empresa Mixta Municipal de Aguas de Calpe a la reclamación relativa a facturas del año 2003. Se hizo el tercer requerimiento el 25 de mayo de 2005 (0411805).

2.3.13. Ayuntamiento de Camargo (Cantabria)

Se solicitó informe el 7 de diciembre de 2004, relativo a un almacén de hormigón que impide el paso a una finca. Se hizo el tercer requerimiento el 25 de noviembre de 2005 (9603358).

2.3.14. Ayuntamiento de Canencia de la Sierra (Madrid)

Se solicitó informe el 21 de abril de 2004, al haber solicitado el interesado el 26 de junio de 2001 información económica y los presupuestos de los últimos ejercicios, sin obtener respuesta alguna. Se hizo el tercer requerimiento el 9 de febrero de 2005 (0111528).

2.3.15. Ayuntamiento de Carballo (A Coruña)

Se solicitó informe el 4 de junio de 2004, relativo a demora excesiva en la tramitación de un expediente sancionador. Se hizo el tercer requerimiento el 28 de octubre de 2005 (0308842).

2.3.16. Ayuntamiento de Carracedelo (León)

Se solicitó informe el 3 de noviembre de 2003, relativo a obras sin licencia incumpliendo normativa técnica. Se hizo el tercer requerimiento el 5 de octubre de 2005 (0300266).

2.3.17. Ayuntamiento de Cehegín (Murcia)

Se solicitó informe el 28 de septiembre de 2004, relativo a deficiente estado de un tejado colindante. Se hizo el tercer requerimiento el 29 de noviembre de 2005 (0024903).

2.3.18. Ayuntamiento de Cilleros (Cáceres)

Se solicitó informe el 9 de junio de 2004, con motivo de la presentación en el Ayuntamiento, el 8 de marzo de 2002, del anteproyecto de construcción de una nave-almacén de piensos, no habiendo obtenido comunicación alguna al respecto. Se hizo el tercer requerimiento el 10 de junio de 2005 (0412820).

2.3.19. Ayuntamiento de Deltebre (Tarragona)

Se solicitó informe el 14 de octubre de 2004, relativo a las condiciones de la licencia otorgada para la construcción de una perrera. Se hizo el tercer requerimiento el 2 de noviembre de 2005 (0309534).

2.3.20. Ayuntamiento de El Molar (Madrid)

Se solicitó informe el 4 de agosto de 2004, relativo a humedades causadas por la red general. Se hizo el tercer requerimiento el 2 de noviembre de 2005 (0419077).

2.3.21. Ayuntamiento de Finestrat (Alicante)

Se solicitó informe el 27 de julio de 2004, relativo a la paralización del vallado de una finca. Se hizo el tercer requerimiento el 2 de noviembre de 2005 (0305709).

2.3.22. Ayuntamiento de Fuente de Piedra (Málaga)

Se solicitó informe el 27 de julio de 2004, relativo a la inactividad del Ayuntamiento respecto del cumplimiento de normas urbanísticas. Se hizo el tercer requerimiento el 2 de noviembre de 2005 (0416377).

2.3.23. Ayuntamiento de Getxo (Vizcaya)

Se solicitó informe el 19 de febrero de 2004, sobre la supresión de personal del grupo político municipal del Partido Popular. Se hizo el tercer requerimiento el 3 de febrero de 2005 (0402196).

2.3.24. Ayuntamiento de Guadalupe (Cáceres)

Se solicitó informe el 4 de agosto de 2004, relativo a la demolición de una construcción. Se hizo el tercer requerimiento el 10 de octubre de 2005 (0012461).

2.3.25. Ayuntamiento de Hoyocasero (Ávila)

Se solicitó informe el 30 de abril de 2004, por presuntas irregularidades urbanísticas en la construcción de una edificación situada en la carretera C-500, en zona urbana y a una distancia de 7,40 metros del borde de la calzada de la carretera. Se hizo el tercer requerimiento el 15 de marzo de 2005 (0105331).

2.3.26. Ayuntamiento de Liendo (Cantabria)

Se solicitó informe el 12 de mayo de 2004, relativo a la denegación de autorización de acceso a domicilio desde una carretera estatal. Se hizo el tercer requerimiento el 2 de noviembre de 2005 (0219578).

2.3.27. Ayuntamiento de Llanes (Asturias)

Se solicitó informe el 14 de noviembre de 2004, relativo a disconformidad con la clasificación no urbanizable de una parcela. Se hizo el tercer requerimiento el 28 de octubre de 2005 (0411002).

2.3.28. Ayuntamiento de Marbella (Málaga)

Se solicitó informe el 11 de noviembre de 2004, relativo a denuncia por irregularidades urbanísticas. Se hizo el tercer requerimiento el 4 de octubre de 2005 (0424189).

2.3.29. Ayuntamiento de Méntrida (Toledo)

Se formuló una recomendación, el 18 de noviembre de 2004, sobre el uso indebido de los datos incluidos en el padrón municipal de habitantes. Se hizo el tercer requerimiento el 6 de junio de 2005 (0422588).

2.3.30. Ayuntamiento de Mérida (Badajoz)

Se solicitó informe el 24 de marzo de 2004, relativo a inactividad en un expediente de disciplina urbanística. Se hizo el tercer requerimiento el 28 de octubre de 2005 (0411506).

2.3.31. Ayuntamiento de Moralzarzal (Madrid)

Se solicitó informe el 7 de noviembre de 2003, relativo a deficiencias en obras de urbanización sin terminar. Se hizo el tercer requerimiento el 5 de octubre de 2005 (0311449).

2.3.32. Ayuntamiento de Nalda (La Rioja)

Se solicitó informe el 27 de octubre de 2004, relativo a una declaración de ruina. Se hizo el tercer requerimiento el 13 de diciembre de 2005 (0423177).

2.3.33. Ayuntamiento de Peñíscola (Castellón)

Se solicitó informe el 30 de julio de 2004, relativo a ruido existente en una zona de bares con actividad nocturna del casco histórico. Se hizo el tercer requerimiento el 23 de noviembre de 2005 (0300270).

2.3.34. Ayuntamiento de Pontevedra

Se solicitó informe el 24 de marzo de 2004, relativo a su inactividad ante una denuncia por la realización de unas obras sin licencia. Se hizo el tercer requerimiento el 28 de octubre de 2005 (0411654).

2.3.35. Ayuntamiento de Pozo Alcón (Jaén)

Se solicitó informe el 4 de junio de 2004, relativo a molestias provocadas por una explotación porcina. Se hizo el tercer requerimiento el 23 de noviembre de 2005 (0310781).

2.3.36. Ayuntamiento de Sa Pobla (Illes Balears)

Se solicitó informe el 21 de junio de 2004, con motivo del proyecto complementario número 2 de la obra «Reapertura de la línea Inca-Sa Pobla-Alcudia. Primera Fase. Tramo: Inca-Sa Pobla. Se hizo el tercer requerimiento el 13 de abril de 2005 (0401762).

2.3.37. Ayuntamiento de San Vitero (Zamora)

Se formuló recordatorio el 27 de abril de 2004, sobre el deber legal de respetar la Constitución y las leyes para la provisión de puestos de trabajo, así como de prestar colaboración al Defensor del Pueblo en sus investigaciones. Se hizo el tercer requerimiento el 19 de abril de 2005 (0300081).

2.3.38. Ayuntamiento de Santa María la Real de Nieva (Segovia)

Se solicitó informe el 14 de julio de 2004, relativo al requerimiento de pago por vía de apremio, de liquidaciones en concepto de consumo de agua y alcantarillado, sin haberlas facilitado previamente para su pago en periodo voluntario. Se hizo el tercer requerimiento el 19 de abril de 2005 (0307967).

2.3.39. Ayuntamiento de Segura de la Sierra (Jaén)

Se solicitó informe el 2 de julio de 2004, relativo al mal estado de camino de acceso a un cortijo situado en el término municipal, que en determinadas épocas llega a hacerse intransitable, dada la existencia de tres pasos de agua que se tienen que atravesar sin existir puente alguno. Se hizo el tercer requerimiento el 30 de diciembre de 2004 (0418606).

2.3.40. Ayuntamiento de Sevilla

Se solicitó informe el 12 de noviembre de 2004, relativo a molestias ocasionadas por terraza-bar. Se hizo el tercer requerimiento el 11 de noviembre de 2005 (0423856).

2.3.41. Ayuntamiento de Toledo

Se solicitó informe el 25 de marzo de 2004, con motivo de la ocupación por la vía de hecho de una extensión de aproximadamente 10.000 metros cuadrados de una finca agrícola junto a la carretera N-301 en el polígono 41, parcela 504, con motivo de una obra promovida por el Ayuntamiento consistente en un puente con una vía de circulación en razón de la construcción de una variante de la carretera N-400 a su paso por la localidad de Ocaña. Además ha sido suprimido el acceso a la finca construyendo un camino totalmente intransitable. Se hizo el tercer requerimiento el 5 de abril de 2005 (0409089).

2.3.42. Ayuntamiento de Torrevieja (Alicante)

Se solicitó informe el 4 de agosto de 2004, relativo a invasión del dominio público marítimo-terrestre. Se hizo el tercer requerimiento el 28 de octubre de 2005 (0104269).

2.3.43. Ayuntamiento de Valdestillas (Valladolid)

Se solicitó informe el 15 de diciembre de 2004, relativo a la exigencia del pago de un precio superior al estipulado inicialmente, al adquirir una vivienda de promoción pública. Se hizo el tercer requerimiento el 30 de diciembre de 2005 (0426240).

2.3.44. Ayuntamiento de Valverde de la Virgen (León)

Se solicitó informe el 21 de abril de 2004, relativo a deficiencias constructivas. Se hizo el tercer requerimiento el 29 de noviembre de 2005 (0307800).

2.3.45. Ayuntamiento de Villamiel (Cáceres)

Se solicitó informe el 27 de julio de 2004, relativo a petición de copia de documentación sin atender por el Ayuntamiento. Se hizo el tercer requerimiento el 2 de noviembre de 2005 (0415783).

2.3.46. Ayuntamiento de Vinaròs (Castellón)

Se solicitó informe el 28 de octubre de 2004, relativo a molestias ocasionadas por un local. Se hizo el tercer requerimiento el 2 de noviembre de 2005 (0026646).

Se solicitó informe el 17 de mayo de 2004, relativo a anulación, mediante Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, de un expediente de aplicación de contribuciones especiales por la distribución de la red de agua potable y alcantarillado en la zona turística norte, y la no devolución del importe indebidamente cobrado al afectado. Se hizo el tercer requerimiento el 18 de abril de 2005 (0401327).

2.3.47. Ayuntamiento de Zaragoza

Se solicitó informe el 29 de septiembre de 2004, relativo a una denuncia por obras sin licencia que afectan al aspecto exterior. Se hizo el tercer requerimiento el 28 de octubre de 2005 (0305692).

2.3.48. Junta Vecinal de Terán. Ayuntamiento de Cabuérniga (Cantabria)

Se solicitó informe el 15 de julio de 2004 relativo a la tardanza en resolver un expediente abierto para la recuperación del camino público que une los barrios de La Torre y Sepoyo. Se hizo el tercer requerimiento el 30 de diciembre de 2004 (0400971).

2.4. Otros

2.4.1. Consejo General de la Abogacía Española

Se solicitó información el 5 de mayo de 2004, sobre la posible denegación por parte de los juzgados centrales de instrucción de copia de las actuaciones a los letrados legalmente personados, fundamentando su denegación en sendos acuerdos de la Audiencia Nacional. Se hizo el tercer requerimiento el 23 de noviembre de 2005 (0208554).

2.4.2. Consejo de Colegios de Abogados de la Comunidad de Madrid

Se formuló una sugerencia el 7 de septiembre de 2004, para que se adecuare la tramitación de un expediente, del que trae origen la queja, a la normativa vigente. Se hizo el tercer requerimiento el 23 de noviembre de 2005 (0201048).

3. ADMINISTRACIONES QUE HAN CONTESTADO AL TERCER REQUERIMIENTO

3.1. Administración General del Estado

3.1.1. Ministerio de Administraciones Públicas

— Delegación del Gobierno en la Comunidad de Madrid

Se solicitó ampliación de informe el 26 de julio de 2004, referente a la concesión de autorizaciones de residencia para dos menores extranjeros no acompañados. Se hizo el tercer requerimiento el 22 de septiembre de 2005. Posteriormente, se recibió el informe el 14 de octubre de 2005 (0307607).

Se solicitó ampliación de informe el 21 de julio de 2004, relativo a la inadmisión a trámite de una solicitud de autorización de residencia y trabajo por no demostrar el interesado haber solicitado el certificado de los servicios públicos de empleo que acredite la inexistencia de demandantes de empleo para el puesto ofertado. Se hizo tercer requerimiento el 19 de abril de 2005. Posteriormente, se recibió el informe el 26 de mayo de 2005 (0317194).

Se solicitó ampliación de la información el 7 de octubre de 2004, sobre el retraso en la tramitación de un recurso de reposición interpuesto contra una resolución denegatoria de un permiso de residencia temporal por arraigo. Se hizo el tercer requerimiento el 19 de abril de 2005. Posteriormente, se recibió el informe el 24 de mayo de 2005 (0400864).

Se solicitó informe el 18 de mayo de 2004, en relación con la demora en resolver una solicitud de autorización de residencia y trabajo. Se hizo el tercer requerimiento el 19 de abril de 2005. Posteriormente, se recibió el informe el 26 de mayo de 2005 (0401520).

Se solicitó informe el 7 de julio de 2004, en relación con la demora en resolver una solicitud para la renovación de una autorización de residencia y trabajo presentada por la interesada ante el registro de un Ayuntamiento. Se hizo el tercer requerimiento el 19 de abril de 2005. Posteriormente, se recibió el informe el 25 de abril de 2005 (0413611).

Se solicitó informe el 30 de septiembre de 2004, en relación con la denegación de la renovación de un permiso de residencia y trabajo solicitada por un ciudadano mauritano, todo ello como consecuencia de la demora sufrida en la resolución de varios recursos. Se hizo el tercer requerimiento el 19 de abril de 2005. Posteriormente, se recibió el informe el 26 de mayo de 2005 (0419863).

Se solicitó informe el 7 de octubre de 2004, en relación con la denegación de una solicitud de autorización de residencia y trabajo por no haber presentado el empleador una certificación de los servicios públicos de empleo sobre la inexistencia de demandantes de empleo para el puesto de trabajo ofertado, sin haber tenido en cuenta que la interesada era madre de un menor de nacionalidad española que se encontraba a su cargo. Se hizo el tercer requerimiento el 19 de abril de 2005. Posteriormente, se recibió el informe el 26 de mayo de 2005 (0422143).

— Delegación del Gobierno en la Ciudad Autónoma de Ceuta

Se solicitó ampliación de informe el 28 de julio de 2003, en relación con una investigación sobre la situación de los menores extranjeros no acompañados en esa Ciudad

autónoma, para lo cual cada cierto tiempo se requerían datos individualizados, a fin de incorporarlos a la investigación. Se hizo el tercer requerimiento el 22 de febrero de 2005. Posteriormente, se recibió el informe el 8 de marzo de 2005 (F0000066).

— Subdelegación del Gobierno en Alicante

Se solicitó informe el 24 de noviembre de 2004, en relación con la demora en resolver una solicitud de autorización de residencia y trabajo. Se hizo el tercer requerimiento el 29 de noviembre de 2005. Posteriormente, se recibió el informe el 15 de diciembre de 2005 (0423112).

— Subdelegación del Gobierno en Barcelona

Se solicitó ampliación de informe el 16 de septiembre de 2004, en relación con la demora en resolver un recurso de revisión contra la denegación de un permiso de residencia temporal. Se hizo el tercer requerimiento el 19 de abril de 2005. Posteriormente, se recibió el informe el 26 de mayo de 2005 (0302293).

— Subdelegación del Gobierno en Santa Cruz de Tenerife

Se solicitó ampliación de informe el 22 de enero de 2004, en relación con el retraso en resolver la solicitud de permiso de residencia temporal formulada por un ciudadano marroquí. Se formuló el tercer requerimiento el 22 de febrero de 2005. Posteriormente, se recibió el informe el 8 de marzo de 2005 (0309283).

3.1.2. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación

— Dirección General de Asuntos y Asistencia Consulares

Se solicitó informe el 14 de julio de 2004, sobre el retraso producido en una entrevista previa a la inscripción de matrimonio en el Consulado de España en La Habana. Se hizo el tercer requerimiento el 15 de marzo de 2005. Posteriormente, se recibió el informe el 6 de abril de 2005 (0314938).

Se solicitó informe el 23 de agosto de 2004, en relación con la resolución de la solicitud de un visado de residencia por reagrupación familiar tramitado en el Consulado General de España en Nador a favor de un menor. Se hizo el tercer requerimiento el 19 de abril de 2005. Posteriormente, se recibió el informe el 23 de mayo de 2005 (0416182).

3.1.3. Ministerio de Economía y Hacienda

Se solicitó informe el 16 de marzo de 2004, en relación con la falta de contestación expresa al escrito presentado por un interesado.

Se hizo el tercer requerimiento el 6 de abril de 2005. Posteriormente, se recibió el informe el 31 de mayo de 2005 (0410569).

— Gerencia Territorial del Catastro de Alicante

Se solicitó ampliación de informe el 18 de mayo de 2004, con motivo de la revisión catastral efectuada en el año 2001 en la que se atribuyeron tierras a otras personas. Se

hizo el tercer requerimiento el 28 de septiembre de 2005. Posteriormente, se recibió el informe el 11 de octubre de 2005 (0310294).

3.1.4. Ministerio de Educación y Ciencia

— Secretaría de Estado de Educación y Universidades

Se solicitó informe el 15 de julio de 2004, sobre el supuesto de un alumno al que no se le ha concedido una beca de movilidad Séneca pese a cumplir todos los requisitos exigidos en la convocatoria. Se hizo el tercer requerimiento el 3 de enero de 2005. Posteriormente, se recibió el informe el 9 de febrero de 2005 (0417392).

— Secretaría General Técnica

Se solicitó informe el 15 de julio de 2005, sobre tardanza en la resolución de un expediente de homologación del título médico de Cirujano obtenido en Venezuela por el título de Licenciado en Medicina y Cirugía español. Se hizo el tercer requerimiento el 3 de enero de 2005. Posteriormente, se recibió el informe el 2 de febrero de 2005 (0418753).

— Consejo de Coordinación Universitaria

Se solicitó informe el 2 de febrero de 2004, sobre falta de respuesta a una solicitud de equiparación del título de Profesor Mercantil (plan de 1956) a uno de los que dan acceso a los estudios conducentes a la obtención del título de Licenciado en Ciencias del Trabajo. Se hizo el tercer requerimiento el 30 de mayo de 2005. Posteriormente, se recibió el informe el 16 de junio de 2005 (0423483).

3.1.5. Ministerio de Fomento

— Secretaría de Estado de Infraestructuras y Panificación

Se solicitó ampliación de informe el 21 de enero de 2004, en relación con un expediente de responsabilidad patrimonial, quedando a la espera de que nos comunicara la resolución que recayera sobre el referido expediente administrativo. Se hizo el tercer requerimiento el 15 de marzo de 2005. Posteriormente, se recibió el informe el 7 de julio de 2005 (0022883).

Se solicitó informe el 19 de julio de 2004, con motivo de las obras del proyecto «Autovía de las Rías Bajas. CN-525 de Zamora a Santiago de Compostela. P.k. 91,978 al 118,081. Tramo: Requejo-Villavieja», al resultar afectadas las fincas números 54, 61, 13.1 y 56, de Villavieja, término municipal de Mezquita. Se hizo el tercer requerimiento el 13 de julio de 2005. Posteriormente, se recibió el informe el 22 de diciembre de 2005 (0216344).

Se solicitó informe el 30 de abril de 2004, en relación con el pago de intereses de intereses de demora correspondientes a la expropiación de las fincas números 36, 37, 80, 78, 78-G y 78-E, afectadas por las obras clave: T2-ZA-2050, «Acondicionamiento de la CN-Zaragoza a Portugal por Zamora, p.k. 58,4 al 82,0. Tramo: Alcañices-frontera portuguesa, término municipal de Alcañices». Se hizo el tercer requerimiento el 15 de marzo de 2005. Posteriormente, se recibió el informe el 22 de diciembre 2005 (0301227).

Se solicitó informe el 30 de abril de 2004, con motivo de las obras del proyecto «Autovía Bailén-Motril. CN-323 de Bailén a Motril. Tramo: Enlace de La Guardia-enlace de Noalejo», en las que resultó afectada la finca 320-COM, sita en el término municipal de Campillo de Arena (Jaén). Se hizo el tercer requerimiento el 5 de abril de 2005. Posteriormente, se recibió el informe el 3 de agosto de 2005 (0303094).

Se solicitó informe el 24 de noviembre de 2004, relativo al ruido ocasionado por la autopista del Mediterráneo. Se hizo el tercer requerimiento el 28 de octubre de 2005. Posteriormente, se recibió el informe el 30 de noviembre de 2005 (0315551).

Se solicitó informe el 21 de junio de 2004, con motivo de las obras de «Autovía de Castilla. N-620 de Burgos a Portugal. Tramo: Cañizal-Salamanca», en las que resultaron expropiadas las fincas números 229-02-OT-AMPL, 239-04-OT-AMPL, 230-05-OT-AMPL, 230-6-OT-AMPL Y 239-07-OT-AMPL, fijándose el justiprecio por mutuo acuerdo el 28 de abril de 1997, siendo que hasta la fecha y pese a las reclamaciones efectuadas no ha sido pagada la indemnización que le corresponde. Se hizo el tercer requerimiento el 22 de agosto de 2005. Posteriormente, se recibió el informe el 13 de septiembre de 2005 (0416555).

— Secretaría General de Infraestructuras

Se solicitó informe el 29 de octubre de 2004, con motivo de la ejecución de las obras clave 23-A-2930. Variante de Cocentaina, CN-340 de Cádiz a Barcelona, en la que resultó afectada la parcela 98, polígono 36 del término municipal de Cocentaina (Alicante) Se hizo el tercer requerimiento el 21 de diciembre de 2005. Posteriormente, se recibió el informe el 9 de enero de 2006 (0400532).

3.1.6. Ministerio del Interior

— Dirección General de Tráfico

Se solicitó informe el 8 de noviembre de 2004, sobre la adopción de medidas para proceder a la tala de un árbol que dificulta la visión de una travesía, por el peligro que puede provocar esa falta de visibilidad. Se hizo el tercer requerimiento el 28 de junio de 2005. Posteriormente, se recibió el informe el 6 de octubre de 2005 (0421319).

3.2. Administración autonómica

3.2.1. Comunidad Autónoma de Andalucía

— Consejería de Cultura

Se solicitó informe el 9 de diciembre de 2004, relativo a la situación de abandono en que se encuentra el acueducto de San Telmo (Málaga), construcción del siglo XVIII y sobre la que al parecer existe incoado desde 1985 un expediente para su declaración como bien de interés cultural. Se hizo el tercer requerimiento el 13 de junio de 2005. Posteriormente, se recibió el informe el 10 de octubre de 2005 (0112039).

— Consejería de Salud

Se solicitó informe el 12 de marzo de 2003, en relación con la resolución de esa Consejería en la que se desestimaba la solicitud de reintegro de gastos presentada por parte

de un ciudadano que se vio obligado a hacer uso de recursos ajenos al sistema público de salud, por circunstancias de extrema necesidad. Se hizo el tercer requerimiento el 10 de marzo de 2005. Posteriormente, se recibió el informe el 25 de abril de 2005 (9911970).

3.2.2. Comunidad Autónoma de Canarias

— Consejería de Empleo y Asuntos Sociales

Se solicitó informe el 4 de septiembre de 2003, referente a la tramitación de los permisos de residencia para dos menores extranjeros que desde el año 1992 residían en España en régimen de acogimiento familiar. Se hizo el tercer requerimiento el 22 de febrero de 2005. Posteriormente, se recibió el informe el 10 de marzo de 2005 (0200450).

Se solicitó informe el 22 de marzo de 2004, en relación con la tramitación de una autorización de residencia para dos menores marroquíes tutelados por la citada Administración, a fin de proseguir su aprendizaje en una escuela taller. Se hizo el tercer requerimiento el 22 de febrero de 2005. Posteriormente, se recibió el informe el 10 de marzo de 2005 (0401023).

— Consejería de Sanidad

Se solicitó informe el 27 de agosto de 2004, sobre una reclamación cursada en junio de 2001 ante el Servicio Canario de Salud, por responsabilidad patrimonial derivada de los daños y perjuicios por una mala praxis médica. Se hizo el tercer requerimiento el 25 de enero de 2005. Posteriormente, se recibió el informe el 15 de febrero de 2005 (0302345).

3.2.3. Comunidad Autónoma de Castilla y León

— Consejería de Cultura y Turismo

Se solicitó informe el 9 de marzo de 2005, sobre problemas en la organización de un concurso internacional de arpa. Se hizo el tercer requerimiento el 20 de septiembre de 2005. Posteriormente, se recibió el informe el 10 de octubre de 2005 (0309430).

— Consejería de Fomento

Se solicitó informe el 21 de junio de 2004, relativo a una solicitud de ayuda para vivienda. Se hizo el tercer requerimiento el 14 de junio de 2005. Posteriormente, se recibió el informe el 30 de junio de 2005 (0410925).

3.2.4. Comunidad Autónoma de Extremadura

— Consejería de Agricultura y Medio Ambiente

Se solicitó informe el 13 de abril de 2005 (ampliación de la investigación), sobre falta de respuesta a una denuncia presentada por una asociación protectora de animales en relación con el sacrificio de animales mediante veneno. Se hizo el tercer requerimiento el 2 de noviembre de 2005. Posteriormente, se recibió el informe el 14 de noviembre de 2005 (0412333).

Se solicitó informe el 27 de agosto de 2004, sobre falta de respuesta a una solicitud de incoación de expediente a un restaurante de Almendralejo (Badajoz) por realizar una matanza de cerdo vulnerando la normativa vigente. Se hizo el tercer requerimiento el 25 de enero de 2005. Posteriormente, se recibió el informe el 16 de febrero de 2005 (0421037).

3.2.5. Comunidad de Madrid

— Consejería de Educación

Se solicitó informe (ampliación de la investigación) el 10 de enero de 2005, sobre existencia de prácticas comerciales relacionadas con la venta de libros de texto y otros materiales curriculares que se traducen en un incremento injustificado del gasto que deben realizar las familias o en dificultades para su adquisición. Se hizo el tercer requerimiento el 31 de mayo de 2005. Posteriormente, se recibió el informe el 8 de noviembre de 2005 (0215052).

Se solicitó informe el 10 de enero de 2005, sobre la falta de contestación a una petición de información por parte de los socios de una sociedad limitada laboral titular de un centro privado, en relación con la evolución de un expediente de revocación de autorización. Se hizo el tercer requerimiento el 6 de junio de 2005. Posteriormente, se recibió el informe el 3 de agosto de 2005 (0307305).

Se solicitó informe (ampliación de la investigación) el 10 de enero de 2005, sobre la insuficiente capacidad de las instalaciones escolares del municipio de Majadahonda (Madrid) en relación con el aumento de población. Se hizo el tercer requerimiento el 6 de junio de 2005. Posteriormente, se recibió el informe el 7 de julio de 2005 (0309942).

Se solicitó informe (ampliación de la investigación) el 15 de julio de 2004, sobre falta de respuesta a la solicitud, por parte de un miembro del consejo escolar de un instituto de educación secundaria de Coslada (Madrid), para que se le proporcionen copias de determinadas actas. Se hizo el tercer requerimiento el 6 de junio de 2005. Posteriormente, se recibió el informe el 29 de junio de 2005 (0400658).

Se formularon, respectivamente, una recomendación y una sugerencia el 12 de enero de 2005, relativas al elevado porcentaje de alumnos inmigrantes con necesidades en materia de compensación educativa escolarizados en varios centros sostenidos con fondos públicos de la zona de Tetuán (Madrid) y en relación con la dotación de profesorado de apoyo. Se hizo el tercer requerimiento el 31 de mayo de 2005. Posteriormente, se recibió el informe el 16 de junio de 2005 (0413272).

Se solicitó informe el 13 de julio de 2004, sobre trato discriminatorio respecto de otras personas en su misma situación profesional. Se hizo el tercer requerimiento el 22 de septiembre de 2005. Posteriormente, se recibió el informe el 30 de septiembre de 2005 (0417248).

Se formuló una recomendación el 12 de enero de 2005, en relación con el procedimiento para la admisión de alumnos, en centros docentes sostenidos con fondos públicos, de segundo ciclo de educación infantil, educación primaria, educación secundaria y

educación especial. Se hizo el tercer requerimiento el 6 de junio de 2005. Posteriormente, se recibió el informe el 7 de julio de 2005 (0418880).

Se solicitó informe el 2 de diciembre de 2004, sobre problemas que está padeciendo el padre de una niña, que sufre una grave minusvalía física, para obtener plaza en un centro docente que disponga de los medios personales y materiales para su atención educativa. Se hizo el tercer requerimiento el 31 de mayo de 2005. Posteriormente, se recibió el informe el 15 de junio de 2005 (0423251).

— Universidad Rey Juan Carlos

Se formularon recomendaciones el 5 de noviembre de 2003, sobre el personal interino al servicio de la Universidad. Se hizo el tercer requerimiento el 10 de marzo de 2005. Posteriormente, se recibió el informe el 23 de marzo de 2005 (F0100167).

— Consejería de Familia y Asuntos Sociales

Se formuló una recomendación el 17 de marzo de 2004, sobre la situación del centro de internamiento de menores «Los Rosales». Se hizo el tercer requerimiento el 3 de enero de 2005. Posteriormente, se recibió el informe el 6 de abril de 2005 (F0300155).

Se solicitó informe el 2 de julio de 2003, en relación con un menor de origen marroquí tutelado por el Instituto Madrileño del Menor y la Familia que, próximo a cumplir la mayoría de edad, carecía de permiso alguno para residir en España. Se hizo el tercer requerimiento el 22 de febrero de 2005. Posteriormente, se recibió el informe el 6 de abril de 2005 (0307829).

Se solicitó informe el 3 de octubre de 2003, en relación con la actuación desarrollada por agentes de policía en un centro tutelado con ocasión de los trámites de repatriación de un menor marroquí. Se hizo el tercer requerimiento el 22 de febrero de 2005. Posteriormente, se recibió el informe el 24 de febrero de 2005 (0310326).

— Consejería de Hacienda

Se solicitó informe complementario el 1 de abril de 2004, sobre la falta de contestación a una petición de compensación de horas extras. Se hizo el tercer requerimiento el 14 de febrero de 2005. Posteriormente, se recibió el informe el 30 de septiembre de 2005 (0301917).

— Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio. Dirección General de Arquitectura y Vivienda

Se solicitó informe el 26 de noviembre de 2003, relativo a la disminución de superficie construida en una vivienda de promoción privada. Se hizo el tercer requerimiento el 3 de enero de 2005. Posteriormente, se recibió el informe el 1 de abril de 2005 (0309099).

Se solicitó informe el 28 de septiembre de 2004, relativo al retraso en la entrega de una vivienda adjudicada. Se hizo el tercer requerimiento el 5 de octubre de 2005. Posteriormente, se recibió el informe el 21 de noviembre de 2005 (0401285).

— Instituto de la Vivienda de Madrid (IVIMA)

Se solicitó informe el 27 de octubre de 2004, relativo a demora en operación de remodelación de un barrio. Se hizo el tercer requerimiento el 29 de noviembre de 2005. Posteriormente, se recibió el informe el 23 de diciembre de 2005 (F0300147).

Se solicitó ampliación de informe el 13 de julio de 2004, relativo a duplicidad de pago efectuado por el reclamante, en concepto de Impuesto sobre Bienes Inmuebles, al IVIMA y al Ayuntamiento de Madrid. Se hizo el tercer requerimiento el 19 de abril de 2005. Posteriormente, se recibió el informe el 29 de junio de 2005 (0301755).

Se solicitó informe el 12 de noviembre de 2004, relativo a la inadaptación de una vivienda para minusválidos. Se hizo el tercer requerimiento el 13 de diciembre de 2005. Posteriormente, se recibió el informe el 30 de enero de 2006 (0410983).

Se solicitó informe el 27 de octubre de 2004, relativo a modificación de asignación de una plaza de garaje. Se hizo el tercer requerimiento el 5 de octubre de 2005. Posteriormente, se recibió el informe el 10 de noviembre de 2005 (0415619).

— Consejería de Sanidad y Consumo

Se solicitó informe el 15 de julio de 2004, sobre la tardanza en la resolución de un expediente de responsabilidad patrimonial del INSALUD por razón de daños causados con motivo de asistencia sanitaria y que fue iniciado a mediados del año 1998. Se hizo el tercer requerimiento el 3 de enero de 2005. Posteriormente, se recibió el informe el 27 de enero de 2005 (0111538).

Se solicitó informe el 12 de febrero de 2005, sobre tardanza en la resolución de un expediente de responsabilidad patrimonial del INSALUD por razón de daños causados con motivos de una asistencia sanitaria. Se hizo el tercer requerimiento el 20 de septiembre de 2005. Posteriormente, se recibió el informe el 7 de noviembre de 2005 (0413597).

Se solicitó informe el 10 de diciembre de 2004, sobre falta de resolución de un expediente de responsabilidad patrimonial iniciado ante el INSALUD. Se hizo el tercer requerimiento el 13 de junio de 2005. Posteriormente, se recibió el informe el 12 de julio de 2005 (0425197).

3.2.6. Ciudad Autónoma de Ceuta

Se solicitó informe el 25 de marzo de 2004, relativo a molestias por ruido de un local. Se hizo el tercer requerimiento el 14 de junio de 2005. Posteriormente, se recibió el informe el 12 de julio de 2005 (0315516).

3.3. Administración local

3.3.1. Ayuntamiento de Alboraya (Valencia)

Se solicitó informe el 12 de enero de 2005, sobre incidencias en la ejecución del derribo de una manzana de viviendas colindantes con un centro escolar que impidieron el inicio de las actividades en las fechas establecidas para el comienzo del curso escolar, sobre la falta de adaptación de las instalaciones del citado centro a la normativa reguladora de los requisitos mínimos de los centros y, por último, a la insuficiente oferta de plazas educativas en la localidad de Alboraya. Se hizo el tercer requerimiento el 13 de junio de 2005. Posteriormente, se recibió el informe el 14 de junio de 2005 (0415263).

3.3.2. Ayuntamiento de Alcalá de Henares (Madrid)

Se solicitó informe el 23 de septiembre de 2004, relativo a la construcción de una vivienda, no ajustada en altura a las normas urbanísticas vigentes. Se hizo el tercer requerimiento el 28 de octubre de 2005. Posteriormente, se recibió el informe el 21 de noviembre de 2005 (0420745).

3.3.3. Ayuntamiento de Alcorcón (Madrid)

Se solicitó informe el 27 de febrero de 2004, relativo al cumplimiento de condiciones de actividades molestas. Se hizo el tercer requerimiento el 2 de noviembre de 2005. Posteriormente, se recibió el informe el 21 de noviembre de 2005 (0300166).

Se solicitó informe el 14 de marzo de 2005, sobre denuncia en relación con el vallado, por parte de varios vecinos, de determinadas zonas verdes que al parecer eran de titularidad municipal. Se hizo el tercer requerimiento el 21 de septiembre de 2005. Posteriormente, se recibió el informe el 4 de octubre de 2005 (0502236).

3.3.4. Ayuntamiento de Alicante

Se solicitó informe el 26 de noviembre de 2003, relativo a denuncia por pasividad municipal ante legalidad infringida. Se hizo el tercer requerimiento el 5 de octubre de 2005. Posteriormente, se recibió el informe el 8 de noviembre de 2005 (0300156).

3.3.5. Ayuntamiento de Andratx (Illes Balears)

Se solicitó informe el 10 de diciembre de 2004, sobre problemas ocasionados por la ausencia de servicio de evacuación de aguas pluviales, sobre todo a raíz de que la antigua salida natural de las aguas fuese cegada por una puerta instalada por varios vecinos. Se hizo el tercer requerimiento el 14 de junio de 2005. Posteriormente, se recibió el informe el 30 de junio de 2005 (0425308).

3.3.6. Ayuntamiento de Aranjuez (Madrid)

Se solicitó informe el 5 de agosto de 2003, relativo a deficiencias en urbanización al impedir entrada en una vivienda. Se hizo el tercer requerimiento el 5 de octubre de 2005. Posteriormente, se recibió el informe el 25 de octubre de 2005 (0308099).

3.3.7. Ayuntamiento de Barcelona

Se solicitó informe el 4 de julio de 2003, relativo a una denuncia por obras ilegales y pasividad municipal. Se hizo el tercer requerimiento el 3 de enero de 2005. Posteriormente, se recibió el informe el 24 de febrero de 2005 (0220786).

Se solicitó informe el 29 de septiembre de 2004, relativo al acceso de viviendas protegidas. Se hizo el tercer requerimiento el 13 de diciembre de 2005. Posteriormente, se recibió el informe el 9 de enero de 2006 (0418908).

3.3.8. Ayuntamiento de Benalmádena (Málaga)

Se solicitó informe el 8 de noviembre de 2004 sobre la aceptación o no de la sugerencia formulada en agosto del año anterior, para que se procediera, de oficio, a la devolución de la cantidad abonada por el interesado por la retirada de su vehículo de la vía pública y su depósito en un garaje. Se hizo el tercer requerimiento el 29 de septiembre de 2005. Posteriormente se recibió informe el 29 de diciembre de 2005, en el que no se hacía referencia a aceptación o no de la sugerencia efectuada (0300299).

3.3.9. Ayuntamiento de Calasparra (Murcia)

Se solicitó informe el 25 de septiembre de 2003, relativo a cambio de calificación de parcela a zona verde sin compensación. Se hizo el tercer requerimiento el 3 de enero de 2005. Posteriormente, se recibió el informe el 22 de febrero de 2005 (0310150).

3.3.10. Ayuntamiento de Campo de Suso (Cantabria)

Se solicitó informe el 3 de julio de 2003, relativo a la prohibición de utilizar una servidumbre de paso para acceder a su vivienda. Se hizo el tercer requerimiento el 31 de enero de 2005. Posteriormente, se recibió el informe el 11 de febrero de 2005 (0108707).

3.3.11. Ayuntamiento de Cartagena (Murcia)

Se solicitó informe el 21 de junio de 2004, con motivo de la presentación de un escrito en fechas 29 de julio y 11 de noviembre de 2003 formulando una reclamación relativa al suministro de agua que tiene contratado con una entidad. Se hizo el tercer requerimiento el 19 de abril de 2005. Posteriormente, se recibió el informe el 25 de mayo de 2005 (0413145).

3.3.12. Ayuntamiento de Casas de Juan Núñez (Albacete)

Se solicitó ampliación de informe el 30 de abril de 2004, con motivo del expediente de deslinde del monte de utilidad pública «Dehesa Boyal» perteneciente al municipio. Se hizo el tercer requerimiento el 5 de abril de 2005. Posteriormente, se recibió el informe el 14 de abril de 2005 (0316165).

3.3.13. Ayuntamiento de Cenicientos (Madrid)

Se solicitó informe el 24 de marzo de 2004, relativo a molestias producidas por una jauría de perros. Se hizo el tercer requerimiento el 14 de junio de 2005. Posteriormente, se recibió el informe el 28 de junio de 2005 (0311880).

3.3.14. Ayuntamiento de Coria (Cáceres)

Se solicitó informe el 21 de diciembre de 2004, sobre la irregularidad producida en la valoración de méritos y concesión de una beca de monitor de la escuela de ajedrez. Se

hizo el tercer requerimiento el 10 de noviembre de 2005. Posteriormente, se recibió el informe el 30 de noviembre de 2005 (0425037).

Se solicitó informe el 10 de diciembre de 2004, sobre falta de respuesta a denuncias de un vecino en relación con los daños ocasionados en su vivienda por la existencia de humedades. Se hizo el tercer requerimiento el 14 de junio de 2005. Posteriormente, se recibió el informe el 29 de agosto de 2005 (0425851).

3.3.15. Ayuntamiento de Corral de Almaguer (Toledo)

Se formuló una recomendación el 14 de abril de 2005, a fin de que sean atendidas las numerosas peticiones de información por parte de un concejal en el ejercicio de las funciones inherentes a su cargo. Se hizo el tercer requerimiento el 2 de noviembre de 2005. Posteriormente, se recibió el informe el 14 de diciembre de 2005 (0423805).

3.3.16. Ayuntamiento de El Campello (Alicante)

Se solicitó informe (ampliación de la investigación) el 3 de marzo de 2005, sobre reclamaciones en relación con el mal estado en que se encuentra una residencia canina de la localidad. Se hizo el tercer requerimiento el 20 de septiembre de 2005. Posteriormente, se recibió el informe el 11 de octubre de 2005 (0423097).

3.3.17. Ayuntamiento de El Sauzal (Santa Cruz de Tenerife)

Se solicitó informe el 11 de noviembre de 2003, relativo a la falta de contestación a un escrito de alegaciones contra un expediente infractor. Se hizo el tercer requerimiento el 3 de junio de 2005. Posteriormente, se recibió el informe el 12 de septiembre de 2005 (0313932).

3.3.18. Ayuntamiento de Els Hostalets de Pierola (Barcelona)

Se solicitó informe el 1 de octubre de 2003, relativo a líneas de alta tensión en Esparreguera. Se hizo el tercer requerimiento el 25 de noviembre de 2005. Posteriormente, se recibió el informe el 9 de enero de 2006 (9913460).

3.3.19. Ayuntamiento de Favara (Valencia)

Se solicitó informe el 23 de febrero de 2004, relativo a las molestias por ruido producidas por unas isletas en la carretera de Valencia. Se hizo el tercer requerimiento el 23 de marzo de 2005. Posteriormente, se recibió el informe el 16 de mayo de 2005 (0316975).

3.3.20. Ayuntamiento de Fonzaleche (La Rioja)

Se solicitó informe (ampliación de la investigación) el 10 de febrero de 2005, sobre las reclamaciones presentadas en relación con la obstrucción de un camino público. Se

hizo el tercer requerimiento el 14 de julio de 2005. Posteriormente, se recibió el informe el 5 de agosto de 2005 (0423934).

3.3.21. Ayuntamiento de Formentera (Illes Balears)

Se solicitó informe el 25 de septiembre de 2003, relativo a una denuncia por la tala de árboles. Se hizo el tercer requerimiento el 17 de febrero de 2005. Posteriormente, se recibió el informe el 30 de mayo de 2005 (0308036).

3.3.22. Ayuntamiento de Galapagar (Madrid)

Se solicitó informe el 5 de agosto de 2003, relativo a una solicitud de información sin atender. Se hizo el tercer requerimiento el 5 de octubre de 2005. Posteriormente, se recibió el informe el 10 de enero de 2006 (0307225).

3.3.23. Ayuntamiento de Guadarrama (Madrid)

Se solicitó informe el 27 de julio de 2004, relativo a la no subsanación municipal de error en un plan. Se hizo el tercer requerimiento el 10 de noviembre de 2005. Posteriormente, se recibió el informe el 20 de enero de 2006 (0308110).

3.3.24. Ayuntamiento de Humanes (Madrid)

Se formuló una sugerencia el 2 de enero de 2004, sobre disconformidad con criterio de contratación sin orden de relación. Se hizo el tercer requerimiento el 10 de octubre de 2004. Posteriormente, se recibió el informe el 28 de febrero de 2005 (0302586).

3.3.25. Ayuntamiento de Illescas (Toledo)

Se solicitó informe el 10 de junio de 2003, relativo a irregularidad en la administración de una entidad urbanística de conservación. Se hizo el tercer requerimiento el 3 de enero de 2005. Posteriormente, se recibió el informe el 4 de mayo de 2005 (0302410).

3.3.26. Ayuntamiento de La Orotava (Santa Cruz de Tenerife)

Se solicitó informe el 5 de octubre de 2004, sobre concesión de licencias para demoler una serie de casas en los alrededores del antiguo teatro Atlante. Se hizo el tercer requerimiento el 19 de abril de 2005. Posteriormente, se recibió el informe el 12 de mayo de 2005 (0422755).

3.3.27. Ayuntamiento de Langreo (Asturias)

Se solicitó informe el 29 de noviembre de 2004, relativo a una solicitud de vivienda. Se hizo el tercer requerimiento el 14 de junio de 2005. Posteriormente, se recibió el informe el 9 de enero de 2006 (0304856).

3.3.28. Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria

Se solicitó informe el 28 de septiembre de 2004, relativo al incumplimiento de ordenanza municipal en viviendas nuevas. Se hizo el tercer requerimiento el 28 de octubre de 2005. Posteriormente, se recibió el informe el 21 de diciembre de 2005 (0309387).

3.3.29. Ayuntamiento de Las Rozas (Madrid)

Se solicitó informe el 30 de abril de 2004, relativo a barreras arquitectónicas por construcción de un túnel. Se hizo el tercer requerimiento el 31 de mayo de 2005. Posteriormente, se recibió el informe el 20 de julio de 2005 (0410906).

3.3.30. Ayuntamiento de Lebrija (Sevilla)

Se solicitó informe el 26 de julio de 2005, sobre falta de contenedores de basura en una determinada calle a pesar de que los vecinos están pagando desde el mes de abril. Se hizo el tercer requerimiento el 30 de diciembre de 2005. Posteriormente, se recibió el informe el 16 de enero de 2006 (05017433).

3.3.31. Ayuntamiento de Llanes (Asturias)

Se solicitó informe el 27 de octubre de 2004, relativo a vertidos en una playa. Se hizo el tercer requerimiento el 2 de noviembre de 2005. Posteriormente, se recibió el informe el 23 de enero de 2006 (0111565).

Se solicitó informe el 4 de agosto de 2003, relativo a denuncia por actuación del Ayuntamiento respecto a una obra. Se hizo el tercer requerimiento el 3 de enero de 2005. Posteriormente, se recibió el informe el 31 de enero de 2005 (0214648).

3.3.32. Ayuntamiento de Málaga

Se solicitó informe el 9 de diciembre de 2004, sobre la situación de abandono en que se encuentra el acueducto de San Telmo, construcción del siglo XVIII y sobre la que al parecer existe incoado desde 1985 un expediente para su declaración como bien de interés cultural. Se hizo el tercer requerimiento el 13 de junio de 2005. Posteriormente, se recibió el informe el 23 de agosto de 2005 (0112039).

Se solicitó informe el 13 de abril de 2004, con motivo del expediente de expropiación forzosa que se tramitó en relación con las obras de AENA en el aeropuerto de Málaga. Se hizo el tercer requerimiento el 28 de septiembre de 2005. Posteriormente se recibió el informe el 28 de diciembre de 2005 (0316648).

3.3.33. Ayuntamiento de Mejorada del Campo (Madrid)

Se solicitó informe el 4 de junio de 2004, relativo a una denuncia por inactividad municipal ante obras sin licencia. Se hizo el tercer requerimiento el 2 de noviembre de 2005. Posteriormente, se recibió el informe el 23 de noviembre de 2005 (0218193).

3.3.34. Ayuntamiento de Mérida (Badajoz)

Se solicitó informe el 9 de diciembre de 2004 (ampliación de la investigación), sobre denegación de acceso a determinada documentación solicitada por un vecino al que también se le prohibió la asistencia al pleno municipal en el que se debatían las tasas e impuestos para ese ejercicio. Se hizo el tercer requerimiento el 14 de junio de 2005. Posteriormente, se recibió el informe el 28 de junio de 2005 (0400445).

3.3.35. Ayuntamiento de Miraflores de la Sierra (Madrid)

Se solicitó informe el 15 de julio de 2005, sobre los problemas de abastecimiento de agua que viene padeciendo una vecina. Se hizo el tercer requerimiento el 30 de diciembre de 2005. Posteriormente, se recibió el informe el 16 de enero de 2006 (05008510).

3.3.36. Ayuntamiento de Miranda de Azán (Salamanca)

Se solicitó informe el 9 de diciembre de 2004, sobre problemas de abastecimiento de agua. Se hizo el tercer requerimiento el 14 de junio de 2005. Posteriormente, se recibió el informe el 27 de agosto de 2005 (0425033).

3.3.37. Ayuntamiento de Móstoles (Madrid)

Se solicitó informe el 4 de junio de 2004, relativo a mal funcionamiento de una entidad urbanística. Se hizo el tercer requerimiento el 2 de noviembre de 2005. Posteriormente, se recibió el informe el 18 de enero de 2006 (9822187).

3.3.38. Ayuntamiento de Murcia

Se solicitó informe el 27 de agosto de 2004, sobre falta de respuesta a la reclamación de un vecino sobre el estado de abandono en el que se encuentra un solar en la pedanía de Puente Tocinos. Se hizo el tercer requerimiento el 25 de enero de 2005. Posteriormente, se recibió el informe el 27 de enero de 2005 (0421035).

3.3.39. Ayuntamiento de Navacepedilla de Corneja (Ávila)

Se solicitó ampliación de informe el 5 de noviembre de 2004, en relación con la presunta ocupación de terrenos para la construcción de la carretera del puerto Chía. Se hizo el tercer requerimiento el 17 de febrero de 2005. Posteriormente, se recibió el informe el 1 de marzo de 2005 (0301718).

3.3.40. Ayuntamiento de Navaluenga (Ávila)

Se solicitó informe el 27 de septiembre de 2004, relativo a las molestias generadas por un bar. Se hizo el tercer requerimiento el 10 de noviembre de 2005. Posteriormente, se recibió el informe el 29 de noviembre de 2005 (0418220).

3.3.41. Ayuntamiento de Noya (A Coruña)

Se solicitó informe el 2 de julio de 2004, sobre el mal estado de un camino local. Se hizo el tercer requerimiento el 3 de enero de 2005. Posteriormente, se recibió el informe el 13 de enero de 2005 (0417964).

3.3.42. Ayuntamiento de Nuñomoral (Cáceres)

Se solicitó informe el 18 de mayo de 2004, relativo a una obra municipal sin señalización. Se hizo el tercer requerimiento el 14 de junio de 2005. Posteriormente, se recibió el informe el 8 de julio de 2005 (0302814).

3.3.43. Ayuntamiento de O Porriño (Pontevedra)

Se solicitó informe el 25 de noviembre de 2004, en relación con las dificultades que manifiestan tener las personas pertenecientes a la etnia gitana para alquilar o comprar viviendas. Se hizo el tercer requerimiento el 16 de diciembre de 2005. Posteriormente, se recibió el informe el 27 de diciembre de 2005 (0416670).

3.3.44. Ayuntamiento de Orihuela (Alicante)

Se solicitó informe el 5 de mayo de 2004, relativo a las obras de derribo de un edificio artístico sin licencia. Se hizo el tercer requerimiento el 28 de octubre de 2005. Posteriormente, se recibió el informe el 26 de diciembre de 2005 (0315839).

3.3.45. Ayuntamiento de Ourense

Se solicitó informe el 10 de febrero de 2002, relativo a la solicitud de ejecución de sentencia de una demolición de obra. Se hizo el tercer requerimiento el 3 de enero de 2005. Posteriormente, se recibió el informe el 26 de enero de 2005 (9118740).

3.3.46. Ayuntamiento de Oviedo

Se solicitó ampliación de informe el 29 de abril de 2004, relativo a la eliminación del rebaje del bordillo de una acera en el acceso a un garaje. Se hizo el tercer requerimiento el 26 de enero de 2005. Posteriormente, se recibió el informe el 17 de febrero de 2005 (9900553).

3.3.47. Ayuntamiento de Piloña-Infiesto (Asturias)

Se solicitó informe el 26 de mayo de 2003, relativo a la construcción de un muro sin retranqueo. Se hizo el tercer requerimiento el 3 de enero de 2005. Posteriormente, se recibió el informe el 19 de enero de 2005 (9713200).

3.3.48. Ayuntamiento de Puente Genil (Córdoba)

Se solicitó informe el 2 de junio de 2004, para conocer el nombre de las calles actuales y así poder localizar un solar heredado. Se hizo el tercer requerimiento el 15 de marzo de 2005. Posteriormente, se recibió el informe el 31 de marzo de 2005 (0314811).

Se solicitó informe el 5 de mayo de 2004, relativo a daños en inmueble causados por obras realizadas en la red general de aguas del municipio. Se hizo el tercer requerimiento el 2 de noviembre de 2005. Posteriormente, se recibió el informe el 23 de noviembre de 2005 (0413060).

3.3.49. Ayuntamiento de Ribadedeva (Asturias)

Se solicitó informe el 5 de mayo de 2004, relativo a vertidos de residuos ganaderos en entrada al pueblo. Se hizo el tercer requerimiento el 29 de noviembre de 2005. Posteriormente, se recibió el informe el 21 de diciembre de 2005 (0025926).

3.3.50. Ayuntamiento de Ribadesella (Asturias)

Se solicitó informe el 13 de julio de 2004, sobre la marcha de la modificación de la ordenanza municipal de sacas de madera para hacer posible el control de los tonelajes de los vehículos que se dedican a dicha actividad. Se hizo el tercer requerimiento el 6 de abril de 2005. Posteriormente, se recibió el informe el 27 de abril de 2005 (0402603).

3.3.51. Ayuntamiento de San Andrés de Rabanedo (León)

Se solicitó informe el 12 de mayo de 2003, relativo a una denuncia por obras ilegales sin demoler. Se hizo el tercer requerimiento el 3 de enero de 2005. Posteriormente, se recibió el informe el 19 de mayo de 2005 (0214028).

3.3.52. Ayuntamiento de San Roque (Cádiz)

Se solicitó ampliación de informe el 25 de febrero de 2004, en relación a la falta de respuesta expresa al escrito presentado en el Ayuntamiento el 2 de abril de 2001, motivo que no ha sido objeto de explicación en ninguna de las contestaciones enviadas a esta Institución, debiendo proceder a su contestación expresa. Se hizo el tercer requerimiento el 9 de febrero de 2005. Posteriormente, se recibió el informe el 21 de marzo de 2005 (0108546).

3.3.53. Ayuntamiento de Santa Cruz de Retamar (Toledo)

Se solicitó informe el 19 de enero de 2005, sobre la falta de respuesta a las peticiones de un vecino para que se asfalte el final de la calle donde se ubica una parcela de su propiedad. Se hizo el tercer requerimiento el 19 de agosto de 2005. Posteriormente, se recibió el informe el 16 de octubre de 2005 (0426596).

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

Se solicitó informe el 8 de noviembre de 2004, sobre adopción de medidas disciplinarias contra dos policías locales, los cuales fueron condenados como responsables, en grado de autores, de una falta de lesiones por la Audiencia Provincial de Santa Cruz de Tenerife. Se hizo el tercer requerimiento el 29 de septiembre de 2005. Posteriormente, se recibió el informe el 20 de octubre de 2005 (9717448).

3.3.55. Ayuntamiento de Santomera (Murcia)

Se solicitó informe el 11 de noviembre de 2003, relativo a la denuncia por retrasos en la ejecución de una unidad de actuación y obras urbanísticas. Se hizo el tercer requerimiento el 3 de junio de 2005. Posteriormente, se recibió el informe el 21 de julio de 2005 (0214296).

3.3.56. Ayuntamiento de Sevilla

Se solicitó informe el 16 de mayo de 2005, sobre el mal estado de la céntrica plaza de la Encarnación. Se hizo el tercer requerimiento el 2 de noviembre de 2005. Posteriormente, se recibió el informe el 3 de noviembre de 2005 (05007482).

3.3.57. Ayuntamiento de Son Servera (Illes Balears)

Se solicitó informe el 29 de septiembre de 2004, relativo a molestias por obras. Se hizo el tercer requerimiento el 28 de octubre de 2005. Posteriormente, se recibió el informe el 16 de enero de 2006 (0316948).

3.3.58. Ayuntamiento de Soto del Real (Madrid)

Se solicitó informe el 5 de mayo de 2004, relativo a petición de información sobre medidas contra morosos. Se hizo el tercer requerimiento el 28 de octubre de 2005. Posteriormente, se recibió el informe el 17 de noviembre de 2005 (0412988).

3.3.59. Ayuntamiento de Tías (Las Palmas)

Se solicitó informe el 25 de julio de 2003, relativo a denuncias por obras ilegales en espacio protegido. Se hizo el tercer requerimiento el 3 de enero de 2005. Posteriormente, se recibió el informe el 9 de marzo de 2005 (0203530).

3.3.60. Ayuntamiento de Titulcia (Madrid)

Se solicitó informe el 27 de agosto de 2004, sobre la queja de un vecino por la existencia de numerosos perros incontrolados por sus dueños en los alrededores de su domicilio. Se hizo el tercer requerimiento el 25 de enero de 2005. Posteriormente, se recibió el informe el 22 de febrero de 2005 (0420229).

3.3.61. Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz (Madrid)

Se solicitó el 26 de mayo de 2003, relativo a obras en el tejado de una vivienda. Se hizo el tercer requerimiento el 2 de noviembre de 2005. Posteriormente, se recibió el informe el 10 de enero de 2006 (9911452).

Se solicitó informe el 12 de enero de 2004, relativo a estaciones de telefonía móvil. Se hizo el tercer requerimiento el 4 de febrero de 2005. Posteriormente, se recibió el informe el 14 de diciembre de 2005 (0108890).

3.3.62. Ayuntamiento de Torrejón de la Calzada (Madrid)

Se solicitó informe el 29 de julio de 2004, relativo a la falta de contestación a una solicitud de vivienda pública. Se hizo el tercer requerimiento el 2 de junio de 2005. Posteriormente, se recibió el informe el 5 de julio de 2005 (0001583).

3.3.63. Ayuntamiento de Torrejón de Velasco (Madrid)

Se solicitó informe el 14 de marzo de 2005, sobre la queja presentada por un concejal en relación con la actuación de la alcaldía al decretar la desconvocatoria de la Comisión Especial de Cuentas y de la falta de resolución del recurso presentado. Se hizo el tercer requerimiento el 21 de septiembre de 2005. Posteriormente, se recibió el informe el 17 de octubre de 2005 (0500388).

3.3.64. Ayuntamiento de Trasmoz (Zaragoza)

Se solicitó informe el 4 de junio de 2004, relativo a la instalación de varias granjas porcinas. Se hizo el tercer requerimiento el 23 de noviembre de 2005. Posteriormente, se recibió el informe el 15 de diciembre de 2005 (0300131).

3.3.65. Ayuntamiento de Valdescorriel (Zamora)

Se solicitó informe el 10 de diciembre de 2002, relativo a la denuncia de dos construcciones. Se hizo el tercer requerimiento el 3 de enero de 2005. Posteriormente, se recibió el informe el 24 de febrero de 2005 (9909596).

3.3.66. Ayuntamiento de Villablino (León)

Se solicitó informe el 6 de octubre de 2003, relativo a una explotación minera a cielo abierto. Se hizo el tercer requerimiento el 14 de febrero de 2005. Posteriormente, se recibió el informe el 2 de marzo de 2005 (0204139).

3.3.67. Ayuntamiento de Villalba de los Alcores (Valladolid)

Se solicitó informe el 17 de febrero de 2004, relativo a perjuicios por deficientes servicios de alcantarillado y saneamiento. Se hizo el tercer requerimiento el 13 de junio de 2005. Posteriormente, se recibió el informe el 28 de junio de 2005 (0111823).

3.3.68. Ayuntamiento de Villalbilla (Madrid)

Se solicitó informe el 18 de noviembre de 2004, relativo a disconformidad con la actuación del Ayuntamiento y la entidad urbanística conservadora. Se hizo el tercer requerimiento el 28 de octubre de 2005. Posteriormente, se recibió el informe el 18 de enero de 2006 (0216020).

3.3.69. Ayuntamiento de Vinaròs (Castellón)

Se solicitó informe el 1 de octubre de 2004, relativo a molestias producidas por contenedores de basuras. Se hizo el tercer requerimiento el 2 de noviembre de 2005. Posteriormente, se recibió el informe el 30 de noviembre de 2005 (0109310).

3.3.70. Cabildo de Gran Canaria

— Consejo Insular de Aguas de Gran Canaria

Se solicitó informe el 21 de junio de 2004, relativo a responsabilidad patrimonial por la ocupación de dominio público hidráulico. Se hizo el tercer requerimiento el 13 de diciembre de 2005. Posteriormente, se recibió el informe el 17 de enero de 2006 (0201954).

3.4. Otros

3.4.1. Colegio de Abogados de Segovia

Se solicitó informe el 2 de marzo de 2004, sobre la actuación profesional de dos abogados. Se hizo el tercer requerimiento el 3 de enero de 2005. Posteriormente, se recibió el informe el 7 de febrero de 2005 (0400760).

3.4.2. Colegio de Abogados de Valencia

Se solicitó informe y se formuló un recordatorio de deberes legales el 25 de mayo de 2004, para que se proceda a dar traslado al denunciante de las alegaciones que efectúen los denunciados, antes de dictarse la resolución que proceda. Se hizo el tercer requerimiento el 15 de marzo de 2005. Posteriormente, se recibió el informe el 12 de abril de 2005 (0313680).

3.4.3. Consejo General del Poder Judicial

Se solicitó informe el 21 de abril de 2004, relativo a la participación en el nombramiento directo para juez de paz. Se hizo el tercer requerimiento el 25 de noviembre de 2005. Posteriormente, se recibió el informe el 22 de diciembre de 2005 (0211574).

3.4.4. Telefónica, S. A. Dirección Provincial de Valencia

Se solicitó informe el 26 de febrero de 2004, con motivo de la existencia de un tendido aéreo que atraviesa un solar sito en Montesa (Valencia), cuya instalación se realizó sin consentimiento del propietario. Se hizo el tercer requerimiento el 5 de abril de 2005. Posteriormente, se recibió el informe el 11 de mayo de 2005 (0307294).

IV. SUPERVISIÓN DE LA ACTIVIDAD DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

1. ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

1.1. Dilaciones indebidas

El derecho a la tutela judicial efectiva, consagrado en el artículo 24 de la Constitución Española, debe ser considerado, además de un derecho fundamental con sustantividad propia, como garantía procesal constitucionalizada para la salvaguardia de los demás derechos (idea reforzada por el artículo 7.1. de la Ley Orgánica del Poder Judicial). Es sin duda el derecho más invocado ante la jurisdicción ordinaria y ante la jurisdicción constitucional, como uno de los postulados del Estado de Derecho, consecuencia directa de la primacía del principio de legalidad y de la independencia de los tribunales, que tienen el monopolio de la jurisdicción, y su sometimiento directo a la ley. Es decir, estamos en presencia de un derecho instrumental y, a la vez, de carácter sustantivo, pues éste adquiere un significado propio con independencia del derecho material que se sustancia en el proceso correspondiente.

El derecho a la jurisdicción, que debe ser configurado como una derivación del Derecho procesal de acción, es, a la vez, un derecho de libertad y un derecho de participación (STC 26/1983, de 13 de abril). En suma, estamos en presencia de un derecho de configuración legal (STC 99/1985, de 30 de septiembre), que solo puede ejercerse por los cauces que el legislador establece teniendo en cuenta el contenido constitucionalmente protegido.

Este derecho tiene un contenido complejo, heterogéneo en suma, que afecta a una pluralidad de cuestiones, y que van más allá de la constitucionalización por nuestra norma fundamental de todo un Derecho procesal. Al propio tiempo se convierte en una especie de paraguas de otros derechos fundamentales, de los cuales también puede predicarse una sustantividad propia y de los cuales no siempre resulta fácil determinar cuál sea su contenido esencial. Contenido esencial que, aparte del significado propio y sustantivo de la indefensión, afecta a tres derechos fundamentales (STC 26/1983, de 13 de abril):

a) El libre acceso a los jueces y tribunales.

b) El derecho a obtener un fallo de estos.

c) El derecho a que el fallo se cumpla.

En relación con el derecho fundamental que ahora nos ocupa, el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas (artículo 24.2 de la Constitución), el Tribunal Constitucional ha venido perfilando las notas que lo caracterizan, y, en primer término, le reconoce, en el marco de nuestro ordenamiento constitucional, un carácter autónomo respecto del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva reconocido en el artículo 24.1 de la Constitución. De modo que, «si este último comprende esencialmente el acceso a la jurisdicción y, en su caso, la obtención de una decisión judicial motivada en Derecho (y, por ende, no arbitraria) sobre el fondo de las pretensiones deducidas, el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas postula el establecimiento de un adecuado equilibrio entre la realización de toda la actividad judicial indispensable para la resolución del caso del que se conoce y para la garantía de los derechos de las partes, de un lado, y, de otro, la limitación del tiempo en el que dicha actividad judicial se desarrolle, que habrá de ser el más breve posible» (STC 153/2005, de 16 de junio, FJ3, con cita de la STC 124/1999, de 28 de junio).

También nos recuerda la Sentencia del Tribunal Constitucional 153/2005, que la consagración del derecho a un proceso sin dilaciones indebidas no supone que haya sido constitucionalizado en nuestro ordenamiento un derecho a los plazos procesales, sino que, en línea con lo previsto en el artículo 14.3 *c)* del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, de 19 de diciembre de 1996, y en el artículo 6.1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, de 4 de noviembre de 1950, la tramitación de los procedimientos que se sigan ante los tribunales de justicia haya de desarrollarse en «plazo razonable».

Es de señalar que, evidentemente, el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas es invocable en toda clase de procedimientos, si bien, en el proceso penal estas demoras tienen mayor incidencia que en otros órdenes jurisdiccionales, pues en él están en cuestión valores o derechos que reclaman tratamientos preferentes, ente ellos el derecho a la libertad personal.

El derecho a un proceso sin dilaciones indebidas tiene, por otra parte, una doble faceta: prestacional y reaccional.

La primera consiste en el derecho a que los órganos judiciales resuelvan y hagan ejecutar lo resuelto en un plazo razonable, y supone que «los jueces y tribunales deben cumplir su función jurisdiccional de garantizar la libertad, la justicia y la seguridad con la rapidez que permita la duración normal de los procesos, evitando dilaciones judiciales que quebranten la efectividad de la tutela (STC 35/1994, de 31 de enero, FJ2).

La faceta reaccional actúa en el marco estricto del proceso, y se traduce en el derecho a que se ordene la inmediata conclusión de todo aquel en el que se incurra en dilaciones indebidas (SSTC 35/1994 y 302/2000, de 11 de diciembre, FJ4).

Sin embargo, la determinación de cuándo una dilación procesal es indebida en el sentido del artículo 24.2 de la Constitución representa una tarea que reviste una cierta complejidad, por cuanto no toda infracción de los plazos procesales o toda excesiva duración temporal de las actuaciones judiciales supone una vulneración de este derecho fundamental.

Las dilaciones indebidas, como todo concepto jurídico indeterminado o abierto, han de ser dotadas de contenido concreto en cada supuesto mediante la aplicación a sus cir-

cunstancias específicas de los factores objetivos y subjetivos que sean congruentes con su enunciado genérico.

Así son varios los criterios aplicados al efecto por el Tribunal Constitucional, entre los que se encuentran, esencialmente, la complejidad del litigio, la duración normal de procesos similares, el comportamiento de los litigantes y el del órgano judicial actuante (entre otras muchas la STC 303/2000, de 11 de diciembre).

Ahora bien, además del instrumento reparador del derecho fundamental vulnerado ante el Tribunal Constitucional, a través del recurso de amparo, el ciudadano dispone de otro medio que resulta ser más eficaz, para la «preservación» o «defensa» de dicho derecho fundamental a un proceso sin dilaciones indebidas, cual es la intervención directa del Defensor del Pueblo, de conformidad con el artículo 13 de su Ley Orgánica, como consecuencia de la queja recibida en esta Institución, referida al funcionamiento de la Administración de justicia.

Ello es así, por cuanto, el Defensor del Pueblo, en virtud de la potestad que le confiere la Constitución en su artículo 54, como garante de las libertades y derechos fundamentales, dirige la queja del ciudadano al Ministerio Fiscal, para que éste investigue la realidad de la queja y adopte las medidas oportunas, produciéndose así una inmediata puesta en conocimiento del órgano judicial de la reacción del Estado ante una posible lesión del derecho fundamental, en este caso el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas. En este sentido, el propio Tribunal Constitucional ha declarado que debe incrementarse el celo del juzgador a la hora de evitar la consumación de la lesión (SSTC 109/1997, de 2 de junio, FJ2; 78/1998, de 31 de marzo, FJ3 y 153/2005, de 16 de junio, FJ3).

Esto es, la simple puesta en peligro o el riesgo de lesión de tal derecho fundamental es objeto de atención inmediata por esta Institución.

1.1.1. Dilaciones en órganos colegiados

La presencia de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo en el epígrafe relativo a las dilaciones judiciales viene siendo una reiteración, casi permanente, en los informes anuales presentados por esta Institución. En muchas ocasiones se ha puesto de manifiesto la preocupación del Defensor del Pueblo por los graves retrasos que se producen en la resolución de los recursos de casación que conoce la Sala Primera y un año más, lamentablemente, es necesario volver a insistir en que la situación existente lejos de ser parecida a la del año anterior, continúa empeorando.

Del elevado grupo de quejas que afectan a este órgano, podemos destacar el caso planteado por una ciudadana que presentó recurso de casación en el año 2000 y hasta el día 5 de febrero de 2003 no fue admitido a trámite, situación en la que sigue actualmente, sin que se haya procedido todavía a su resolución definitiva (0107729).

En otro de los casos, el interesado, en un airado escrito, exponía su indignación por el hecho de que el Tribunal Supremo no hubiera resuelto el recurso de casación que presentó en el año 2000. El informe del Fiscal General del Estado señalaba, en fecha 27 de julio de 2005, que el citado recurso se encontraba todavía pendiente de señalar día para

la votación y fallo (0426197). Un ciudadano extranjero planteaba, al igual que el caso anterior, que tenía presentado un recurso de casación desde el año 2000, y el informe de la Fiscalía General del Estado ponía de relieve que el mismo se encontraba pendiente de señalamiento, matizando que actualmente, es decir, en el año 2005, se estaban señalando las casaciones del año 1999 (0423802).

Las quejas recibidas en esta Institución ponen de manifiesto, en un alto porcentaje, la dramática situación en la que se encuentran los comparecientes. Un claro ejemplo de ello es la de una ciudadana española que se dirigía a la Institución exponiendo que se había divorciado de un ciudadano de nacionalidad británica después de años padeciendo malos tratos físicos y psíquicos y, desde el año 2001, se encontraba pendiente de que la Sala Primera resolviera el procedimiento de exequátur que tenía planteado. Las dilaciones indebidas que se estaban produciendo por parte del Tribunal Supremo le estaban causando graves perjuicios económicos, debido a que su ex marido no le abonaba la pensión compensatoria que había dictaminado un tribunal británico y le ocasionaba graves consecuencias en la relación materno-filial ya que sus hijos permanecían en Gran Bretaña con su padre (05021725).

Las dilaciones que se producen en la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo son, lamentablemente, otra constante reflejada en los informes anuales del Defensor del Pueblo.

En este sentido, un ciudadano, residente en la Comunidad Autónoma de Canarias, nos hacía llegar su preocupación por las dilaciones que se estaban produciendo en la resolución del recurso que había presentado en el año 2002 ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo. El informe remitido por la Fiscalía General del Estado reconocía la demora existente señalando que, a fecha de 23 de noviembre de 2005, se encontraba pendiente de señalamiento para votación y fallo (0400153). Caso parecido era el de una compareciente que señalaba que había presentado un recurso ante la Sección Sexta de la Sala Tercera del Tribunal Supremo y, en fecha 2 de noviembre de 2005, seguía pendiente de votación y fallo (9900842).

1.1.2. Dilaciones en órganos unipersonales

Como en años anteriores, esta Institución considera necesario destacar los juzgados que han presentado a lo largo de 2005 una situación de retraso generalizado.

La preocupante situación de retraso que afectaba a los Juzgados de San Vicente del Raspeig (Alicante) y que el Defensor del Pueblo ya resaltó en anteriores informes, sigue estando pendiente de resolución, a pesar de las medidas que se han tomado desde las primeras denuncias sobre sus disfunciones. Podemos destacar la queja de un colectivo de abogados de la provincia de Alicante, cuya actividad profesional se veía perjudicada por el mal funcionamiento de los citados juzgados. Consideraban que el retraso que afectaba a los asuntos que tenían planteados vulneraba el derecho a la tutela judicial efectiva, consagrada en el artículo 24 de la Constitución. A raíz de la queja presentada se iniciaron sendas investigaciones con la Consejería de Justicia y Administraciones Públicas de la Comunidad Valenciana y con el Consejo General del Poder Judicial. El informe remitido por la Consejería detallaba las medidas acordadas, dentro de su ámbito competen-

cial, para adaptar los medios materiales y personales a las necesidades propias. En este sentido, se promovió la construcción de un nuevo Palacio de Justicia y se aprobaron planes de refuerzo semestrales genéricos destinados a solventar la problemática derivada de la acumulación coyuntural de asuntos pendientes de tramitar. Por otra parte, el Consejo General del Poder Judicial reconocía ser consciente de la delicada y difícil situación por la que atravesaban los juzgados de San Vicente del Raspeig y, añadía, que sería incluido en el plan de visitas previsto, a fin de tener un conocimiento exacto de la situación de los juzgados y proponer las medidas y soluciones que se estimaran oportunas. Sin embargo, nuevamente, uno de los abogados que iniciaron la queja remitió un escrito indicando que en un procedimiento planteado ante el Juzgado de Primera Instancia número 1 de San Vicente del Raspeig se había dictado Sentencia en fecha 30 de marzo de 2005 y los Autos, a fecha 2 de noviembre de 2005, todavía no habían sido remitidos a la Audiencia para la sustanciación del recurso de apelación interpuesto. A la fecha de cierre del presente informe no se había recibido la información solicitada a la Fiscalía General del Estado (0309853).

Otra de las quejas, referidas al mismo Juzgado de Primera Instancia número 1 de San Vicente del Raspeig, hacía referencia a un procedimiento iniciado en el año 1993 y que, en el año 2005, continuaba tramitándose. El informe reconocía una preocupante sobrecarga de trabajo con cifras de asuntos pendientes de resolver que resultaban verdaderamente alarmantes (0427524).

En este epígrafe cabe destacar el deficiente funcionamiento del Juzgado de Instrucción número 1 de Almería. Al respecto, se admitió a trámite la queja presentada por un compareciente relativa al retraso que se estaba produciendo en las diligencias previas que se tramitaban en ese órgano judicial, a raíz de la presentación de una querella criminal. El informe solicitado, no sólo reconoció las demoras existentes en las citadas diligencias sino la situación en la que se encontraba el órgano judicial. Concretamente, se indicaba que, en el plazo de dos años, se habían producido dos traslados de sede, se había cambiado la plantilla en cuatro ocasiones y desde el mes de junio de 2004 todos los funcionarios de carrera habían pedido traslado a otros destinos quedando el juzgado servido únicamente por interinos. El juez informante señalaba que cuando él se hizo cargo del juzgado arrastraba miles de asuntos sin registrar y no se hacía uso de la informática, por lo que hubo que registrar todos los asuntos pendientes, acrecentando el retraso (0420626).

Por otro lado, la investigación del Consejo General del Poder Judicial arrojó datos más concretos a raíz de una inspección extraordinaria los días 9 y 10 de marzo de 2005. Las cifras de asuntos pendientes eran las siguientes: 2.088 asuntos pendientes, 1.151 pendientes de registro y 213 pendientes de incoación. Señalaba, sin embargo, que los datos debían ser analizados con la debida prudencia ya que durante la visita se constató un sistema de registro que hacía que el número de diligencias previas ingresadas en el órgano estuviera sobredimensionado. Así el registro de los asuntos se realizaba siempre por el cauce previsto, salvo que se tratara de diligencias urgentes o sumarios. En los casos en que los hechos presentaran *ab initio* los caracteres de una falta, se dictaba un auto acordando sistemáticamente la simultánea incoación de diligencias previas y la continuación del procedimiento por las normas establecidas para los juicios de faltas, de forma que un mismo asunto daba lugar a dos números de registro. Este sistema de

incoación partía de las minutas redactadas por el magistrado y resultaba incomprensible en un órgano con el nivel de retraso generalizado que se apreciaba en ese juzgado. Por otro lado, según se manifestaba en el informe remitido por el Consejo General del Poder Judicial, el nivel de dedicación del magistrado titular no coincidió con el deducido de las informaciones estadísticas ni con el derivado de sus declaraciones semestrales de actividad. También según el citado informe del Consejo, el estado de situación procesal de la generalidad de los procedimientos penales en la fecha de la visita realizada por ese órgano, era muy insatisfactorio, con elevadísima demora en las tareas de registro e incoación de actuaciones, despacho de escritos y no tenía aplicación el principio de impulso de oficio. Según manifestó el Consejo General del Poder Judicial, todo ello se traducía en una paralización de la mayoría de las actuaciones, con lapsos de inactividad procesal que superaban no ya meses, sino años.

En relación a la plantilla orgánica, el Consejo General del Poder Judicial la consideraba suficiente para acometer las exigencias de la carga de trabajo que soporta, aunque reconocía que había repercutido negativamente la extraordinaria movilidad del personal y las reestructuraciones en la distribución de trabajo. Por último, se detallaban las medidas que se habían tomado para paliar la situación existente

Asimismo, esta Institución considera necesario resaltar la situación que afecta al Juzgado de Primera Instancia número 73 de Madrid (05007297). Un ciudadano relataba que había presentado una demanda de juicio ordinario en fecha 8 de febrero de 2005 y que mediante providencia de 31 de marzo se señalaba la audiencia previa para el día 7 de marzo de 2006. De la información recibida del Servicio de Inspección del Consejo, se desprendían los motivos que impedían la práctica de señalamientos en tiempos inferiores a los que se venían observando. Los motivos alegados venían referidos, fundamentalmente, a la necesidad de dar cumplimiento a los principios de inmediación y oralidad del nuevo proceso judicial, a la carencia de salas de visitas en los edificios judiciales, que obligaba a un reparto de las existentes entre los juzgados, y al volumen de entrada de asuntos en los juzgados de Madrid.

El 5 de julio de 2005 la Junta de Jueces de Madrid aprobó por unanimidad unos criterios para unificar el ritmo de señalamientos, consistentes semanalmente en 2 audiencias previas, 2 juicios ordinarios, y 6 verbales. A la vista de estos datos, quedaba puesto de manifiesto que el Juzgado de Primera Instancia número 73 de Madrid realizaba, semanalmente, mayor número de audiencias y vistas de las acordadas por la Junta de Jueces, ya que cada día de señalamiento celebra 2 audiencias previas, 2 ordinarios y 4 verbales.

La única solución posible, a juicio del Consejo General del Poder Judicial para normalizar esta situación, pasaba por la creación de nuevos juzgados de primera instancia en Madrid.

Por ello, se consideró conveniente iniciar una nueva línea de investigación con el Ministerio de Justicia, en orden a conocer las previsiones del citado órgano para la creación de nuevos juzgados en Madrid.

Por último, cabe destacar el funcionamiento del Juzgado Central de Vigilancia Penitenciaria. El primero de los casos a destacar es el de un interno que cumple condena en

el centro penitenciario de Nanclares de Oca (Álava), que solicitó en reiteradas ocasiones el levantamiento del período de seguridad para poder acceder al tercer grado, petición que al cierre del informe todavía no había sido contestada (0504069). En el segundo de los casos, planteado por un interno del centro penitenciario de Tenerife I que estaba cumpliendo condena en tercer grado desde el mes de enero de 2005, indicaba que la junta de tratamiento de la prisión había emitido informe favorable para la concesión de la libertad condicional el día 17 de junio de 2005, estando todavía a la espera de la decisión por parte del Juzgado Central de Vigilancia Penitenciaria (05029571). Al cierre de este informe no se había recibido la información solicitada a la Fiscalía General del Estado.

1.2. Investigaciones relacionadas con el servicio público judicial

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha marcado la diferencia entre lo que es «Administración de justicia», como equivalente del Poder Judicial y de su función jurisdiccional, y lo que se ha dado en llamar «administración de la Administración de justicia», como conjunto de medios personales y materiales que las administraciones competentes ponen a disposición de los responsables de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado para que puedan llevar a cabo su función y, en definitiva, puedan ofrecer a los ciudadanos un servicio público que reúna cualidades tales como las de ser eficaz y de calidad, próximo al justiciable y ágil. Éste es el marco en el que, sin entrar en el fondo de los asuntos ni en el de las resoluciones dictadas por los jueces y tribunales, el Defensor del Pueblo puede ejercer su ámbito competencial en defensa del derecho de los ciudadanos a que se les preste un servicio público judicial acorde con el Estado social, democrático y de Derecho del siglo XXI en el que convivimos.

No cabe duda de que los ciudadanos son sus destinatarios y han de ser los beneficiarios del buen funcionamiento de la Administración de justicia.

1.2.1. Quejas relacionadas con víctimas de delitos

El buen o mal funcionamiento de la Administración de justicia repercute directamente en las víctimas de los delitos. La atención que se presta a las víctimas que acuden a la justicia es de especial importancia para esta Institución.

En el Informe de 2004 se exponía la tramitación de una queja (0306475), en la que una ciudadana de 76 años víctima de una agresión con robo sufrió rotura de cadera. Formulada la correspondiente denuncia e incoadas diligencias previas, la ciudadana acudía al Defensor del Pueblo porque, transcurridos siete meses, no había sido reconocida por el médico forense ni había recibido comunicación alguna del juzgado indicándole el estado del procedimiento.

Abierta la investigación se pudo comprobar, además, que no había sido informada de la posibilidad de obtener las ayudas previstas en la Ley 35/1995, de 11 de diciembre, de ayudas y asistencia a las víctimas de delitos violentos.

Una vez resueltos favorablemente todos los problemas que en concreto este caso nos planteaba, pero teniendo constancia por otras quejas de la falta de información que reci-

bían las víctimas de delitos violentos y contra la libertad sexual de las ayudas previstas en la Ley 35/1995, se consideró oportuno abrir una investigación con carácter general, a fin de conocer las actuaciones, instrucciones o protocolos que se siguen para dar cumplimiento al deber de informar a las víctimas de sus derechos, deber que el artículo 15 de la citada Ley impone a los jueces y magistrados, miembros de la carrera fiscal, autoridades y funcionarios públicos que intervengan por razón de su cargo en la investigación.

Para ello se solicitó la colaboración del Consejo General del Poder Judicial, del Fiscal General del Estado, de la Secretaría de Estado de Seguridad, y de las Consejerías de Interior de Cataluña y del País Vasco.

Al cierre del Informe de 2004 se habían recibido todos los informes solicitados, excepto el del Consejo General del Poder Judicial, y en ellos se comprobaba que —mediante circulares, instrucciones, manuales, guías, etc.— los distintos órganos habían adoptado medidas concretas para recordar a sus funcionarios esa obligación legal de informar.

En abril de 2005 el Consejo General del Poder Judicial ha dado respuesta a nuestra petición de informe y nos manifestaba que por la jefatura del servicio de inspección se dio instrucciones a todas las unidades inspectoras para que cada una informara sobre su experiencia en el tema indicado durante sus visitas de inspección. De estos informes se desprendía que los órganos judiciales daban cumplimiento al deber de información que establece el artículo 15 de la Ley 35/1995. No obstante, se habían apreciado algunas disfunciones en órganos judiciales mixtos de las comunidades autónomas de Madrid, Extremadura y Cataluña, al no constar que se facilitara expresamente a las víctimas de delitos violentos y contra la libertad sexual, información específica sobre las ayudas a las que pueden tener derecho y el procedimiento a seguir para obtenerlas, aunque, en todo caso, las víctimas sí estaban convenientemente asesoradas por los servicios sociales municipales o por los distintos Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado (0306475).

A pesar del deber impuesto legalmente de informar, de obligado conocimiento para todo funcionario, a pesar de los recordatorios y de las medidas que han adoptado los distintos órganos y administraciones competentes, en el Defensor del Pueblo se siguen recibiendo quejas en las que, si bien el objeto de la queja no es la falta de información de la existencia de ayudas, durante la investigación se ha podido comprobar que el ciudadano no ha sido informado de cuáles son sus derechos como víctima de un delito.

Como ejemplo de lo manifestado, en una queja presentada en junio de 2005, una ciudadana se lamentaba de que tras ser asaltada y lesionada, su denuncia se había archivado en el juzgado, sin haber sido reconocida por el médico forense.

Desde el Defensor del Pueblo, ya que no facilitaba datos concretos del juzgado que conocía de los hechos ni el número del procedimiento, se le solicitó ampliación de datos y se le informó de la vigencia de la Ley 35/1995, de 11 de diciembre, de ayudas y asistencia a las víctimas de delitos violentos y contra la libertad sexual, de su contenido, de sus derechos y del procedimiento a seguir, una vez concluido el procedimiento penal. Le sugerimos que se dirigiera al órgano judicial que conocía de su denuncia para que, una vez fuera informada sobre las ayudas a las que puede tener derecho y el procedimiento a seguir para obtenerlas, pudiera solicitar ser reconocida por el forense y obtener copia de la resolución que ponía fin al procedimiento penal y copia del informe médico forense

de las lesiones que había sufrido. Y le comunicamos que en los edificios judiciales suele haber una oficina de asistencia a las víctimas, donde le informarían ampliamente de todo lo anterior.

En respuesta a nuestra comunicación, la reclamante nos ha facilitado los datos interesados, siendo el Juzgado de Instrucción número 6 de Alzira (Valencia) el que conoce de las diligencias; también nos ha informado de que siguiendo nuestro consejo ha comprobado que, efectivamente, en el edificio judicial hay una oficina de atención a las víctimas pero que desafortunadamente estaba cerrada durante la primera quincena de agosto.

Con esta información se inició en noviembre una investigación con la colaboración del Fiscal General del Estado, estando en la actualidad a la espera del informe solicitado (05014366).

Sobre esta misma cuestión nos hemos encontrado con una buena actuación de la Administración, a pesar de la disconformidad de la interesada. Es el caso de la víctima que en julio de 2005, sustancialmente, nos exponía que fue violada y manifestaba su disconformidad con la respuesta que ha recibido del Estado, ya que aunque el responsable fue condenado a pagar una indemnización de 4 millones de pesetas, resultó ser insolvente y no ha recibido nada.

Respecto de la insolvencia del condenado pusimos en su conocimiento que al amparo de la legislación vigente, si la persona condenada viniera a mejor fortuna podía volver a iniciar las actuaciones pertinentes para obtener el cobro de las cantidades establecidas en la resolución judicial. Independientemente de la indemnización que pudiera corresponderle de acuerdo con la sentencia, le comunicamos la existencia de ayudas y asistencia a las víctimas de delitos violentos que establece la Ley 35/1995 y le pedimos nos manifestara si había sido informada de ello durante la tramitación del procedimiento y, en caso contrario, que nos facilitara los datos necesarios para valorar si era posible abrir una investigación al respecto.

En noviembre de 2005, la interesada nos remitió un escrito y documentación en la que se pudo constatar que recibió la información correspondiente a los derechos que le podían corresponder de acuerdo con la Ley 35/1995, de 11 de diciembre, de asistencia a las víctimas de delitos violentos y contra la libertad sexual, aunque lamentablemente no se accedía a su pretensión de obtener una indemnización por pérdida de trabajo o por asistencia médica recibida gratuitamente, al no estar contempladas éstas en el marco de ayudas y asistencia determinadas en la Ley (05013229).

En noviembre de 2005, un ciudadano nos comunicó los perjuicios que sufrió como consecuencia de un error de un juzgado en la tramitación de un procedimiento penal. Exponía en su queja que, el 4 de abril de 2005, fue detenido en el puerto de Algeciras (Cádiz) porque había una orden de busca y captura contra él dictada por el Juzgado número 2 de La Carolina. El 6 de abril fue puesto a disposición del Juzgado de Guardia de Algeciras y decretada su libertad porque, con esa misma fecha, el Juzgado de La Carolina (Jaén) había levantado la orden de busca y captura. Manifestaba su disconformidad con la actuación de la Administración de justicia, ya que la orden de busca y captura había sido dictada en unas diligencias previas incoadas por accidente de tráfico en el que

él había sido la víctima y que fueron archivadas en junio de 2004, sin que desde esa fecha se hubiera procedido a levantar la orden que ha provocado su detención, ocasionándole graves perjuicios al ser detenido, fichado e interrogado durante dos días.

Abierta la correspondiente investigación, el 26 de diciembre de 2005 el Fiscal General del Estado nos ha informado de que la Fiscalía del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía había incoado el expediente gubernativo y continuaría informando hasta la conclusión del mismo (05007499).

1.2.2. Instalaciones judiciales deficientes y medios personales insuficientes

La falta de medios personales en la Administración de justicia supone un problema, cuya incidencia práctica queda reflejada en situaciones como la expuesta por un ciudadano que se dirigió a esta Institución manifestando que, debido a que en el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción de Mieres (Asturias), no existía un equipo psicosocial que pudiera elaborar un informe sobre su relación con sus hijos, estaba siendo privado de un régimen de visitas y de vacaciones, no habiendo podido disfrutar de sus hijos durante el verano de 2004 y las navidades del mismo año.

Así las cosas, se decidió la admisión a trámite de la queja ante el Ministerio de Justicia, para conocer en qué medida podría asignarse un equipo psicosocial al Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 1 de Mieres (Asturias), o, en su defecto, la posibilidad de que alguno de los equipos que estuviera trabajando en un partido judicial próximo al de Mieres pudiera hacerse cargo del informe, dado que la carencia del mismo impedía la efectividad de lo dispuesto en la sentencia dictada en el procedimiento respecto del régimen de vacaciones, al supeditar el régimen vacacional al previo informe del equipo psicosocial.

Al reclamar su derecho ante el juzgado, le remitieron a la Gerencia Territorial del Ministerio de Justicia en Oviedo, donde no le supieron dar una respuesta a su problema.

En el informe recibido de la Secretaría de Estado de Justicia nos comunicaron que, ante la falta de un psicólogo en dicho juzgado, la Gerencia Territorial del Ministerio de Justicia podía efectuar contrataciones puntuales, de carácter provisional, con profesionales externos por lo que, desde la propia Secretaría de Estado de Justicia se reiteró esa posibilidad a la Gerencia Territorial de Asturias.

A la vista de esa información, sugerimos al interesado que se pusiera en contacto con la mencionada Gerencia, solicitando, tal y como señalaba la Secretaría de Estado de Justicia, la contratación de un profesional externo para la realización del informe psicosocial, concluyendo las actuaciones por nuestra parte. Quedando, no obstante, a su disposición por si, una vez efectuada la petición, surgiera cualquier nuevo inconveniente susceptible de nuestra supervisión.

Por medio del informe paralelo solicitado al Fiscal General del Estado, pudimos constar que la Gerencia Territorial había comunicado al juzgado dicha posibilidad, con base en la cual se había nombrado un psicólogo para la ejecución de la sentencia, que finalmente emitió el informe ordenado (0500212).

De nuevo, la falta de medios personales del servicio público judicial fue la razón por la cual el interesado de otra queja solicitó la intervención del Defensor del Pueblo, puesto que al carecer de titular el Juzgado de lo Social de Melilla, alegaba indefensión e importantes demoras en los juicios en los que era parte.

A la vista de la situación descrita, consideramos conveniente solicitar un informe al Consejo General del Poder Judicial para que, una vez constatada la realidad de las demoras denunciadas en el orden jurisdiccional social en Melilla, nos comunicase qué medidas pensaban adoptarse.

En el informe efectuado por el servicio de inspección del Consejo, se efectuó una valoración en relación con el volumen de asuntos registrados, resueltos y pendientes de los años 2003, 2004 y 2005. Solo en el año 2004 se alcanzó, superándolo, el módulo de entrada fijado para estos órganos por el Pleno del Consejo General del Poder Judicial en 850 asuntos anuales (constando registrados 1.005), siendo el tiempo de respuesta global en el primer trimestre del año 2005 de algo más de dos meses.

En cuanto a la titularidad del órgano judicial, efectivamente sufrió variaciones debido a que la magistrada titular tomó posesión del cargo permaneciendo en excedencia hasta aproximadamente un año después. En dicho periodo la titularidad fue asumida, de forma sucesiva, por una juez sustituta y por el titular del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo.

De todo lo anterior se concluyó, por parte del Consejo, con la aceptación de un ligero retraso en el señalamiento del acto de uno de los juicios que interesaba al compareciente, no admitiéndose así en el otro proceso con respecto al cual presentaba su queja. A la vista del informe remitido, procedimos al cierre de las actuaciones y al archivo del expediente (0501570).

Con respecto a las deficientes instalaciones judiciales, el Defensor del Pueblo recibió una queja del Procurador del Común de Castilla y León en la que exponía que la sede del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Burgos) se encontraba en muy mal estado, hasta el punto de que los funcionarios que prestaban allí sus servicios habían reclamado la adopción de medidas urgentes para el apuntalamiento del edificio, así como su inmediata remodelación. Al parecer, en el mes de julio se apuntalaron las dos salas de vistas para garantizar la estabilidad de los techos, debido a que se iba a celebrar una ceremonia de carácter oficial.

Por ello, solicitamos al Secretario de Estado del Ministerio de Justicia informe sobre las previsiones de ese ministerio en relación a la remodelación del edificio del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León.

En la contestación oficial nos comunicaban que en el año 2006 se iba a proceder a la redacción del proyecto de obras de reforma integral de la sede del tribunal, pero, nada se decía de las medidas que iba a adoptar dicho ministerio hasta la comisión de las obras mencionadas. Dada la preocupación de esta Institución por el mal estado en el que se encuentra actualmente el edificio citado, y el grave riesgo que puede haber actualmente para las personas que en él trabajan, se ha solicitado una ampliación de la información en tal sentido, razón por la cual la queja continúa en trámite en el momento de la formalización de este informe (05020975).

1.2.3. Otras investigaciones relacionadas con el servicio público judicial

Es de resaltar, por el inevitable drama personal que supone, la situación de la interesada que se dirigió a esta Institución para dar a conocer los hechos sucedidos. Por desgracia esta queja se ha repetido en varias ocasiones, razón por la cual se han adoptado las medidas que a continuación exponemos para evitar que, en la medida de lo posible, se repitan acontecimientos como el que le tocó vivir a esta ciudadana.

En su escrito nos exponía que su hijo falleció en su casa de Alicante el pasado 25 de enero de 2005. Fue hallado por el propietario del piso dos días después, y fue llevado al tanatorio donde permaneció hasta el día 9 de febrero de 2005 sin que nadie les avisara. Finalmente, un encargado del tanatorio les localizó por Internet ante la evidencia de tener que enterrarlo en una fosa común si nadie lo reclamaba.

Así las cosas, la interesada se dirigió al Juzgado de Instrucción número 2 de Alicante por medio del Juzgado de Paz de Sax, a los efectos de conocer las razones por las cuales no se había comunicado el fallecimiento a la familia. Evidentemente, el fallecido poseía toda su documentación y datos personales, puesto que había sido hallado en su propio domicilio.

El juzgado contestó que esa función era competencia de la policía, por lo que se dirigió a este cuerpo que le informó de que solo intervenían en el caso en el que el fallecido careciera de documentación.

En consecuencia, la madre tuvo conocimiento de la muerte de su hijo dos semanas más tarde, y solo gracias a la intervención de un trabajador de la funeraria.

Con anterioridad a esta queja, en fechas cercanas, se tramitó desde esta Institución una reclamación por circunstancias muy similares que concluyó con la formalización de un recordatorio de deberes legales a la Dirección General de la Policía, con respecto al cual nos participaban que su contenido se había publicado en la orden general de la Policía, para conocimiento general y estricta observancia por parte de todos los funcionarios policiales. En dicho recordatorio de deberes legales se hizo saber a la Policía que «cuando aparezca una persona fallecida en circunstancias tales que conduzcan al juez de instrucción a la apertura de diligencias previas, extreme la diligencia necesaria para comunicar a los familiares la circunstancia del fallecimiento, o bien traslade al juez de instrucción todos los datos de que disponga para facilitar este propósito».

Por ello, nos dirigimos a la citada Dirección General para conocer las razones por las cuales no se había actuado en el sentido legal y humanitariamente preciso en estos casos, y de forma paralela se solicitó la colaboración del Fiscal General del Estado para conocer cuál había sido la actuación del Juzgado de Instrucción número 2 de Alicante en relación con los hechos expuestos y, en concreto, qué diligencias judiciales había realizado ese juzgado para comunicar la muerte a los familiares del fallecido.

En el informe emitido por la Dirección General de la Policía se manifestaba que su intervención se produjo como consecuencia de la llamada del propietario de la vivienda, quedando la misma limitada a la colaboración con la comisión judicial formada para el caso. Se instruyeron las correspondientes diligencias que fueron remitidas a la autoridad judicial, dando cuenta de los hechos y circunstancias, así como de la identificación del fallecido.

No se comunicó el fallecimiento a los familiares al interpretar que dicha labor sería realizada, bien por el propietario del piso, o bien por el juzgado al que se remitieron las actuaciones. Habida cuenta de que la realidad ha demostrado que no es suficiente con la suposición de que el otro organismo efectuara la comunicación, hemos solicitado a la Dirección General de la Policía que se realice una interpretación extensiva del recordatorio formulado por el Defensor del Pueblo en el sentido de que, en todo caso, se dé traslado a los familiares, siendo preferible una duplicidad de la comunicación que una falta de la misma. Dicha ampliación ha sido aceptada e introducida en la Orden General 1569, en el sentido de entender como obligación policial la comunicación a los familiares del fallecimiento de una persona, independientemente de que dicha labor pueda ser efectuada paralelamente por otro organismo.

Por otro lado, en el informe recibido del Fiscal General del Estado se exponía que el Juzgado de Instrucción número 2 de Alicante incoó las diligencias previas como consecuencia del atestado policial, que fueron archivadas al no ser los hechos constitutivos de infracción penal.

Nos remitía copia del oficio emitido por la fiscal de sala delegada para la protección y tutela de las víctimas en el proceso penal a todos los fiscales jefes en el que, literalmente, se recogía: «Habiendo tenido conocimiento a través de concretas denuncias al Defensor del Pueblo de que se han producido casos de fallecimiento de personas, perfectamente identificadas, en los que sin embargo por una descoordinación entre las administraciones competentes, se ha notificado a los familiares con lamentable retraso aquel hecho, ruego a V. E./V. I. vele por la más pronta comunicación a dichas familias, a cuyo fin, si así lo estima oportuno, deberá dirigir comunicación a la policía en tal sentido».

A la vista del positivo resultado de las actuaciones, se ha procedido al cierre de las investigaciones efectuadas (0506746).

En otra de las quejas recibidas, los interesados, padres adoptivos de dos menores de 6 y 4 años, exponían que recibieron a través del Juzgado de Paz el auto judicial firme de adopción, por lo que solicitaron al registro correspondiente la inscripción marginal con los nuevos apellidos de sus hijos. Una vez recibida la inscripción marginal, solicitaron su ocultación y que en un nuevo certificado de nacimiento sus hijos adoptivos aparecieran sin ninguna inscripción marginal, intentando respetar su privacidad y el derecho de los padres a decidir, en un futuro, contarles o no que fueron adoptados. El auto judicial de adopción plena y el cambio de apellidos de los dos niños fue publicado en el *Boletín Oficial de Castilla y León*, ocultándose los nombres y dos apellidos de los padres adoptantes con puntos suspensivos, apareciendo en mayúsculas y resaltados los nuevos apellidos de los niños. Considerando que dicha publicación suponía un atentado contra su intimidad y la privacidad de su familia, contrario a los derechos de los menores, solicitaron nuestra intervención.

Con el inicio de la investigación, consultado el *Boletín Oficial de la Comunidad* por Internet, pudimos comprobar que en unas publicaciones de los autos se ponen las iniciales de los nombres de los niños y de los nuevos apellidos, y puntos suspensivos de los datos de los padres adoptivos; y que en otros autos se ponen los nombres de pila de los niños, puntos suspensivos de los padres adoptivos y los nuevos apellidos completos, lo que nos llevó a la conclusión de la inexistencia de un patrón común en cuanto a la forma de la publicación de los autos de adopción.

De dicha observación se ha dado traslado al Consejo General del Poder Judicial para que, como órgano de gobierno de jueces y magistrados, ponga los medios necesarios y adopte las medidas oportunas con arreglo a la ley para que cuando se publiciten y/o comuniquen las resoluciones judiciales de adopción de menores no se indique el dato de los nuevos apellidos, limitándose a facilitar las iniciales y puntos suspensivos respecto de los nombres y apellidos de los padres adoptivos y de los menores adoptados.

En la actualidad estamos a la espera de recibir respuesta del Consejo General del Poder Judicial (0504992).

Por último, dentro de este apartado, debemos hacer referencia a un tema planteado por una persona que se dirigió a nosotros exponiendo que en el *Boletín Oficial de Canarias*, se había publicado el Edicto del Juzgado de Primera Instancia número 5 de Arona (Santa Cruz de Tenerife), relativo al fallo de la sentencia recaída en los autos de un procedimiento de divorcio contencioso, y que en la publicación de dicho edicto se recogía el fallo íntegro de la sentencia, en el cual se hacía pormenorizada indicación de las medidas adoptadas por el juez en relación con los hijos menores del matrimonio cuya disolución decide la sentencia, haciendo además referencia expresa de los nombres, apellidos y domicilio de esos menores.

Reconociendo que la función del edicto es la de notificar al marido y padre de los menores, en ignorado paradero y declarado en situación de rebeldía procesal, consideramos que habría sido suficiente con publicar el contenido esencial del fallo (en este caso estimativo de la demanda y declarativo de la disolución por divorcio del matrimonio) sin especificar el régimen de medidas dispuesto y los datos identificativos de los menores, de los que solo debería quedar constancia en los autos para conocimiento y cumplimiento de las partes afectadas.

Por ello, nos dirigimos al Fiscal General del Estado a fin de solicitar una investigación sobre si ésta es una práctica habitual en los órganos judiciales que conocen de procedimientos de divorcio o, por el contrario, es una excepción que requiera la adopción de las medidas oportunas para preservar el derecho a la intimidad de los menores de edad, con arreglo a lo dispuesto en la Ley de Protección Jurídica del Menor y a las competencias que en ese ámbito tiene atribuidas el Ministerio Fiscal.

En dicho informe se nos da cuenta pormenorizada del estado de tramitación de los autos de divorcio a los que hacemos referencia, pero no se concreta sobre la cuestión planteada, razón por la cual hemos solicitado un nuevo informe al respecto (0427691).

1.3. Actuaciones realizadas en relación con la violencia doméstica y los procedimientos civiles de separación o divorcio

Como en años anteriores no puede dejar de reflejarse en este informe la preocupación del Defensor del Pueblo por la alarma social que existe, motivada por los crímenes como consecuencia de la denominada violencia de género, a pesar de la entrada en vigor de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de protección integral contra la violencia de género.

Han sido demasiadas las víctimas mortales que se han producido durante el año 2005 (62), habiendo iniciado la Institución, de oficio, investigaciones encaminadas a

comprobar si por parte de las administraciones con competencia en la materia se habían adoptado todas las medidas necesarias y, en su caso, saber por qué no habían funcionado adecuadamente todos los mecanismos que hubiesen hecho posible que se evitasen estos fatales desenlaces. En otros casos y como consecuencia directa de las quejas formuladas por ciudadanos, se han abierto investigaciones tendentes a que se adoptasen por las administraciones competentes las medidas preventivas necesarias para garantizar la seguridad de las víctimas. En otros supuestos, la actuación del Defensor del Pueblo se ha dirigido a conocer la situación de los procedimientos incoados en el ámbito civil para solucionar las crisis de pareja.

1.3.1. Principales quejas recibidas con respecto a la jurisdicción penal

Se dirigió a la Institución una ciudadana indicando que había sido objeto de un intento de secuestro y de asesinato por parte de su ex marido. Gracias a la colaboración ciudadana, había podido salir con vida de ese hecho delictivo. Tras elaborarse el atestado, había intervenido un juzgado de instrucción de Madrid, el cual había acordado la puesta en libertad del presunto agresor, a pesar de que el mismo había vertido contra ella amenazas de muerte.

Por ello se solicitó la colaboración de la Fiscalía General del Estado, para conocer si por parte del ministerio público se iba a presentar algún recurso contra la decisión judicial que acordaba la puesta en libertad del presunto agresor, así como, en caso de haber sido solicitadas, las medidas de protección que se hubiesen pedido para garantizar la integridad física y la vida de la promovente. En la respuesta a la petición de información que se efectuó desde el Defensor del Pueblo en relación con las actuaciones judiciales iniciadas, se indicó que la denuncia había dado lugar a una serie de actuaciones efectuadas por el juzgado de instrucción. Al parecer, el juez había comunicado al detenido su puesta en libertad antes de oír a éste e incluso antes de haber oído a la víctima. Ello había provocado que el Ministerio Fiscal formulara un recurso de apelación al tiempo que solicitaba la celebración de la comparecencia prevista en el artículo 544 ter de la Ley de Enjuiciamiento Criminal. Además, el atestado remitido por la policía llevaba incorporada una solicitud de orden de protección, la cual, a pesar de no haber sido rechazada por el órgano judicial, tampoco había sido tramitada. Finalmente, celebrada la comparecencia prevista, el juez había desestimado la petición de prisión provisional efectuada por el fiscal, motivo por el cual se había interpuesto también recurso de apelación.

Dada la naturaleza de los hechos, el Defensor del Pueblo, desde el más absoluto respeto de la independencia judicial, solicitó conocer la decisión final que, en su caso, dictase la Audiencia Provincial de Madrid, respecto de los recursos de apelación que se habían interpuesto, así como la situación procesal del procedimiento, indicando en este supuesto qué actuaciones judiciales estaban pendientes de ser practicadas antes de la celebración del correspondiente juicio oral. Asimismo, y dado que la persona compareciente había expresado su preocupación por la lentitud con que estaba siendo tramitada su solicitud de medidas provisionales por un juzgado de familia de Madrid, se pidió información en relación a esta cuestión.

En el informe recibido se detallaban, en primer lugar, las actuaciones llevadas a cabo en la tramitación del procedimiento de medidas provisionales, no constando que el

mismo se hubiese resuelto. No obstante, la compareciente informó a esta Institución que se había dictado sentencia de separación, asignándosele la guarda y custodia del hijo de ambos. Respecto de las diligencias previas, se indicaba que las mismas se encontraban en fase de instrucción, estando pendientes de recibir declaración a los testigos que aparecían en el atestado, también se encontraba pendiente la realización de una prueba psicológica. Por ello, se valoró la conveniencia de continuar con la investigación iniciada, en cuanto al procedimiento penal. En su nuevo informe el ministerio público indicaba que la defensa del imputado había interesado de nuevo su declaración judicial, lo que había sido acordado. Respecto a los pronunciamientos realizados por la Audiencia Provincial de Madrid en relación con los recursos de apelación pendientes, se ponía de manifiesto que se había desestimado el recurso de apelación, interpuesto por el Ministerio Fiscal, tras acordarse la libertad provisional del imputado con fijación de la medida cautelar de prohibición de acercarse y comunicar con la denunciante. Igualmente, se desestimaron los recursos de apelación interpuestos por el fiscal y la representación de la denunciante contra el auto por el que se denegaron las medidas civiles de protección instadas y sobre la situación personal del imputado.

A la vista de esta información y dado que se había normalizado la tramitación de estas diligencias, se dio por concluida la investigación, toda vez que desde el Defensor del Pueblo no es posible revisar ni modificar el contenido de las decisiones que dictan los órganos judiciales (0428380).

Esta Institución llevó a cabo una investigación ante la Fiscalía General del Estado, tras la comparecencia de una ciudadana que exponía que un juzgado de instrucción de Madrid, había acordado una orden de alejamiento de su marido por seis meses, orden que se había cumplido. No obstante, habiendo continuado las amenazas de muerte, había solicitado una prórroga de la misma sin haber recibido respuesta a su petición. Por otra parte, indicaba que un juzgado de primera instancia también de Madrid, tramitaba la separación de su marido, manifestando que en la pieza de medidas provisionales de la que conocía otro juzgado de la misma ciudad, se le había adjudicado provisionalmente el uso de la vivienda conyugal y una pensión mensual, que hasta la fecha no le había sido abonada.

En el informe enviado y con respecto a la prórroga de la medida de alejamiento solicitada, se había acordado el sobreseimiento provisional de la causa, denegando la prórroga solicitada, dándose traslado al Ministerio Fiscal, quien mostró su conformidad. Asimismo y en cuanto al procedimiento de medidas provisionales, tras diversos proveídos, el juzgado había despachado la ejecución solicitada. Constando en el procedimiento la interposición de una querella contra el denunciado, por un presunto delito de impago de pensiones. Teniendo en cuenta que de la información remitida se constataba que se encontraba normalizada la tramitación de las actuaciones, se procedió al cierre de nuestra investigación (0500500).

Tras dirigirse a la Institución una ciudadana, exponiendo las demoras que se estaban produciendo en unas diligencias incoadas por un juzgado de instrucción de Arganda del Rey (Madrid), como consecuencia de una denuncia interpuesta por ella en contra de su marido, del que se encontraba en trámites de separación, se solicitó un informe de la Fiscalía General del Estado. Según hacía constar, esta persona había sufrido malos tratos

por parte de su marido, lo que había ocasionado que otro juzgado de la misma ciudad hubiese dictado una orden de alejamiento a su favor. Como su marido tuvo que abandonar el domicilio conyugal, al estar todos los recibos a su nombre, había cortado los suministros de agua, gas natural y teléfono, anunciándose el inminente desalojo de su domicilio puesto que el contrato de arrendamiento estaba a nombre de su marido, y éste había dejado de abonar las mensualidades. A pesar de la gravedad de la situación descrita, parece ser que se estaban produciendo demoras en la tramitación del procedimiento arriba referenciado, con el consiguiente perjuicio para la interesada.

En el informe enviado se manifestaba que la compareciente había formulado una denuncia en la que expuso haber sido objeto de una agresión por parte de su esposo en el domicilio, razón por la cual se solicitaba una orden de protección. Dicha denuncia motivó la incoación de diligencias urgentes en un juzgado de instrucción de Arganda del Rey. Con posterioridad se acordó la solicitud de protección, ordenando al esposo abandonar el domicilio familiar, y prohibiéndosele acercarse a menos de 500 metros de donde trabajaba o se encontrase la promovente con prohibición de comunicarse con la misma, atribuyéndosele a ésta el uso de la vivienda familiar. Este Auto fue recurrido al no acceder a la pensión interesada para la contribución de las cargas del matrimonio, ya que la misma debía, en su caso, solicitarse en el procedimiento civil. Tras diversos proveídos, se acusó tanto a la instante de esta queja como a su marido como presuntos autores de un delito de maltrato en el ámbito familiar, solicitando para ambos el Ministerio Fiscal distintas penas. A este procedimiento se acumularon otras denuncias no formulando el fiscal acusación. Finalmente constaba un parte de lesiones que había dado lugar a un juicio de faltas, en el que el marido no resultó condenado. Teniendo en cuenta el contenido de la información remitida se procedió al cierre de esta investigación (0500518).

Esta Institución en el año 2002 consideró necesario abrir una investigación con la Fiscalía General del Estado, tras conocer que una ciudadana había presentado una denuncia por malos tratos; al día siguiente un juzgado de instrucción de Badalona había ordenado el alejamiento del agresor. Posteriormente presentó dos nuevas denuncias en otro juzgado de instrucción de la misma ciudad, una por incumplimiento de la medida de alejamiento y otra por la aparición en un medio de comunicación de información sobre el maltrato sufrido, lo que afectaba a su intimidad y le causaba un daño psicológico a ella y a su hijo.

En su informe el ministerio público indicaba que, en un primer momento, su representante había enviado un oficio a la policía en el que se interesaba proceder a la inmediata detención y posterior puesta a disposición de la autoridad judicial del imputado. Por otra parte, existían dos procedimientos judiciales abiertos contra este individuo, uno por el delito de malos tratos y otro por el delito de quebrantamiento de medida cautelar. Teniendo en cuenta esta información se procedió al cierre de nuestra investigación. No obstante se reabrió nuevamente tras dirigirse otra vez la interesada al Defensor del Pueblo señalando que, a pesar de las numerosas sentencias que condenaban a su ex marido, vivía constantemente bajo la tremenda presión de sus amenazas y sus hijos habían tenido que cambiar sus costumbres cotidianas para evitar posibles y violentos encuentros. La compareciente remitía dos sentencias, en una se condenaba a su ex marido a no acercarse a la promovente por un período de 4 años. Asimismo, le volvían a condenar por violencia en el ámbito familiar, a raíz de una denuncia presentada por su hija. Por ello,

se solicitó un nuevo informe de las medidas tomadas para preservar la integridad de la interesada y de sus hijos. En la fecha de elaboración de este informe se encuentra en estudio la comunicación enviada por la Fiscalía General del Estado (0217364)

Como consecuencia del fallecimiento en la noche del día 1 de agosto de 2004 de una mujer, por los disparos efectuados por su ex-marido, del que se encontraba en trámites de separación matrimonial, el Defensor del Pueblo inició una investigación con carácter de oficio ante la Fiscalía General del Estado y la Dirección General de la Guardia Civil. Una vez recibidos los informes solicitados se pudo comprobar que la actuación de las administraciones competentes se había adecuado a la normativa vigente. No obstante lo anterior, en el informe remitido por la Fiscalía General del Estado, entre otras precisiones, se hizo constar que las diligencias incoadas versaban sobre presuntos daños causados a la víctima por parte de su marido y con la concurrencia de lo previsto en el artículo 268 del Código Penal, no hubiese sido posible ni sería posible adoptar medida alguna ni sostener la acusación. Este inconveniente se ponía de manifiesto en todos los daños materiales causados por presuntos maltratadores a sus parejas, por lo que sería conveniente una reforma legislativa.

Por todo lo anterior y con el fin de completar la investigación iniciada, el Defensor del Pueblo consideró conveniente dar traslado de estas consideraciones al Consejo General del Poder Judicial, en orden a conocer si dentro del Observatorio contra la Violencia Doméstica y de Género se había abordado el problema expuesto, en relación con las dificultades que provocaba en la práctica el artículo 268 del Código Penal a la hora de sancionar a los autores de daños materiales contra el cónyuge con el que conviven. En su informe, el Consejo comunicó que se había acordado remitir nuestra comunicación al Ministerio de Justicia, por ser de su competencia cualquier modificación de la citada norma, por lo que se solicitó informe a ese departamento.

En la fecha de elaboración de este informe el Ministerio de Justicia nos ha manifestado que en el seno de la Sección Especial para la revisión del Código Penal de la Comisión General de Codificación, uno de los temas a tratar es el alcance y contenido que debe darse a la excusa absolutoria que el citado artículo contiene. Teniendo en cuenta la contestación remitida se procederá al cierre de esta investigación (F0400075).

1.3.2. Principales quejas recibidas respecto de la jurisdicción civil

Una ciudadana solicitó la intervención del Defensor del Pueblo por las demoras que se estaban produciendo en una ejecutoria cuyo conocimiento correspondía a un juzgado de lo penal de Barcelona. Afirmaba que desde la primera denuncia presentada por incumplimiento, habían pasado cuatro años, continuando sin recibir la pensión de alimentos que le correspondería a su hijo. En la fecha de elaboración de este informe nos encontramos pendientes de recibir el informe solicitado a la Fiscalía General del Estado (0423611).

La promovente de otra queja hacía constar que su marido había dejado de abonar la pensión compensatoria y la parte de hipoteca que le correspondía, con los perjuicios que ello le estaba provocando en sus intereses. Como consecuencia de dicho incumplimiento, un juzgado de primera instancia de Jerez de la Frontera había dictado una orden de

embargo de su nómina dirigida a la Dirección General de la Policía, quien había informado desconocer el organismo pagador de los haberes del ejecutado. La última actuación que constaba era un oficio librado al organismo gestor, en el que actualmente éste se encontraba trabajando, a los efectos de que comunicase si era el organismo pagador de las retribuciones que pudiera percibir el mismo.

En el informe elaborado por la Fiscalía General del Estado se detallaban las actuaciones llevadas a cabo en orden a ejecutar el fallo dictado. Constando que se había procedido a ingresar en la cuenta de consignaciones de ese juzgado por la Dirección General de la Policía las cantidades retenidas, habiéndose acordado la entrega a la representación de la interesada del importe consignado. Por ello se procedió al cierre de nuestra investigación, quedando a disposición de la compareciente por si de nuevo fuera necesaria nuestra intervención en el caso en el que se produjera alguna actuación irregular en la Administración de justicia que perjudicara sus derechos, en los procedimientos que en vía penal había instado contra su ex esposo (0500862).

Solicitó la intervención del Defensor del Pueblo una ciudadana que exponía su impotencia por las preocupantes demoras que sufrían los procedimientos que tenía pendientes ante un juzgado de primera instancia de Madrid. En concreto, se trataba del procedimiento de liquidación de sociedad de gananciales y del procedimiento de su divorcio contencioso. Del informe remitido por la Fiscalía General del Estado se pudo constatar las demoras existentes, por lo que se ha vuelto a solicitar la colaboración del ministerio público, encontrándonos pendientes de recibir dicha comunicación (05007322).

1.3.3. Actuaciones realizadas sobre los puntos de encuentro familiar

Tal y como ha quedado reflejado en los informes anuales presentados en años anteriores, esta Institución inició en el año 2003 un complejo estudio para conocer la implantación y funcionamiento de los servicios de mediación familiar y los puntos de encuentro familiar en todas las comunidades autónomas. Un estudio que dio a conocer la desigual implantación de los puntos de encuentro en el panorama nacional, con notables diferencias entre unas comunidades autónomas y otras.

A raíz de esta investigación, se realizaron las recomendaciones que se consideraron oportunas a las comunidades autónomas, instándolas a que desarrollaran las medidas necesarias para que los puntos de encuentro ofrecieran un servicio adecuado a los usuarios y, por otro lado, al Ministerio de Justicia, para que regulara la normativa básica de funcionamiento de los mencionados servicios, pese a ser una competencia de las comunidades autónomas. No hay que olvidar que el ejercicio del régimen de visitas establecido mediante resolución judicial puede implicar una difícil y delicada problemática, derivada de un procedimiento de separación largo y con múltiples desavenencias. Por ello, el perfecto funcionamiento de los puntos de encuentro, con unos horarios amplios que se adecuen al horario de trabajo de los progenitores, así como la adecuada formación del personal que presta sus servicios en el punto de encuentro, son requisitos imprescindibles para normalizar la situación familiar de las parejas y sus hijos.

Por otro lado, no se puede perder de vista que el interés superior del menor está por encima de cualquier interés particular de los progenitores. En estas circunstancias de

hostilidad entre la pareja son frecuentes los cambios injustificados de residencia por parte del progenitor custodio, en muchos casos con un fin meramente punitivo del otro progenitor, que apartan al niño de su entorno habitual y reducen de forma drástica el contacto con el progenitor no custodio. Estos cambios son realmente desestabilizadores y perjudiciales para el equilibrio psíquico del menor.

En este último año, el Defensor del Pueblo ha recibido diversas quejas sobre el funcionamiento de puntos de encuentro familiar. Entre ellas podemos destacar la de una asociación de la Comunidad Autónoma de Asturias, que planteó su preocupación por el hecho de que el único punto de encuentro familiar que funcionaba en Asturias sólo permanecía abierto durante tres días a la semana y cerrado durante todo el verano. Señalaban en su escrito que esta situación les impedía poder ejercer con normalidad el régimen de visitas con sus hijos menores. Asimismo, informaban que las consejerías de Bienestar Social y de Justicia del Gobierno del Principado de Asturias habían anunciado que se abrirían dos nuevos puntos de encuentro familiar en la Comunidad y, sin embargo, las previsiones oficiales no se habían cumplido (05016335).

Iniciada la investigación con las dos consejerías implicadas se comprobó que, aunque no se había puesto en marcha el servicio de los dos nuevos puntos de encuentro, sí se habían puesto los medios necesarios para ponerlos en funcionamiento en fechas próximas. El Gobierno del Principado de Asturias había aprobado el Decreto 93/2005, de 2 de septiembre, de los Puntos de encuentro familiar en el Principado de Asturias. Por otro lado, el 25 de agosto de 2005, las Consejerías de Vivienda y Bienestar Social, y Justicia, Seguridad Pública y Relaciones Exteriores, firmaron una resolución por la que se convocaba el procedimiento de selección de entidades privadas sin ánimo de lucro para el desarrollo de programas y recursos para la gestión de puntos de encuentro familiar en el Principado de Asturias (Resolución publicada en el *Boletín Oficial del Principado de Asturias*, el viernes 16 de septiembre de 2005).

Otra de las quejas recibidas versaba sobre el deficiente funcionamiento del único punto de encuentro familiar de la provincia de Alicante. Un angustiado padre se dirigía a la Institución para manifestar que el punto de encuentro designado por la resolución judicial para que pudiera ejercer el régimen de visitas con su hijo, tenía una lista de espera de siete u ocho meses. Se preguntaba el interesado en el escrito si durante todos esos meses tendría que renunciar a sus hijos hasta que se pudiera restablecer con normalidad el régimen de visitas. El informe de la Consejería de Bienestar Social reconocía la situación existente y añadía que se estaban arbitrando una serie de medidas para ampliar la capacidad de respuesta del punto de encuentro familiar. Señalaba que su prioridad era eliminar la espera para las solicitudes de visita tutelada. Por último, señalaba que la Generalidad Valenciana estaba ampliando, en función de la demarcación de los distintos partidos judiciales, una red de puntos de encuentro familiar, lo que permitiría dar cumplimiento de las resoluciones judiciales y un mejor servicio en todos los municipios de la Comunidad Valenciana (0504710).

La importancia de una adecuada formación por parte de los trabajadores del servicio de punto de encuentro familiar, se pone de manifiesto en el expediente en la que una madre, usuaria del punto de encuentro, denunciaba las coacciones a las que era sometida por la directora del programa de punto de encuentro de Sevilla y el miedo a las repre-

salias que de las denuncias se podían derivar. Recibido el informe solicitado a la Consejería de Igualdad y Bienestar Social, se observa que los hechos denunciados han sido objeto de conocimiento del Juzgado de Instrucción número 17, y declarado el archivo mediante Auto de fecha 23 de diciembre de 2004. El informe ponía de manifiesto la difícil situación de conflictividad de la interesada con su ex pareja, que trasladaba a todo el entorno donde se desarrollaba el régimen de visitas. La Consejería para la Igualdad y Bienestar Social de Andalucía informaba que todo el personal que desempeñaba sus funciones en el punto de encuentro, incluida su directora, eran profesionales cualificados para el desempeño de sus funciones y que sus actuaciones se ceñían a los protocolos establecidos, consensuados y supervisados por la Dirección General de Infancia y Familias, lo que no quería decir que, dada la problemática que presentan los casos que se abordan en los puntos de encuentro, en algún momento pudieran surgir discrepancias entre los padres de los menores usuarios del servicio y los profesionales que desempeñan allí su trabajo (0428595).

Otro de los casos más relevantes es el que exponía una asociación de la Comunidad Autónoma de Aragón. Señalaba en su escrito que atendía a 450 progenitores y 274 menores en los tres puntos de encuentro de Zaragoza, Huesca y Jaca. Señalaban que, en la actualidad, no contaban con ninguna ayuda económica por parte del Departamento de Servicios Sociales y Familia ni de los respectivos ayuntamientos. Afirmaban que el año anterior se les había denegado una subvención con base en que el servicio no podía considerarse un recurso social municipal, aunque en el año 2003 sí lo había sido y en ese sentido se había suscrito un convenio entre la Asociación y el Ayuntamiento. Una vez recibido el informe solicitado a la consejería competente se constató lo siguiente:

Que, efectivamente, se trataba de una asociación sin ánimo de lucro, cuyo fin era favorecer el cumplimiento del derecho fundamental del menor de mantener la relación con ambos progenitores tras la separación de sus padres, estableciendo los vínculos necesarios para su buen desarrollo. Los destinatarios de su actuación eran familias que, durante y después del proceso de separación y divorcio, tenían dificultades para mantener la relación entre los hijos y ambos padres y/o familia extensa, y también en aquellos casos en que los menores afectados por medidas de protección necesitaban un lugar adecuado para seguir relacionándose con su familia biológica.

Continuaba el informe señalando que los servicios que prestaba la Asociación se referían, fundamentalmente, al cumplimiento del régimen de visitas, ya fuera dentro o fuera del punto de encuentro familiar, y a la intervención psico-social que se derivaba de estas situaciones. Señalaba, asimismo, que desde la Dirección General de Familia siempre se había tenido claro que los espacios dedicados a punto de encuentro familiar desarrollaban una labor social importante, susceptible de ser apoyada por las instituciones públicas y privadas.

El pasado mes de junio la Asociación manifestó que atravesaba dificultades económicas, lo que le iba a impedir desarrollar correctamente las funciones que venía realizando. Inmediatamente, desde el Departamento de Servicios Sociales y Familia se mostró una preocupación por este asunto y se concertaron diversas reuniones para encontrar una solución al problema. Acto seguido, los representantes de la Asociación fueron recibidos por la consejera de servicios sociales y familia del Gobierno de Aragón

el día 10 de junio de 2005 y les transmitió su voluntad de contribuir a colaborar económicamente en su proyecto. Como resultado de la entrevista mencionada, se tramitó una subvención de 30.000 euros, cantidad que la Asociación estimó como prioritaria para cubrir el déficit acumulado.

Hay que hacer constar que en 2004 se firmó un convenio de colaboración entre el Departamento de Servicios Sociales y Familia y la Asociación, con motivo de la conmemoración del X Aniversario del Año Internacional de las Familias, con el objeto de realizar unas «jornadas de orientación y formación dirigidas a las familias en desarrollo de acciones positivas derivadas de su problemática y conflicto familiar». Y el pasado ejercicio 2004 se concedió por el Departamento de Servicios Sociales y Familia una subvención a la comarca de la Jacetania de 4.600 euros para implantar un punto de encuentro de la Asociación, en la citada comarca.

El informe añadía que, desde el Gobierno de Aragón, a través del Instituto Aragonés de Empleo, se habían subvencionado contratos de trabajadores que prestaban sus servicios en la Asociación. Destacaba, finalmente, que se había llegado a un acuerdo con la Asociación y, con fecha 24 de enero de 2006, había sido aprobado por el Consejo de Gobierno de Aragón un Convenio con la citada Asociación para otorgarle una financiación adecuada que le permita seguir desempeñando la labor social que realiza (05016010).

En definitiva, el Defensor del Pueblo considera necesario destacar que los servicios de punto de encuentro en las comunidades autónomas afectan a un elevado número de familias con una situación familiar muy compleja y todo ello se traduce en una importante responsabilidad por parte de las administraciones implicadas, tanto en la implantación de los puntos de encuentro que sean necesarios, como en el adecuado funcionamiento de los mismos.

1.4. Principales investigaciones realizadas sobre los menores que cometen actos delictivos

El Defensor del Pueblo viene prestando una especial atención a la aplicación práctica que, desde su entrada en vigor, está teniendo la Ley Orgánica 5/2000, reguladora de la responsabilidad penal de los menores, fundamentalmente en aquellos aspectos en los que se ve afectado el derecho a la libertad de los menores, así como de los programas, que mientras dura esa privación se siguen con ellos, tanto terapéuticos de desintoxicación de estupefacientes o de tratamiento de enfermedades mentales, como educacionales o formativo-laborales, para conseguir su incorporación social tras el cumplimiento de esta medida restrictiva.

1.4.1. Centros de menores visitados y situación que presentaban los mismos

Es práctica habitual en esta Institución realizar, sin previo aviso, visitas a los centros de internamiento de menores, habiéndose visitado, en estos momentos, más del 80 por 100 de los centros de menores existentes en España, alguno de ellos 2 ó 3 veces. Además de esas visitas, se inician también investigaciones de oficio cada vez que se tienen noti-

cias de hechos o situaciones que afectan a menores internados, al tiempo que se mantienen entrevistas con abogados y con los profesionales que trabajan en esos centros.

Este tipo de actuaciones hacen del Defensor del Pueblo un observatorio privilegiado para conocer cómo se encuentran los centros de internamiento en nuestro país. No obstante, resulta difícil hacer un balance global de la situación que presentan esos centros, ya que cada Comunidad autónoma, en el ejercicio de sus competencias, diseña, organiza y gestiona sus centros con arreglo a criterios propios, sin que exista en estos momentos una situación homogénea para hacer conclusiones de tipo general, pues se ha podido comprobar que hay centros públicos o privados que funcionan correctamente con actividades educativas y formativas en pleno rendimiento y centros que presentan importantes deficiencias, tanto en infraestructuras como en la forma en la que se gestionan.

Como conclusión, se ha de significar que las visitas realizadas han dado lugar, en los supuestos en los que se han constatado aspectos negativos, a la incoación de quejas de oficio con sus correspondientes investigaciones para tratar de subsanar las deficiencias puntuales que se habían detectado en algún centro.

Durante el año 2005, los centros visitados por los asesores del Defensor del Pueblo fueron: el de Tielmes en Madrid; «Concepción Arenal» en A Coruña; «San Jorge» en Zaragoza; «Las Moreras» en Murcia; «Mesa Ponte» y «Valle Tabares» en Tenerife; «Gáldar» y «La Montañeta» en Las Palmas, y el terapéutico de «Cantalgallo» en Sevilla.

De estas visitas merece especial atención, por las peculiaridades del centro, la realizada al centro de internamiento terapéutico de menores drogodependientes «Cantalgallo» sito en Dos Hermanas (Sevilla).

Este centro, de titularidad y gestión privada, está dirigido y gestionado por la Fundación Proyecto Hombre y acoge a 50 personas que siguen voluntariamente el tratamiento terapéutico de desintoxicación.

Además del tratamiento que siguen esas 50 personas, comenzó su funcionamiento en febrero de 2004 como centro de internamiento terapéutico de menores drogodependientes para el cumplimiento de medidas impuestas judicialmente, tras el convenio suscrito entre la Fundación y la Junta de Andalucía para la creación de 12 plazas de tratamiento terapéutico en régimen cerrado de menores drogodependientes.

Su capacidad para menores infractores es de 12 plazas de varones en régimen cerrado, estando en negociaciones para su ampliación a 15 plazas. En el momento de la visita, las 12 plazas estaban cubiertas por chicos de entre 16 y 20 años, todos ellos españoles de la Comunidad autónoma andaluza, aunque ninguno tenía su residencia en la provincia de Sevilla, distribuyéndose su origen en 5 de Cádiz y provincia, 4 de Málaga y provincia y 3 de Córdoba y provincia. La principal adicción de estos chicos es a la cocaína y el hachís y, en menor número, a la heroína. Los delitos cometidos se centran fundamentalmente en el robo con intimidación, aunque es preocupante y de destacar el incremento que vienen teniendo las agresiones en el ámbito familiar.

Como consecuencia de la visita, se pudo profundizar en el conocimiento de la filosofía y programas de intervención que en este tipo de centros se lleva a cabo, para obtener unos resultados positivos en el proceso de resocialización y recuperación de los menores.

Durante los dos primeros meses de ingreso, los menores siguen un programa de conocimiento personal para que se cuestionen y den respuesta a por qué consumen drogas, por qué la comisión de actos delictivos y de sus consecuencias negativas para ellos y para terceras personas. Superado este proceso se les permite salir algunos fines de semana acompañados de su familia, para que ésta se implique en el proyecto.

Los menores están distribuidos en 3 grupos de cuatro niños, con la asistencia permanente en cada grupo de un terapeuta, y participan en un grupo de autoayuda una vez al día. La sala terapéutica cuenta con un tablón público de seguimiento de cada menor. Los menores son concienciados del cumplimiento de sus obligaciones y compromisos, libremente acordados por ellos y los terapeutas, y dicho cumplimiento es controlado por todos. Se sigue, igualmente, un programa de conocimiento y autocontrol de sentimientos, para que eviten una reacción instantánea en determinadas circunstancias, valorando la acción-reacción, tratando de controlarse y describiendo en una nota la situación y sus sentimientos. Estas notas las introducen en un cajón con cerrojo en la sala de TV, para abrirlas semanalmente y comentar conjuntamente el contenido de las notas, las situaciones descritas y la reacción y comportamiento del menor ante ellas.

De las conversaciones mantenidas con los menores, se pudo constatar un elevado grado de satisfacción con el centro, con los trabajadores y con el tratamiento y sus resultados. La opinión de estos menores es de significada importancia porque unos son reincidentes que han estado en centros de internamiento de régimen cerrado y otros tienen referencia de ellos por amigos y compañeros y la comparación de los resultados es francamente favorable a la estancia en este tipo de centro, que compagina el tratamiento terapéutico con programas de concienciación y resocializadores.

La filosofía de Proyecto Hombre, que persigue la asunción de responsabilidades por cada individuo y el sometimiento voluntario al proceso terapéutico, provocó que, en un principio, se produjeran frecuentes fugas, hasta que la dirección y el personal se concienció de la peculiaridad de los menores que estaban sometidos a un régimen cerrado como consecuencia de medidas impuestas judicialmente, por lo que se procedió a elevar las tapias que rodean el recinto y a un mayor control de los menores, lo que ha producido la práctica inexistencia de las fugas. Es importante significar que todos los menores que se fugaron volvieron al centro por voluntad propia o de las familias.

No obstante, lo positivo que tienen los centros de internamiento terapéutico, aunque hemos de destacar lo ínfimo de su número en toda España, es que sus programas y resultados son prácticamente desconocidos para los jueces y fiscales de menores. Según la información facilitada por la dirección de este centro —abierto desde febrero de 2004— el centro prácticamente no ha sido visitado por jueces y fiscales, a pesar de la insistencia de sus responsables en ello. Únicamente había recibido una visita del juez y del secretario judicial de Cádiz y una del de Sevilla.

El desconocimiento de lo que representa un centro de tratamiento terapéutico y de los programas que en él se siguen, dan lugar a que algunos jueces acuerden medidas de internamiento de 15 días o de dos y tres meses, tiempo en el que es imposible desarrollar un adecuado tratamiento terapéutico con resultados positivos para un drogodependiente, y repercute negativamente en él y en el resto de menores internos con tratamientos prolongados.

Por un lado, la valoración positiva de los resultados que se consiguen con los menores tratados en este tipo de centros, cuyas actividades y tratamiento ofrecen a los jóvenes drogodependientes unas posibilidades de recuperación imposibles de encontrar en un centro de internamiento y, por otro, lo reducido del número de centros terapéuticos que están en funcionamiento, aconsejaron su inclusión en el informe anual para que la conveniencia de su existencia tenga una amplia divulgación.

Como consecuencia de la visita al centro terapéutico «Cantalgallo», se ha abierto una queja de oficio con dos líneas de actuación.

Por una parte, se ha solicitado la colaboración del Consejo General del Poder Judicial y del Fiscal General del Estado para que se pongan los medios necesarios para que los jueces y los fiscales de la jurisdicción de menores tengan conocimiento de la existencia de plazas de internamiento terapéutico, de los programas que en ellas se siguen y duración mínima de los mismos. Así como, de la conveniencia de incluir en los cursos formativos para jueces y fiscales de menores la nula eficacia de la medida de internamiento terapéutico cuando la misma se acuerda para periodos cortos.

Al cierre de este informe se estaba pendiente de recibir respuesta a las comunicaciones dirigidas al Consejo General del Poder Judicial y al Fiscal General del Estado (F05023867).

En la visita llevada a cabo al centro de internamiento de menores San Jorge, en Zaragoza, se constató la preocupación del equipo directivo por los trastornos que, a su entender, provocaban en el normal funcionamiento del centro la práctica de que los menores ingresados debían acudir a formar parte de ruedas de reconocimiento.

Al parecer, dicho llamamiento se realizaba de forma generalizada y sus efectos podían resultar perjudiciales para los menores, ya que éstos formaban parte de las ruedas de forma constante, lo que sin duda no respetaba el espíritu y los objetivos de la Ley Orgánica 5/2000.

Para verificar la realidad de esos hechos y teniendo en cuenta que en la Memoria de la Fiscalía General del Estado correspondiente al año 2004, ya se hizo mención a la problemática que conllevan los reconocimientos en rueda, y, expresamente, se solicitó de esa Fiscalía que informara sobre si en la práctica de esas diligencias de reconocimiento se cumplían los requisitos previstos en el artículo 2-10º del Reglamento de la Ley Orgánica 5/2000. Estamos a la espera de recibir el informe solicitado (F05023870).

1.4.2. Actuaciones realizadas en relación con los centros de internamiento de la Comunidad Autónoma de Canarias

La preocupante situación de los centros de internamiento en la Comunidad Autónoma de Canarias provocó la incoación de cuatro quejas de oficio y justificó que el informe de 2004 dedicara un apartado específico a esta cuestión. Por ello, esta Institución ha prestado durante el año 2005 una especial atención a esa Comunidad autónoma iniciando cuatro nuevas investigaciones de oficio, sin perjuicio de continuar las del año anterior. En consecuencia, se ha considerado conveniente en este informe dotar, a las actuaciones realizadas en relación con los centros de internamiento de la Comunidad Autónoma de Canarias, de un apartado independiente.

El objeto de dos de los expedientes iniciados de oficio en 2004 era investigar con carácter general la situación de la justicia juvenil en esa Comunidad autónoma para saber desde cuándo se estaba produciendo la carencia de plazas para el cumplimiento de medidas preventivas y/o de medidas impuestas en sentencia y las actuaciones que se habían ejecutado o estaba previsto ejecutar para paliar esta situación y, en su caso, previsión de acometerlas, el número de menores pendientes de cumplir una medida, número de menores cumpliendo medidas en centros ubicados en islas distintas de en la que tienen su domicilio y la relación entre el número de equipos técnicos y sus trabajadores con menores que requieren un seguimiento.

Una vez recibidos los informes solicitados a la Consejería de Empleo y Asuntos Sociales de la Comunidad Autónoma de Canarias y al Fiscal General del Estado, y sin perjuicio de dejar constancia de nuestro reconocimiento a la loable labor que el ministerio público está desarrollando en el ámbito de la justicia juvenil en Canarias, constatada en sus informes de julio de 2004 y marzo de 2005, así como a la actuación de la Comunidad Autónoma, que paulatinamente viene ampliando medios para la aplicación de la ley, según su informe de 17 de enero de 2005, no se podía obviar que, pasado más de un lustro desde que la Ley Orgánica 5/2000 de Responsabilidad Penal de los Menores fue aprobada por las Cortes Generales, debía estar garantizado el total cumplimiento de todas sus previsiones.

En consecuencia, el Defensor del Pueblo en mayo de 2005 dirigió a la Consejería de Empleo y Asuntos Sociales la siguiente recomendación:

1. Que, con pleno respeto de esta Institución a la autonomía presupuestaria que nuestro ordenamiento reconoce a las comunidades autónomas, se estudie la posibilidad de incrementar las dotaciones presupuestarias necesarias para priorizar las políticas de actuación en el ámbito de la justicia juvenil, que permitan:

— La creación de centros de internamiento en el mayor número de islas, para favorecer el ingreso del menor en el centro más cercano a su domicilio.

— La creación de plazas en número suficiente para evitar que menores con sentencia firme estén a la espera de cumplir la medida impuesta, así como el hacinamiento en las habitaciones de los centros.

— La creación de un centro de régimen abierto.

— La creación de un centro terapéutico con personal especializado para el tratamiento en su Comunidad, de menores afectados de problemas psico-patológicos o trastornos de conducta, sin tener que ser trasladados a centros de estas características en la península.

— La creación de plazas para el tratamiento de menores drogodependientes y el cumplimiento de la medida terapéutica de desintoxicación.

— La dotación del número suficiente de equipos técnicos de ejecución de las medidas impuestas judicialmente que permitan el seguimiento continuo y la evolución del menor en su isla de residencia.

— La creación del número suficiente de técnicos encargados de controlar el cumplimiento de las medidas de libertad vigilada y el resto que se ejecuta en medio abierto.

2. Extremar el celo en la selección del personal que ha de prestar servicio en los centros de menores, en orden a que acrediten la suficiente cualificación y preparación profesional, acorde con los cometidos que han de desempeñar.

3. Mejorar la vigilancia, el control y la seguridad en los centros, con pleno respeto a los derechos que legalmente tienen reconocidos los menores, separando por módulos a los menores según las características que presenta cada uno, así como distribuyendo de forma clara las funciones entre vigilantes de seguridad y educadores y trabajadores.

4. Extremar el control de las funciones delegadas por la Comunidad autónoma en empresas y entidades privadas en materia de centros de reforma de menores.

5. Crear más talleres de formación y ocupación para los menores internados, así como programas concertados de manera estable para la realización de tareas socio-educativas y prestaciones de servicios en beneficio de la comunidad.

En septiembre de 2005 la Consejería de Empleo y Asuntos Sociales del Gobierno de Canarias remitió un informe, en el que se comunicaba la aceptación de la recomendación formulada y se nos informaba de las iniciativas y actuaciones que el Gobierno de esa Comunidad autónoma iba a llevar a cabo para dar solución a los problemas que se significaban en la citada recomendación (F0400029).

Como se ha señalado, durante el pasado 2005 se han incoado cuatro expedientes de oficio en relación con los centros de internamiento de menores en Canarias.

En la visita realizada en junio de 2005 al centro de menores de régimen cerrado «Amparo Rodríguez Pérez», ubicado en Punta de Gáldar en Gran Canaria, se pudo comprobar que el centro presentaba graves carencias que dificultaban o impedían la finalidad para la que se creó, por el elevado número de menores y jóvenes que se encontraban el día de la visita y las reducidas dimensiones de los módulos (había 41 menores internados, inicialmente su capacidad fue de 24, posteriormente se amplió a 36 sin aumentar sus recursos y ha llegado a tener hasta 44 personas internadas). Las instalaciones deportivas eran prácticamente inexistentes, hasta el extremo de que algunos jóvenes ejercitaban su musculatura levantando las garrafas de agua de 5 u 8 kilos que tenían en sus habitaciones. Mención especial requieren las habitaciones, en desorden y con poca limpieza, sus dimensiones son de 3 x 4 metros y en ellas dormían 3 menores (2 en litera y 1 en cama baja) excepto en 2 habitaciones que estaban ocupadas por 4 menores (2 en litera, 1 en cama baja y otro en un colchón sobre el suelo). Los baños comunes de cada módulo, presentaban filtraciones de agua, su estado de limpieza era muy deficiente y no pudo realizarse un examen completo de los mismos, tal y como se realiza en las visitas de estas características, debido al fuerte olor que salía de dos retretes. Los cristales se encontraban rotos y, en su lugar, se habían puesto unas bolsas de plástico que hacían las veces de cristales.

En cuanto a la gestión del centro, las personas que trabajaban en él pertenecían a 4 entidades diferentes, concretamente a: Galobra —empresa cuyo objeto social es la construcción de inmuebles—, Ideo —Fundación pública creada por la Dirección General de la Juventud—, Cicerón y Ayuntamiento de Gáldar (Las Palmas). También resultaba chocante la cualificación profesional que tienen algunos tutores y educadores (geógrafo, licenciado en música, criminólogo, licenciado en bellas artes o sargento del ejército, entre otros).

Según la información recabada, la supervisión que sobre el centro realiza la Dirección General de Protección del Menor y la Familia era prácticamente inexistente, ya que los técnicos de dicha Dirección General no visitaban el centro.

Por todo ello, esta Institución consideró necesario remitir a la Consejería de Empleo y Asuntos Sociales del Gobierno de Canarias la siguiente recomendación:

1. Que a la mayor brevedad posible se proceda al cierre del centro de menores en régimen cerrado «Amparo Rodríguez Pérez» ubicado en Punta de Gáldar (Gran Canaria), por no reunir las condiciones mínimas que la Ley Orgánica 5/2000 establece para esta clase de instalaciones.

2. Que en tanto se produce el cierre de ese centro, y en la medida que ello no sea posible con carácter inmediato, se practiquen de manera urgente las siguientes actuaciones:

a) Reducir el número de menores que actualmente se encuentran en el citado centro.

b) Reparar los baños, especialmente las filtraciones existentes en ellos, los cristales rotos y los olores que emanan de los retretes.

c) Adecentar y limpiar las habitaciones que ocupan los menores, evitando que en ninguna de ellas tenga que dormir un menor con un colchón en el suelo, suprimiendo la existencia de orinales en las habitaciones.

d) Facilitar al centro un número de contenedores suficientes para evitar que los desperdicios tengan que ser almacenados en bolsas.

e) Realizar las campañas de fumigación que sean necesarias para erradicar los insectos voladores que invaden el centro.

f) Supervisar de manera eficaz la gestión del centro, visitando el personal técnico de forma periódica el mismo y contestando a cuantas propuestas y solicitudes realiza el equipo de dirección.

g) Participar en la selección del personal educador eligiendo para ese cometido a aquellas personas que por su preparación y experiencia mejor puedan desempeñar las labores de tutores y educadores, igualmente deberán impartirse las instrucciones necesarias para que el personal de seguridad, entre en el interior de los centros sólo en los casos previstos en el artículo 54-8º del Reglamento (Real Decreto 1774/2004).

Por otro lado, dada la noticia aparecida el día 11 de junio de 2005, en el diario «La Provincia» de Las Palmas, se solicitó información sobre:

— La veracidad de esa información.

— De ser cierta la misma, instando a participar qué medidas se habían adoptado o pensaban adoptarse para evitar que los menores condenados en sentencia firme, tuvieran que esperar para cumplir su sanción de internamiento y para conseguir que no prescribieran las penas a los dos años por ser imposible su ejecución.

En agosto de 2005 la Consejería remitió un informe en relación con la recomendación, en el que nada se decía sobre el cierre del citado centro. Tampoco se daba respuesta satisfactoria a lo recomendado en el punto 2º y se reconocía que, en esa fecha, había 30 menores en lista de espera para cumplir las medidas impuestas, aunque todas eran de régimen semiabierto.

A la vista de esta respuesta, se dirigió nueva comunicación a la Consejería reclamando que de manera expresa se comunicara a esta Institución, si el citado centro iba a ser cerrado y en caso negativo qué medidas se iban a adoptar con objeto de que los menores allí internados dispongan de unas instalaciones adecuadas para su edad.

Se está a la espera de recibir la información solicitada (F05016679).

También se realizó una visita al centro de internamiento de menores «La Montañeta» de Las Palmas de Gran Canaria, y se pudieron comprobar una serie de problemas y dificultades, tales como que el centro carecía de gimnasio; el peligro que representaban en una situación de emergencia los candados que se habían instalado en las puertas de las habitaciones de los menores y el mal estado de las rejas de seguridad; el estado de abandono en que se encontraba la tercera planta dando lugar a que fuera un foco de infección; las clases de educación reglada y formación escolar eran impartidas por los educadores al no existir un convenio con la Consejería de Educación para que las clases se impartieran por profesores; la dirección del centro no era informada de las resoluciones que se dictaban respecto de menores que encontrándose en situación de desamparo, eran internados en el centro; los técnicos de libertad vigilada se encontraban desbordados, ya que, cada uno, llevaba 17 casos en el mes de julio de 2004.

Dado lo anterior, se incoó queja de oficio y se solicitó informe a la Consejería de Empleo y Asuntos Sociales del Gobierno de Canarias:

1. Sobre la posibilidad de que el centro de internamiento de menores «La Montañeta», contara con un gimnasio.

2. Qué medidas se pensaban adoptar para reparar las rejas de seguridad de las ventanas, así como para eliminar de las puertas de las habitaciones de los menores los candados que se habían instalado, ya que los mismos constituían un peligro real en el caso de tener que abrir las puertas ante una situación de emergencia.

3. Qué actuaciones se pensaban realizar para adecentar y acondicionar debidamente la planta 3 del edificio con objeto de eliminar el foco de infección que se estaba generando.

4. Si existía en proyecto realizar algún convenio con la consejería que tiene en esa Comunidad autónoma las competencias en materia de educación, para que profesores de la misma impartieran las enseñanzas regladas a los menores de 16 años en el centro «La Montañeta».

5. Las razones por las que desde los servicios de protección a menores de esa Comunidad autónoma, no se informaba a la dirección del centro «La Montañeta» de las resoluciones que se dictaban respecto de menores que, encontrándose en situación de desamparo, eran internados con medida judicial en ese centro.

6. Qué tipo de control se realizaba de la medida de libertad vigilada, indicando cuántos menores correspondían a cada técnico de libertad vigilada, e interesando cuáles eran las principales incidencias que se producían a la hora de ejecutar esta medida.

A 31 de diciembre de 2005, esta Institución no había recibido respuesta a su petición de informe (F05017390).

Respecto del centro de internamiento de menores «Valle Tabares» de Tenerife, el Defensor del Pueblo abrió dos quejas en el año 2005, una al recibir el Auto de 5 de mayo de 2005 que la magistrada juez de menores número 1 de Santa Cruz de Tenerife había dictado en un expediente gubernativo y otra de oficio, como consecuencia de la visita realizada por esta Institución al citado centro de internamiento.

La magistrada juez de menores, ponía en conocimiento del Defensor del Pueblo que había acordado la clausura inmediata del módulo III del centro «Valle Tabares», por carecer el mismo de las mínimas medidas de seguridad para caso de incendio y por existir en esas condiciones grave peligro para la integridad física de las personas, ordenando a la entidad pública el traslado urgente e inmediato en el plazo de 24 horas de los menores internos en ese módulo.

Por otro lado, esta Institución, a través de noticias de prensa de la Comunidad Autónoma de Canarias, supo que la autoridad judicial había ordenado el desalojo y traslado de 50 menores, en un plazo de 72 horas, del centro de internamiento Nivaria, clausurado por orden judicial al no reunir las condiciones mínimas para garantizar el derecho a la vida de los internos, no teniendo el Gobierno de Canarias dónde llevar a los menores de Nivaria.

Estos hechos se pusieron en conocimiento de la Consejería de Empleo y Asuntos Sociales del Gobierno de Canarias, a la que se pidió un informe completo sobre las medidas adoptadas o que, en su caso, estaba previsto adoptar para dar respuesta a aquellas resoluciones judiciales. En el mismo sentido se interesó un informe al Fiscal General del Estado.

En los informes que remitieron dichos organismos se dejaba constancia de que se había procedido a cumplir lo ordenado en las resoluciones judiciales y se habían trasladado los menores de los centros «Valle Tabares» y «Nivaria» a un centro de menores nuevo, el cual había sido objeto de visitas periódicas por los fiscales de menores durante su fase de construcción (F05009101).

Por otro lado, con independencia de la investigación que se llevaba en la queja citada anteriormente en relación con el traslado y cierre del centro «Valle Tabares», como consecuencia de la visita efectuada en junio de 2005 a dicho centro de internamiento de menores, se comprobó que las clases de educación reglada y formación escolar eran impartidas por los educadores al no existir un convenio con la Consejería de Educación para que las clases fueran impartidas por profesores. Así mismo, parecía necesario racionalizar la distribución de plazas de los distintos centros de la Comunidad en función del domicilio de los menores, valorando muy especialmente si éstos tenían o no familia y cuál era su domicilio. En otro orden de cosas, se pudo percibir la sensación de impunidad que tenían algunos menores al observar cómo actos delictivos graves cometidos en el interior de los centros no recibían un reproche penal inmediato. Estas disfunciones

repercutían en la consecución del fin principal que tiene la jurisdicción juvenil, cual es lograr la reinserción social en interés del bien superior de los menores.

Debido a ello, se inició una investigación de oficio sobre esas cuestiones con la Consejería de Empleo y Asuntos Sociales del Gobierno de Canarias y con la Fiscalía General del Estado. Al finalizar el año 2005 no se había recibido respuesta a estas peticiones de información (F05017666).

1.4.3. Investigaciones efectuadas en relación con los juzgados de menores

En noticias aparecidas en medios de comunicación de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia se informaba: «Prescriben un centenar de delitos de menores por el atasco en el Juzgado de Menores de Murcia»; «Más de un centenar de delitos quedan prescritos porque los juicios se celebran muy tarde»; «El Tribunal Superior de Justicia culpa al Ministerio de frenar el refuerzo en el Juzgado de Menores»; «El Juzgado duplica el número de casos recomendado por el poder judicial».

En el desarrollo de esos titulares se ponía de manifiesto que habían quedado prescritos más de un centenar de delitos cometidos por menores porque se tardó más de un año en señalar el juicio. Entre dichos delitos se contaban algunos como abusos sexuales, robos en casas habitadas, robos con violencia e intimidación o incendios. Entre los delitos concretos que se declararon prescritos el 31 de enero de 2005, la prensa cita uno en el que la comisión del delito se remontaba a abril de 2002, y otro cometido en julio de 2003 que, aunque la Fiscalía tenía los hechos calificados dos meses después, se llevó a juicio el 31 de enero de 2005.

Según esas noticias, el Juzgado de Menores de Murcia tenía una entrada de expedientes que superaba en un 113 por 100 la cifra fijada en los módulos establecidos por el Consejo General del Poder Judicial, por lo que a instancias del Tribunal Superior de Justicia de Murcia y con el visto bueno del Consejo General del Poder Judicial, en el año 2004 se solicitó al Ministerio de Justicia una ampliación de la jornada y un aumento de plantilla del citado juzgado. La respuesta del ministerio fue rechazar dicha petición, alegando que no había disponibilidad presupuestaria.

La situación del juzgado se agravó más con la última reforma del Código Penal, en vigor desde el mes de octubre de 2004, que había reducido a un año el plazo de prescripción de numerosos delitos. Por ello, el Tribunal Superior de Justicia se dirigió de nuevo al Consejo General del Poder Judicial, en noviembre de 2004, una vez que entró en vigor la citada reforma, solicitando que se realizara un análisis en profundidad sobre la actividad del juzgado para concretar las disfunciones estructurales que padece y poder ofrecer soluciones concretas.

En base a estos antecedentes, el Defensor del Pueblo estimó necesario incoar una queja, con carácter de oficio, iniciando investigaciones con la Fiscalía General del Estado, el Ministerio de Justicia y el Consejo General del Poder Judicial.

En la tramitación de la investigación se recibieron informes y, tras su estudio, se consideró oportuno dirigir al Ministerio de Justicia una recomendación para que por parte de ese ministerio se adoptaran cuantas actuaciones fueran precisas con objeto de lograr,

cuanto antes, una normalización del Juzgado de Menores de Murcia, racionalizar la carga de trabajo de los funcionarios destinados en él y evitar que delitos graves queden impunes provocando la lógica alarma social. Para ello sería preciso:

1. Priorizar la creación y puesta en funcionamiento del Juzgado de Menores número 2 de Murcia.

2. Mientras tanto y de forma inmediata, aprobar un programa concreto de actuación con un juzgado bis de refuerzo que apoye al actual juzgado colapsado, ya que la medida aprobada de un funcionario interino poco o nada va a aportar para solucionar el problema.

El Ministerio de Justicia ha dado respuesta de la práctica aceptación a esta recomendación, pues manifiesta en su informe que el ministerio recoge, entre sus previsiones para la programación del año 2006, la creación del segundo Juzgado de Menores de Murcia, justificada por la elevada carga competencial, sin olvidar que todas las programaciones tienen que ser consensuadas y aprobadas de forma definitiva por la Comisión Mixta del Consejo General del Poder Judicial-Ministerio de Justicia. En relación al refuerzo coyuntural del juzgado, informa que, una vez que se reciba en la Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia la correspondiente propuesta de programa de actuación procedente del Consejo General del Poder Judicial, y a instancia del propio juzgado, en el que podrán participar todos los funcionarios del citado juzgado, se priorizará entre otros programas recibidos, debido al presupuesto deficitario con el que cuenta el Ministerio de Justicia (F0500004).

Durante la visita que un asesor del Defensor del Pueblo realizó al centro terapéutico de drogodependientes «Cantalgallo» en Sevilla, estuvo acompañado por una asesora técnica de la Dirección General de Reforma Juvenil de la Junta de Andalucía, la cual le manifestó la necesidad que tenía la Comunidad Autónoma de Andalucía de una ampliación de la planta de los juzgados de menores, principalmente en las provincias de Cádiz, Málaga y Sevilla, por la carga de trabajo que soportan.

Esa opinión coincidía con los datos que obraban en esta Institución, ya que había tenido conocimiento de que el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía hacía constar en su última memoria anual que, en atención a la carga de trabajo, consideraba necesario, para el perfecto funcionamiento de los juzgados de menores en Andalucía, la creación de nuevos juzgados en las provincias de Granada, Cádiz, Almería y Sevilla.

Estas cuatro provincias superaban ampliamente los 450 asuntos por año establecidos por el módulo del Consejo General del Poder Judicial para el correcto funcionamiento de los juzgados de menores. En Granada, los juzgados de menores registraron 992 asuntos; en Cádiz, 832; en Almería, 736, y en Sevilla, 1.358.

A la vista de estos datos, en la misma queja de oficio que se abrió para informar al Consejo General del Poder Judicial y al Fiscal General del Estado de cuán positivo es la existencia de centros terapéuticos para el tratamiento de menores infractores drogodependientes o que padecen enfermedades mentales, también se valoró la conveniencia de solicitar la colaboración del Consejo General del Poder Judicial en orden a solicitar información sobre si, en las propuestas que recoge la memoria anual de necesidades, se incluye la creación de nuevos juzgados de menores en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Al cierre de este informe no se ha recibido la información interesada (F05023867).

1.4.4. Problemas detectados en relación con el internamiento de menores lejos de la ciudad en la que reside su familia

El artículo 46-3º de la Ley orgánica reguladora de la responsabilidad penal de los menores, establece como un derecho del menor el cumplir la medida de internamiento en el centro «más cercano al domicilio del menor». Se añade, además, que el «traslado a otro centro... sólo se podrá fundamentar en el interés del menor de ser alejado de su entorno familiar y social y requerirá en todo caso la aprobación del juez de menores...».

En términos generales, las previsiones legales expuestas se cumplen. Si bien, algunas de las actuaciones realizadas desde el Defensor del Pueblo, ponen de manifiesto cómo ese derecho a estar internado en un centro próximo al domicilio del menor, no es una realidad en todos los casos.

El caso de las Islas Canarias ha sido objeto de exposición en un apartado específico y, como se ha señalado, dio lugar a que se recomendara la creación de centros de internamiento en el mayor número de islas, para favorecer el ingreso del menor en el centro más cercano a su domicilio, ya que de las quejas recibidas durante la visita a los centros, la que con mayor frecuencia hacían los menores se refería al hecho de que, menores de Las Palmas eran internados en centros de Tenerife, mientras que menores extranjeros sin familia en la isla de Gran Canaria permanecían internados en centros de esta isla.

Este problema ha sido planteado al Defensor del Pueblo respecto de otras comunidades autónomas. Así, por ejemplo, en enero de 2005 se recibió una queja en la que sustancialmente se exponía que la Consejería de Bienestar Social de la Generalidad Valenciana no daba respuesta a un Auto de julio de 2004 del Juzgado de Menores número 2 de Valencia, reiterado por Providencia de 17 de noviembre de 2004, en el que se interesaba que se procediese al traslado de un menor, desde el centro Pi Gros de Castellón al centro Mariano Ribera de Burjassot (Valencia).

Iniciada la correspondiente investigación con la Consejería de Bienestar Social, ésta informó que nada más recibir el escrito del juzgado se procedió al estudio de la oportunidad del traslado y, que, si bien se informó favorablemente, la demora en llevarlo a efecto se debió a que el menor estaba integrado en un programa de garantía social, procediéndose al traslado en junio de 2005, una vez concluyó su participación en dicho programa (0500627).

Un menor, ingresado en la Casa Juvenil de Sograndio (Oviedo) cumpliendo una medida de internamiento en régimen cerrado de 8 años, acudió a esta Institución en mayo de 2005 para manifestar que, al residir sus padres en Valencia, se había dirigido repetidamente desde julio de 2004 al juez de menores de Oviedo, solicitando ser trasladado a un centro situado en la Comunidad Valenciana para poder cumplir la medida impuesta, sin que se hubiese resuelto su petición.

Tras admitir la queja y solicitar información al Fiscal General del Estado, el interesado informó que en junio de 2005, le había sido concedido el traslado.

En julio de 2005 se recibió el informe interesado al Ministerio Fiscal en el que se hacían constar las causas de la demora en la concesión del traslado. En un principio no se accedió porque, hasta el momento de acordarse el internamiento cautelar, el menor y

su madre tenían su residencia en Asturias y porque dada su situación cautelar y la necesidad de encontrarse a disposición inmediata del Juzgado y de la Fiscalía para la normal tramitación del procedimiento no era posible su traslado hasta que recayera sentencia firme. Una vez recaída Sentencia firme, en julio de 2004, y en el momento de iniciarse la ejecución de la medida definitiva, se interesó a la entidad pública lo necesario para el traslado, lo que no se pudo efectuar de modo inmediato, al informar los organismos correspondientes de la Comunidad Valenciana que en ese momento no había plazas disponibles. Durante las visitas de inspección efectuadas por la Fiscalía, el interesado, en octubre y diciembre, reiteró su interés por el traslado, lo que motivó que el Juzgado comunicara nuevamente a la entidad la necesidad de adoptar las medidas precisas para agilizar su traslado. En enero de 2005, el menor manifestó su cambio de parecer y que no quería ser trasladado. No obstante, recabada información del director del centro, se consideró conveniente no paralizar los trámites del traslado, ante la eventualidad de que se produjera un cambio de circunstancias, lo que así ocurrió el 1 de marzo de 2005 en el que el menor manifestó de nuevo su interés por el traslado. Ese mismo mes se solicitó autorización para el traslado, al habérsele concedido plaza en un centro de la Comunidad Valenciana a partir del 1 de junio de 2005, fecha en la que el menor fue trasladado (0507159).

El expediente de la queja que a continuación se expone, se inició en mayo de 2003 y de ella se dejó constancia en los informes de 2003 y 2004. Se trataba de un menor cuya familia se encuentra en Galicia y el mismo fue internado en un centro de internamiento de Villena (Alicante).

Tras múltiples comunicaciones con los órganos competentes de las comunidades autónomas de Asturias y Valenciana, afortunadamente, se consiguió que el menor fuese trasladado.

En efecto, finalmente la Consejería de Familia, Juventud, Deporte y Voluntariado de Galicia y la Consejería de Bienestar Social de la Comunidad Valenciana informaron a esta Institución que, en fecha de 28 de marzo del corriente, se designó al centro educativo Monteledo de Ourense para que el menor cumpliera allí lo que le restaba de medida. En fecha 11 de mayo, el citado menor fue trasladado por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad a la mencionada comunidad gallega.

No obstante, el Defensor del Pueblo no puede dejar de significar que el traslado se ha producido después de dos años de tramitación de la queja, durante los que esta Institución ha enviado quince comunicaciones a las administraciones implicadas, ya que éstas no eran capaces de llegar a un acuerdo ni de reconsiderar sus posturas pensando en el beneficio del menor (0305319).

1.4.5. Principales quejas tramitadas en relación con los menores sometidos a la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, de Responsabilidad Penal del Menor

En el Informe de 2004 se hizo referencia a una queja abierta de oficio por deficiencias que presentaban, cuando fueron visitados, los centros de internamiento de «Renasco», «El Madroño», «El Pinar» y «Altamira», todos ellos en la Comunidad de Madrid.

Puesto que de la situación de los cuatro centros y de la petición del correspondiente informe, se dio traslado a la Consejería de Familia y Asuntos Sociales de la Comunidad de Madrid al finalizar el año 2004, la respuesta dada se ha recibido en el año 2005.

En los meses de febrero, julio y octubre de 2005, la Agencia de la Comunidad de Madrid para la Reeducación y Reinserción del Menor Infractor remitió sendos informes.

En dichos informes se indicaba que, en cuanto al centro «El Madroño», se habían realizado obras para subsanar todo tipo de goteras por importe de 19.000 euros. En ese centro, el día 12 de mayo de 2005 no existían colchones ni camas plegables, ya que la ocupación que registraba era de 15 plazas, las mismas que están concertadas en el proyecto educativo del propio centro.

En el centro de ejecución de medidas judiciales «Renasco», habían sido subsanadas todas las goteras y humedades que se habían detectado a finales de diciembre, lo que supuso una inversión cercana a los 15.000 euros. Además, en este centro, existía un proyecto avanzado para la remodelación de sus espacios.

En el centro «Altamira», se habían invertido cerca de 20.000 euros destinados a cubrir todas las necesidades de mobiliario que se requerían.

En lo que se refiere al centro «El Pinar», se estaba trabajando en un proyecto que permitiera la remodelación del centro, aunque ya habían sido subsanadas en una gran parte las deficiencias señaladas.

Se completaba la información solicitada, en concreto, respecto de la cualificación profesional que se exigía al personal que trabaja en los centros en sus diferentes modalidades contractuales, se indicaba que existía un Convenio Colectivo para el personal laboral de la Comunidad de Madrid y un Acuerdo sectorial para el personal funcionario de administración y servicios de la Administración General de la Comunidad de Madrid y sus organismos autónomos para los años 2004-2007. En esos documentos aparecía la cualificación profesional de las personas que han de prestar sus servicios en los distintos centros, en concreto se mencionan: profesores de educación primaria, maestros generalistas de educación primaria, profesores de educación secundaria, profesores de formación profesional, pedagogos, profesores técnicos de formación profesional, psicólogos, trabajadores sociales y educadores. Respecto a las entidades privadas, sin ánimo de lucro, que gestionaban a través de los correspondientes convenios diferentes centros, se les exigía para la contratación del personal, como mínimo, la cualifación establecida en la Comunidad de Madrid.

En cuanto a la formación pre-laboral que recibían los menores y su acreditación documental, se informaba que, con fecha 13 de mayo de 2005, se había firmado un Convenio de colaboración entre la Consejería de Justicia e Interior y la Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid en materia de reeducación y reinserción de menores infractores, a través del cual se pretendía desarrollar las siguientes actuaciones:

1. Creación y mantenimiento de un centro regional de enseñanzas integradas denominado «Arboleda» y ubicación de sus aulas, talleres y programas.

2. Formación básica:

   Programas de alfabetización.
   Español para inmigrantes.
   Educación secundaria obligatoria.

3. Bachillerato.
4. Formación profesional.
5. Programa mentor.
6. Orientación educativa.

Respecto a la forma en la que habitualmente se realizaban los traslados de los menores, se indicaba que, cuando salían de los centros, eran acompañados por policías sin el uniforme oficial en vehículos sin distintivos policiales. Se añadía que, en ocasiones, los educadores tenían que desplazarse en sus propios vehículos, debido a las instrucciones que reciben el Cuerpo Nacional de Policía y la Guardia Civil, por parte del Ministerio del Interior.

En relación a la normativa por la que se permitía fumar en el interior de los centros, se indicaba que desde el 1 de enero de 2006, estaría prohibido fumar en todos los centros dependientes de la Comunidad de Madrid, ofreciéndose, a partir de esa fecha, a todos los menores internos un programa de deshabituación tabáquica.

Por último, respecto de la necesidad de nuevas plazas en centros de internamiento de la Comunidad de Madrid, se indicaba que a corto plazo no estaba previsto el cierre de ningún centro. También se hacía constar que el 20 de septiembre se había inaugurado un nuevo centro (Los Robles), con capacidad para 42 plazas, de las cuales 12 eran en régimen cerrado y ya se encontraban en funcionamiento y las 30 restantes entrarían en funcionamiento a medio plazo (0426093).

El 6 de noviembre de 2003 se inició un expediente de oficio, en relación con una noticia aparecida en un medio de comunicación de Málaga el 12 de octubre de 2003, en el que se denunciaba que algunos menores infractores ya juzgados habían de esperar un año a que quedase una plaza libre en un centro de internamiento, para cumplir las medidas de encierro que les habían sido impuestas.

Se inició una investigación con la Dirección General de Reforma Juvenil de la Junta de Andalucía, para conocer si realmente existían tales demoras desde el juicio hasta el internamiento del menor en el centro cerrado.

En julio de 2004, la Dirección General informaba de que se habían incrementado las plazas de internamiento disponibles en la Comunidad autónoma andaluza, desde 200 al entrar en vigor la Ley hasta las 658 de esa fecha, momento en que contaban por primera vez desde 2001 con plazas vacantes en los centros andaluces.

Analizado el informe, se constató que la Dirección General de Reforma Juvenil, en su escrito, apuntaba que se encontraban por primera vez con una situación en la que se disponía de plazas de internamiento vacantes, pero también, a continuación, se afirmaba que había sido imposible ejecutar todas las medidas impuestas por los juzgados de

menores, encontrándose en aquel momento setenta y cuatro menores pendientes de ingreso en los centros. Por ello, esta Institución se dirigió de nuevo a la Dirección General a fin de que aclarase la situación e informara de si el volumen de plazas de internamiento creadas había sido suficiente o insuficiente para la acogida de los setenta y cuatro menores pendientes de ingreso.

La Dirección General de Reforma Juvenil informó con detalle pormenorizado de ubicación, número y fechas de las plazas que habían sido creadas entre enero y noviembre de 2004 y puntualizaba que todo proceso de apertura paulatina de plazas en los centros de la Comunidad autónoma andaluza ha permitido el internamiento, a lo largo de estos meses, con sentencia firme pendiente de ejecutar.

No obstante, no era posible designar plaza en los centros que se han ido ampliando inmediatamente, por varias razones, entre ellas que dependía de los juzgados la comunicación a los menores, una vez asignado el centro. Llegando, en ocasiones, a decretarse la busca y captura de aquellos que no acudían voluntariamente. Así mismo, aunque la capacidad de los centros se ampliaba, una vez los módulos estaban disponibles, no era conveniente la asignación masiva de plazas, pues la zona de observación (en la que obligatoriamente debían ingresar los menores a su llegada al centro) se podía saturar, poniendo en peligro la intervención educativa adecuada con los menores incluso la propia convivencia dentro del centro.

Por estos motivos, se habían ido asignando plazas de forma progresiva desde enero de 2004, coincidiendo con las ampliaciones y de acuerdo con las prioridades marcadas desde los distintos juzgados de menores. Terminaba el informe significando que la pretensión de esa Dirección General, era eliminar cualquier situación de pendencia antes de finalizar el año 2004.

A la vista del contenido de dicho informe, se procedió al cierre del expediente y en febrero de 2005 se informó de la conclusión de la investigación a la Dirección General de Reforma Juvenil, poniendo en su conocimiento que se compartía la opción de no internar de forma masiva a los menores, con el objeto de no saturar los módulos de observación, por el bien del proyecto educativo del propio menor. Aunque, también se recordaba la peligrosidad que suponía para el propio infractor y para la sociedad, el hecho de que hubiera menores condenados sin ser sometidos al debido control que requería su situación y la repercusión negativa que ello tenía en la sociedad (F0300140).

El artículo 19 de la Ley Orgánica 5/2000 establece la posibilidad de que el Ministerio Fiscal desista de la continuación del expediente incoado a un menor, en los supuestos de delitos menos graves o faltas, en atención a la gravedad y circunstancias de los hechos y del menor, de modo particular en aquellos casos en los que no exista violencia o intimidación grave en la comisión de los hechos y cuando el menor, además, se haya conciliado con la víctima o haya asumido el compromiso de reparar el daño o el perjuicio causados, o se haya comprometido a cumplir la actividad educativa propuesta por el equipo técnico en su informe.

El Defensor del Pueblo, a resultas de las distintas investigaciones y consultas que llevó a cabo en orden a elaborar su informe del primer año de vigencia de la Ley Orgánica 5/2000, tuvo la oportunidad de comprobar los óptimos resultados que se obtenían en aquellas comunidades autónomas que estaban haciendo uso de estos mecanismos.

En febrero de 2004, el Colegio de Abogados de Valencia se lamentaba de la excesiva judicialización de los expedientes de menores y de la poca utilización en esa provincia de los trámites de mediación, reparación y conciliación en los expedientes de menores que se incoaban por hechos nimios. Al respecto se solicitaron los oportunos informes al Fiscal General del Estado, a la Consejería de Bienestar Social y a la Consejería de Justicia y Administraciones Públicas de la Comunidad Valenciana.

En los informes del Ministerio Fiscal y de la Consejería de Bienestar Social se pudo constatar, respecto de los hechos objeto de queja, que el Servicio de Mediación había recibido de enero a diciembre del año 2003 y derivados de la misma Fiscalía de Menores un total de 446 menores que habían sido objeto de apertura de un expediente judicial. Respecto a las víctimas de los 446 menores que fueron vistos por el Servicio, se distribuyen en 136 menores que cometieron el hecho perjudicando a personas adultas, 133 menores tuvieron problemas en relación a otros menores, 55 menores cometieron el hecho en empresas públicas y 91 menores en empresas del ámbito privado. Las conductas llevadas a cabo por los menores tanto en empresas públicas como privadas, abarcan tanto los daños como los robos. En ese año se habían derivado al Servicio de Mediación un total de 21 expedientes donde el menor fue denunciado por sus progenitores.

Sobre los distintos programas que se habían realizado con los menores remitidos por la Fiscalía de Menores, se habían podido resolver en total el 60 por 100 de los expedientes remitidos, de los cuales 50,5 por 100 se habían resuelto satisfactoriamente a través del programa de mediación y el 9,5 por 100, por diversas razones, no se habían acogido al programa por lo que habían sido inviables. Respecto a los programas realizados con éxito, el 51,5 por 100 de los expedientes habían podido ser resueltos por el programa de disculpas entre las partes, mientras que el 25,8 por 100 se pudieron resolver por el de conciliación. El 0,4 por 100 a través de programas de reparación y el 22,3 por 100, además de conciliarse con la víctima, había sido posible realizar una reparación económica directamente con ésta.

La participación de la víctima o denunciante en los programas realizados con éxito fue del 50,3 por 100, es decir en 113 expedientes. El 39,1 por 100, esto es, a 38 denunciantes, no les interesó participar en el Servicio de Mediación para tratar el conflicto con el menor y en 24 expedientes (10,6 por 100), los denunciantes, pese a que les fue remitida la notificación correspondiente, no habían habilitado la oportunidad de poder realizar el programa. En comparación con ejercicios anteriores, se había producido un cambio importante respecto a la colaboración de los denunciantes, oscilando entre el 80 y el 95 por 100 la participación del perjudicado.

Sobre los 21 menores que fueron denunciados a causa de problemas familiares, una vez analizadas las variables que habían influido en la denuncia, en el momento de aplicar el programa habían sido controladas, por lo que se pudo realizar adecuadamente la mediación por conciliación entre los hijos y sus padres en 13 expedientes, quedando 8 expedientes pendientes de tramitar.

Finalmente, respecto de las peticiones solicitadas en el ejercicio 2003, comparadas con las solicitadas en 2002 han sido ampliamente duplicadas.

Por su parte, la Consejería de Justicia y Administraciones Públicas completó estos datos informando que, desde la entrada en vigor, en enero, de la Ley Orgánica 5/2000,

habían sido tramitados por el equipo técnico de Valencia, a través del Programa de Mediación, 1.207 expedientes remitidos por la respectiva Fiscalía: 183 en el año 2001; 205 en el año 2002; 446 en el año 2003, y 373 en el año 2004. De estos expedientes, más del 80 por 100 se habían resuelto satisfactoriamente, siendo el motivo de inviabilidad, en más de la mitad de los casos, el no reconocimiento de la culpa por parte del menor. Estos datos ponían de manifiesto que, pese a un aumento del volumen de entrada del 104 por 100 desde el año de entrada en vigor de la Ley, el 2001, hasta el 2004, el equipo técnico de menores de Valencia resolvió todos los expedientes de mediación recibidos desde la Fiscalía, manteniendo además uniforme el porcentaje de resolución satisfactoria.

Por otro lado, se detallaban las medidas que estaba previsto adoptar para facilitar, homogeneizar y agilizar la labor de mediación que desarrollan los equipos técnicos de menores, entre ellas:

1. Reestructurar los actuales equipos técnicos de menores creando, dentro de los mismos, un Servicio de Mediación mediante la especialización de uno o varios psicológicos en esta materia, a través de jornadas formativas teóricas y prácticas.

2. Elaborar un «Protocolo de conciliación reparadora en la jurisdicción de menores», para garantizar una actuación homogénea en toda la Comunidad Valenciana.

3. Desarrollar, por parte de la Dirección General de Justicia, instrumentos que faciliten la disponibilidad de recursos para llevar a cabo la actividad reparadora. En concreto se prevé:

— Firmar un convenio entre la Federación Valenciana de Municipios y Provincias y la Generalidad Valenciana para la elaboración de una «Guía de recursos de la Comunidad Valenciana para el desarrollo de la actividad reparadora en el municipio donde resida el menor que ha participado en un proceso de mediación en el ámbito de la jurisdicción de menores».

— Firmar acuerdos de colaboración con aquellas consejerías que dispongan de recursos adecuados para facilitar el desarrollo de la actividad reparadora por parte de los menores que han participado en un proceso de mediación en el ámbito de la jurisdicción de menores.

— Firmar convenios con grandes empresas u otras entidades que se ofrezcan, para facilitar el desarrollo de la actividad reparadora por parte de los menores que han participado en un proceso de mediación en el ámbito de la jurisdicción de menores, realizando tareas en sus centros.

Dado lo concluyente de los informes se puso en conocimiento de ellos al Colegio de Abogados de Valencia, acordando el cierre de la investigación en septiembre de 2005 (0410655).

Un menor marroquí exponía, en junio de 2005, que se encontraba ingresado en el centro de reforma San Jorge, cumpliendo la medida judicial impuesta, que concluiría en el mes de agosto. Continuaba relatando que, tras su ingreso, los responsables del centro contactaron con la embajada de Marruecos trasladándoles su situación personal, como ciudadano de ese país, sin que aquélla llevara a cabo, al parecer, actuación alguna. El compareciente nos hacía llegar su preocupación por la situación en la que se iba a

encontrar una vez abandonase el centro, al estar en nuestro país ilegalmente, lo que sin lugar a dudas le impediría acceder a un puesto de trabajo en el mercado laboral, a pesar de la preparación que ha adquirido durante su estancia en el centro.

Para saber si se había llevado a cabo alguna actuación para resolver el problema de este menor, se solicitó informe al Departamento de Servicios Sociales y Familia de la Diputación General de Aragón sobre si se habían adoptado con respecto al menor las medidas pertinentes tendentes, bien a su reagrupación familiar o, por el contrario, sobre su permanencia de forma legal en España.

En noviembre de 2005 el Departamento informó que el menor fue puesto a disposición de los Servicios de Protección de Menores de la Comunidad Autónoma de Aragón con fecha 26 de abril del año 2001, al ser localizado en nuestro territorio por la Dirección General de la Guardia Civil, en la población de Caspe, instruyéndose diligencias 87/2001 por su localización en situación de desamparo.

Con fecha 7 de mayo y tras las preceptivas averiguaciones sobre los hechos, se procedió a la apertura de expediente de protección de menores 46/2001 y, posteriormente, se dictó resolución con fecha 21 de mayo por la que se declaraba la situación de desamparo y asunción de su tutela, ejerciéndose su guarda mediante acogimiento residencial.

Desde un primer momento se realizaron acciones encaminadas a la localización de su familia en su país de origen, oficiando a distintas instituciones la solicitud de colaboración.

Estas gestiones no obtuvieron ninguna respuesta, a excepción del cónsul general de España en Tánger que comunicó los datos de identificación personal que constan en el expediente.

Desde su llegada, el menor venía reiterando su deseo de regresar con sus padres a su país.

En virtud de lo establecido en la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España, modificada por Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, con fecha 4 de octubre de 2001 se presentó, por la directora provincial del Instituto Aragonés de Servicios Sociales, propuesta de repatriación al delegado del Gobierno en Aragón. Con fecha 4 de octubre de 2001 se dictó resolución por la que se autorizaba su repatriación.

Desde octubre de 2001 hasta el 20 de febrero de 2004, dicho menor permaneció en centros de protección sin que se pudiese hacer efectiva su repatriación, por falta de reconocimiento e identificación de su nacionalidad por parte del Consulado General del Reino de Marruecos.

Con fecha 25 de mayo se recibió finalmente contestación del cónsul en el que indicaba: «Pongo en su conocimiento que este Consulado General, una vez identificado el menor, puede expedir un pasaporte en su favor...».

Desde el primer momento y durante mucho tiempo, el menor manifestó de manera reiterada, su deseo de regresar con su familia. Ante la imposibilidad de hacer efectivo el reagrupamiento familiar y la falta de contactos con la familia, posiblemente también por

desconocimiento de ésta de la estancia en España, el menor mostró ambivalencia entre su deseo de reencontrarse con su familia o permanecer en España.

Terminaba informando que, dadas las circunstancias del caso, se había decidido proceder a la reagrupación familiar y se estaba a la espera de la autorización judicial para hacerla efectiva. Esta cuestión ha sido tratada en uno de los epígrafes del capítulo de inmigración y extranjería.

El Defensor del Pueblo ha tenido ocasión de tratar la problemática de los menores extranjeros en España, tanto en situaciones de protección como de reforma, y de exponer su criterio al respecto en el «Informe sobre asistencia jurídica a los extranjeros en España» que fue presentado y debatido el pasado 22 de noviembre ante la Comisión Mixta Congreso-Senado de relaciones con el Defensor del Pueblo (05007302).

1.5. Quejas más relevantes tramitadas en relación con el derecho de defensa

El fenómeno de la inmigración ha ocupado una gran parte de la actividad de la Institución durante el año 2005, habiéndose abierto numerosas investigaciones con ocasión de la entrada numerosa de inmigrantes y la asistencia jurídica que a ellos se les presta.

Todo ello provocó un profundo estudio sobre la asistencia jurídica a los extranjeros. Así el Defensor del Pueblo elaboró un informe monográfico sobre la asistencia jurídica gratuita a los extranjeros en España, que fue presentado a las Cortes Generales el día 5 del mes de octubre de 2005, siendo defendido por el Defensor del Pueblo ante la Comisión Mixta del Congreso y del Senado para las relaciones con el Defensor del Pueblo el 22 de noviembre de 2005. El objetivo de este informe era el de obtener una visión completa de la calidad de la asistencia jurídica que se está prestando en la actualidad a los no nacionales en los trámites de extranjería y asilo, incidiendo especialmente en la detección de los problemas estructurales que dificultan la prestación de una asistencia jurídica de calidad a estos ciudadanos que se encuentran en nuestro país o que pretenden acceder al mismo.

Para la elaboración de este informe se solicitó, en un primer momento, la colaboración de 31 colegios de abogados, teniéndose en cuenta para la selección de los mismos la especial incidencia que el fenómeno migratorio tuviese en el territorio de su ámbito competencial. También se interesó la colaboración de diferentes administraciones públicas y autonómicas, Consejo General de Procuradores de España, Fiscalía General del Estado, Consejo General del Poder Judicial y de la Delegación en España del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados. Asimismo se recibió la aportación de algunas ONG.

En un segundo momento de captación de información, se realizaron cinco jornadas de trabajo en la sede de la Institución, convocándose al efecto en la primera de ellas a organizaciones no gubernamentales, asociaciones y sindicatos que desarrollasen actividades de asesoramiento y defensa de extranjeros; en la segunda jornada se reunió a abogados especialistas en materia de extranjería y asilo; la tercera se llevó a cabo con representantes de las administraciones con competencias con los medios materiales de la Administración de justicia y, más en concreto, con aquellos departamentos que hacen

frente a los gastos derivados de la prestación de la asistencia jurídica gratuita; en la cuarta jornada se interesó la presencia de los representantes de las administraciones que tienen atribuidas las competencias en materia de extranjería y asilo y finalmente en la quinta y última de las jornadas se contó con magistrados y fiscales designados por el Consejo General del Poder Judicial y por la Fiscalía General del Estado.

El proceso de recogida de información se completó con la puesta en marcha de un foro virtual en la página web del Defensor del Pueblo, con el que se pretendía ofrecer a los ciudadanos, profesionales y entidades que lo quisieran, la posibilidad de participar con sus aportaciones en la elaboración de este informe, canalizando aquellas ideas o sugerencias que cualquier persona interesada quisiera exponer en relación con la asistencia jurídica a los inmigrantes. Esta novedosa experiencia resultó muy positiva.

Tras su elaboración, el informe quedó dividido en seis partes, dirigiéndose 18 recomendaciones a distintos organismos nacionales y autonómicos. Asimismo y de forma novedosa este informe concluye con unas reglas de buena práctica para el ejercicio profesional, siendo la primera vez que el Defensor del Pueblo se dirige directamente a los profesionales privados, instándoles a adoptar una serie de medidas, toda vez que del análisis realizado se puso de manifiesto que la asistencia jurídica a extranjeros debería en muchos casos ser llenada de contenido.

En los informes anuales que se continúen elaborando se llevará a cabo un seguimiento de las recomendaciones efectuadas.

Como quedó reflejado en informes de años anteriores, existe una estrecha relación entre la Institución y los órganos representativos de los colectivos profesionales como abogados y procuradores, tramitándose con fluidez las quejas que se reciben relacionadas con la actuación de profesionales o con la prestación de los servicios colegiales.

En el informe del pasado año ya se hizo mención expresa de la queja formulada por unos abogados, ejercientes en la ciudad de Valencia, quienes habían interesado la intervención de esta Institución por diversas prácticas que habían detectado con respecto al derecho de defensa de los extranjeros y más en concreto en relación a la posible vulneración de la confidencialidad y reserva de las entrevistas entre abogado y defendido.

Tras la pertinente investigación el Defensor del Pueblo trasladó a la Dirección General de la Policía, una serie de consideraciones relacionadas con la importancia del derecho de defensa. En este sentido, tanto las normas procesales como las reguladoras de la profesión de abogado establecen con carácter primordial la entrevista reservada entre abogado y cliente, como el punto de partida de la relación de confianza que tiene que vincular a ambos. Esta entrevista reservada forma parte esencial de la asistencia letrada, como reconoce expresamente el artículo 775 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal. Nuestro Tribunal Constitucional también se ha pronunciado claramente, recogiendo la trascendental relevancia respecto de la confianza y la correlativa confidencia —secreto profesional— como elementos que forman parte del núcleo esencial del derecho de defensa (Sentencia 110/1984, de 26 de noviembre) y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en las sentencias de 1 de octubre de 1979, 25 de abril de 1983 y 14 de mayo de 1990 y por último el Código deontológico, aprobado por Acuerdo del Pleno del Consejo General de la Abogacía el 27 de septiembre de 2002 (para adaptarlo al Estatuto General

de la Abogacía Española) y modificado por Acuerdo de 10 de diciembre de 2002, que en sus artículos 4 y 5 recoge los principios de confianza y secreto profesional, como uno de los motores de las relaciones entre abogado y defendido.

Por ello se formuló una recomendación a la Dirección General de la Policía tendente a que se habilitase un lugar adecuado en todas las dependencias policiales, en el que se hiciese compatible el derecho del ciudadano extranjero a entrevistarse reservadamente con su letrado y al mismo tiempo fuese posible adoptar las medidas básicas de seguridad que impidiesen la fuga de la persona cuya custodia estuviese encomendada a los funcionarios policiales.

En la contestación remitida por esa Dirección General y con respecto a la recomendación planteada, entre otras precisiones, se indicaba que constituye especial y constante preocupación de ese organismo, el estudio, análisis y cumplimiento en el seno del Cuerpo Nacional de Policía del artículo 520 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, sobre la asistencia del abogado, conectando el mismo en el marco del código deontológico que compone los principios básicos de actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, recogidos en la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo.

Se entiende que el fondo de la recomendación —la reserva y confidencialidad de la entrevista— ya se cumple por parte de esa Dirección General, y ello con independencia del lugar en el que se realice: en las dependencias de los grupos de policía judicial, de los grupos de extranjería, de las oficinas de denuncias, etc., esto es, en aquel lugar que ofrezca mejores condiciones a la vez que cause menos trastornos al funcionamiento normal de los distintos servicios de la unidad. En el marco de unos presupuestos limitados y de una fijación de prioridades, la habilitación de dependencias ad hoc para ciudadanos extranjeros no parece viable, máxime cuando de los 146.071 detenidos por infracción penal que llevaba realizados el Cuerpo Nacional de Policía durante el año 2004 (a fecha 1 de diciembre de 2004 y sin incluir los reclamados y los detenidos por la aplicación de la Ley de extranjería) 93.720 eran españoles. Además se añadía que solamente se habían reclamado unas dependencias adecuadas en la ciudad de Valencia.

A la vista de esa contestación, y dado que de la misma se desprendía que la recomendación efectuada por el Defensor del Pueblo no había sido aceptada, se comunicó a la Dirección General de la Policía que en este Informe anual se dejaría constancia expresa de esta queja (0315903).

Mención expresa en el informe del pasado año se hizo de una investigación abierta tras dirigirse a esta Institución la titular del Juzgado de Instrucción número 2 de San Javier, acompañando una copia de un acuerdo adoptado por el Colegio de Abogados de Murcia, por el que se procedía a suspender todos los turnos de oficio, en tanto en cuanto se encontrase en funciones de guardia ese Juzgado, medida ésta que a juicio del Defensor del Pueblo de ejecutarse en todos sus términos podría vulnerar derechos reconocidos expresamente en nuestra Constitución. Por ello se solicitó un informe al citado Colegio, así como a la Fiscalía General del Estado. De los informes remitidos se pudo determinar en un primer momento que se había dejado sin efecto dicho acuerdo, de forma inmediata. No obstante el colegio de abogados vertía una serie de consideraciones sobre los hechos objeto de queja que dada su gravedad se consideró conveniente dar trasladado de ellos al Consejo General del Poder Judicial, ya que, conforme se había

podido determinar, este organismo tenía conocimiento de los hechos descritos. En las afirmaciones trasladadas, entre otras precisiones, se indicaba que el día que ocurrieron los hechos la titular del Juzgado había estado organizando el desarrollo de la prestación del servicio de guardia de los letrados, pretendiendo que el letrado designado ese día para prestar la asistencia permaneciese en su juzgado y a su disposición, sin poder acudir a otros órganos judiciales donde era reclamado. Incumpliendo, al parecer, con su actuación lo prevenido normativamente para la prestación del servicio de asistencia jurídica gratuita.

Del informe remitido por el Consejo General del Poder Judicial se desprendía que como consecuencia de los hechos objeto de esta queja se había acordado abrir un expediente sancionador a dicha titular, por lo que se solicitó se mantuviese informada a esta Institución hasta la definitiva conclusión del mismo (0427055).

Se reflejó en el informe correspondiente al pasado año, la investigación llevada a cabo tras la queja del presidente del Consejo General de la Abogacía, enviando una copia de la carta que a su vez había hecho llegar al Consejo General del Poder Judicial, en la que se trasladaba su malestar por el comunicado emitido por la Junta de Jueces de Barcelona, en el que se imputaba a los abogados la responsabilidad o culpa de la existencia de denuncias falsas en el ámbito de la violencia de género, indicándose asimismo la preocupación por un acuerdo adoptado por la Junta General de Jueces de Cartagena, que entendía inadecuada la admisión por el servicio de inspección, de escritos de los colectivos profesionales que contuviesen críticas a actuaciones estrictamente jurisdiccionales. Por último, se mencionaba un informe elaborado por la Fiscalía de la Audiencia Provincial de Santa Cruz de Tenerife, que concluía indicando que no era legalmente exigible la entrega de copia del atestado al letrado en el momento de asistir a una persona en las dependencias policiales.

Iniciada la oportuna investigación se conoció el contenido de la Instrucción nº 8/2004, elaborada por la Fiscalía General del Estado, en la que se reconocía el derecho de los letrados al libre acceso de las diligencias practicadas en esta clase de juicios; en concreto se afirmaba que «los señores fiscales habrán de postular específicamente la entrega al letrado defensor de una copia del atestado una vez hayan sido incoadas por el juez de instrucción diligencias urgentes conforme al artículo 797.1 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal». A juicio de esta Institución era de esperar que a partir de esa Instrucción el derecho de defensa debería llevarse a efecto con la eficacia y garantías que los ciudadanos merecen. Por ello se dio por concluida la investigación iniciada con la Fiscalía General del Estado.

Al mismo tiempo se solicitó un informe del Consejo General del Poder Judicial, con objeto de conocer qué tipo de actuaciones tenía previsto realizar respecto de los problemas planteados por el Consejo General de la Abogacía, interesando especialmente que informara si se tenían noticias de que en la ciudad de Barcelona, existía alguna condena contra abogados por haber presentado denuncias falsas. En su informe el Consejo indicó que la Junta de Jueces de Barcelona, en su reunión de fecha 4 de junio de 2004, ignoraba el dato relativo a las posibles condenas contra abogados por denuncias falsas; así mismo en la Junta de fecha 7 de marzo de 2005, varios magistrados manifestaron que no siempre se acordaba deducir testimonio, en los supuestos de violencia doméstica por

falso testimonio o por denuncia falsa, desconociéndose el número de condenas contra abogados que por denuncia falsa se hubiesen dictado. Teniendo en cuenta esta información se ha considerado conveniente cerrar la investigación iniciada como consecuencia de estas quejas (0400208 y 0500275).

En relación a la investigación abierta tras la comparecencia del presidente de la Asociación Profesional de Abogados del Turno de Oficio de la Comunidad de Madrid, exponiendo los perjuicios que para el colectivo que representaba estaban ocasionando las demoras a la hora de proceder al pago de emolumentos por la asistencia jurídica gratuita prestada, investigación que quedó reflejada en el informe del pasado año, tras la recepción de diversos informes solicitados, se interesó la colaboración de la Consejería de Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid, por la competencia que le correspondía a dicho organismo a la hora de acordar dichos pagos.

En su contestación, la Consejería indicaba que de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 9/1990, Reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid, y una vez efectuadas todas las operaciones de inicio del ejercicio presupuestario, se había propuesto por la Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia y de Política Interior, con fecha 27 de febrero de 2004, el gasto correspondiente a la subvención a los colegios de abogados de la Comunidad de Madrid, para atender las actuaciones de los letrados por asistencia jurídica gratuita, por el importe total del presupuesto inicial del ejercicio 2003, prorrogado en el ejercicio 2004. La competencia para aprobar dicho gasto correspondía al Consejo de Gobierno de esa Comunidad, en razón a la cuantía del mismo. Después de todos los trámites de intervención y libramiento de los fondos, el importe se ingresó en fecha 21 de mayo de 2004, a la cuenta abierta por el Consejo de Colegios de Abogados de la Comunidad de Madrid. Con base en esta información, se procedió al cierre de la investigación abierta, no sin antes trasladar a dicho organismo la conveniencia de que se adoptasen cuantas medidas procediesen legalmente para tratar de llevar a cabo los pagos previstos con la máxima celeridad, teniendo en cuenta los perjuicios que estas demoras estaban ocasionando a los intereses de este colectivo (0418469).

Se dirigió a esta Institución un ciudadano trasladándonos su preocupación con la impunidad con la que había actuado, y al parecer seguía actuando, un letrado quien, según indicaba, había estado colegiado en once colegios de abogados, habiendo sido sancionado disciplinariamente en alguno de ellos, tras su mala praxis, lo que no le había impedido seguir ejerciendo en el resto de las corporaciones, provocando incontables perjuicios en los intereses de sus defendidos. Asimismo, esta actuación también había sido conocida por los tribunales de justicia, quienes en la actualidad estaban resolviendo la misma, habiendo tenido un amplio eco en los medios de comunicación.

Una vez iniciada la oportuna investigación ante el Consejo General de la Abogacía Española, en su informe hacía constar que esta persona se encontraba en la actualidad cumpliendo dos sanciones de expulsión impuestas por el Colegio de Abogados de Madrid, con efecto en todo el territorio español. Contra la comunicación de dichas sanciones a todos los colegios de abogados, había interpuesto el mismo recurso contencioso-administrativo, recurso que tras diversos proveídos había sido finalmente desestimado. Asimismo, había planteado otros recursos contra decisiones colegiales que igualmente resultaron desestimados. En la fecha de emisión de su informe se estaba sus-

tanciando otro recurso interpuesto por dicho letrado por hechos similares, quien además tenía pendiente el cumplimiento de otra sanción. Finalmente, el citado Consejo indicaba que tras el escrito presentado por el promovente de esta queja en dicho organismo, se le había informado de todas las acciones llevadas a cabo en relación con la actuación profesional de este abogado.

Teniendo en cuenta que de la información enviada se desprendía que los órganos colegiales habían actuado correctamente, se procedió al cierre de esta investigación (0519256).

1.6. Quejas en relación con el Registro Civil

1.6.1. Situación que presenta el Registro Civil central

En los últimos informes anuales presentados por esta Institución se ha reiterado la preocupación por la caótica situación en la que se encuentra el Registro Civil central, cuya carga de trabajo desborda toda posibilidad de prestar un servicio de calidad con una mínima agilidad.

Las investigaciones iniciadas permiten apreciar que los plazos de resolución de los expedientes van aumentando considerablemente hasta el punto de que el propio Registro Civil central es incapaz de precisar con exactitud el tiempo medio de resolución de los expedientes.

Asimismo, el Defensor del Pueblo ha destacado en numerosas ocasiones el deficiente funcionamiento de la centralita telefónica del citado Registro. Es comprensible el hecho de que si la demora en la resolución de los expedientes es excesiva, los interesados intenten ponerse en contacto con el citado órgano administrativo con objeto de conocer el estado de tramitación de sus solicitudes, habida cuenta de que la inmensa mayoría no se encuentra en Madrid y que en muchas ocasiones carecen de los medios económicos para desplazarse y personarse en el Registro Civil central. Un número importante de ciudadanos que han planteado queja en el Defensor del Pueblo coinciden en señalar que es prácticamente imposible ponerse en contacto con un funcionario del Registro Civil central a través de la mencionada centralita.

Existe un elevado número de quejas referidas a los importantes retrasos derivados de la expedición de certificados literales de nacimiento, una vez obtenida la nacionalidad española. Se da la circunstancia de que, una vez obtenida la nacionalidad después de varios años de trámite, el Registro Civil central incurre en un retraso medio de entre siete y ocho meses en el trámite de inscripción y expedición de certificación literal de nacimiento al interesado. Teniendo en cuenta que, sin la citada certificación, el ciudadano no puede obtener el documento nacional de identidad y pasaporte, nos encontramos con una situación realmente paradójica: se trata de un español (con la notificación de concesión de la nacionalidad española), en territorio español que, sin embargo, se encuentra indocumentado por tiempo indefinido, lo que le impide, entre otros ejemplos, poder obtener un trabajo, cotizar a la Seguridad Social, salir de España, convalidar el permiso de conducir, etc., ocasionando esta situación graves perjuicios de carácter económico y personal a los afectados.

En esta situación se encontraba un ciudadano nacionalizado español en 1995 y residente en las Illes Balears que solicitó en el año 2004 una certificación literal de nacimiento al Registro Civil central y este órgano tardó 4 meses en la expedición de la misma (0424166).

Otro compareciente señalaba que, en fecha 21 de octubre de 2003, le había sido concedida la nacionalidad española y pasados 10 meses seguía a la espera de la certificación literal de nacimiento (0428630). El Registro Civil central expidió la certificación en fecha 29 de noviembre de 2004.

En otro caso, el tiempo de espera de un ciudadano superó el año y medio (0500150) para la obtención de una certificación literal, y su posterior obtención de la documentación española.

La mayoría de los ciudadanos, además de trasladar su preocupación y angustia por la situación en la que se encuentran, se quejan del trato de favor que reciben algunos personajes de la vida pública. Con frecuencia, los medios de comunicación se hacen eco de la nacionalización de deportistas y actores extranjeros, a los que los plazos de demora del Registro Civil central no parecen afectarles.

Otras cuestiones que presentan una problemática concreta son las peticiones de certificación por vía telemática a los registros civiles que están informatizados, a través de la página web del Ministerio de Justicia. La indignación de los ciudadanos se acentúa por el hecho de que en la citada página se informa de que las solicitudes se tramitarán en un plazo máximo de tres días.

Un claro ejemplo de esta situación es el de un ciudadano que solicitó al Registro Civil central, a través del Registro de Pradillo, un certificado de nacimiento para su hija el día 4 de julio de 2005 y, al no haber obtenido respuesta del mencionado registro, reiteró su petición el 12 de julio de 2005. Dos días más tarde se personó en el mencionado Registro y, después de esperar una cola de más de cincuenta personas, la funcionaria que le atendió le comunicó que «lo mejor era solicitarlo nuevamente porque las solicitudes por Internet, ni se tramitan». A día de hoy, no ha sido recibido el informe solicitado al Ministerio de Justicia (05018459) en relación a esta cuestión.

En otro caso, una española residente en Argentina (0500061) señalaba en su escrito que había solicitado, por vía telemática, el certificado literal de nacimiento de su padre al Registro Civil de Oviedo en cinco ocasiones, además de haber reiterado su petición vía fax, y haber dirigido sendas cartas al Registro Civil de referencia. El informe de la Secretaría de Estado de Justicia señaló que tales peticiones no habían sido recibidas por ninguna de las vías (telemática, fax y postal), aunque la interesada aportaba copia de las mismas y acreditaba su envío. El problema se solventó con el posterior envío de la citada certificación, una vez que esta Institución comunicara los datos del padre de la interesada al Registro Civil de Oviedo.

Otro ciudadano solicitó, a través del Registro Civil de Sant Llorenç des Cardassar (Illes Balears), una certificación literal de nacimiento al Registro Civil central, por vía telemática, y fue reiterada en dos ocasiones. El interesado se dirigía a esta Institución pasados diez meses para comunicar que seguía a la espera del certificado. El informe remitido no admitía ese plazo de espera señalando que se había emitido la certificación literal de nacimiento el mismo día que se efectuó la solicitud (0501069).

En otro de los casos, un ciudadano acudió al Registro Civil de Málaga y solicitó una certificación literal de nacimiento para obtener el DNI y pasaporte, y allí le informaron de que el trámite más rápido era pedirlo por vía telemática porque de lo contrario tardaría «de tres a cuatro meses». Reiteró su petición y después de numerosas reclamaciones le indicaron en el Registro Civil central que, a pesar de haberlo solicitado por vía telemática, el trámite se demoraría igualmente tres o cuatro meses. Paradójicamente, el informe solicitado señalaba que en ese Registro no se encontraba ninguna petición del interesado, ni por vía telemática ni por ninguna otra vía, lo que implicaba que el interesado tenía que empezar nuevamente a tramitar la solicitud (0426835).

Por último, cabe destacar el caso de un ciudadano español que exponía la situación en la que se encontraba su hija, inscrita en el año 1997 en el Registro Civil del Consulado General de España en México. Como española, se le expidió por primera vez su pasaporte español en el Consulado español en la Ciudad de México. En junio de 2004, la familia se trasladó a residir definitivamente a Barcelona, entrando la menor en España con su pasaporte vigente. En el mes de agosto de 2004 su pasaporte caducó y para la renovación del pasaporte presentó un certificado literal —original— de nacimiento expedido por el Registro Civil del Consulado General de España en México, pero en la comisaría de policía no lo consideraron válido para dicha renovación. En consecuencia, con fecha 30 de agosto 2004 solicitó al Registro Civil central partida literal de nacimiento de su hija, por vía telemática, a través de la página www.justicia.es y nueve meses después, habiendo reiterado su petición en cinco ocasiones, no había recibido la citada certificación. El Registro Civil central, en el informe remitido no reconoció tal demora, indicando que únicamente le constaba una única petición por vía telemática, que correspondía, por la fecha, a la última que había hecho el compareciente (0506406).

No podemos olvidar en este epígrafe las quejas referidas a las inscripciones de menores en el Registro Civil central que han sido adoptados en el extranjero. Se da la circunstancia después de un largo y exhausto proceso para la adopción de un/a menor, que los progenitores se encuentran con este último trámite que se puede demorar entre nueve y diez meses.

Así lo constata esta Institución en la queja 0507071, en la que unos preocupados padres se dirigen a esta Institución para explicar que en julio de 2004, iniciaron ante el Registro Civil de Sant Feliu de Guíxols (Girona) un expediente de inscripción de nacimiento tras la adopción de su hija y transcurridos seis meses seguían a la espera de que se practicara la inscripción mencionada. Tras un requerimiento a la Secretaría de Estado de Justicia, se informó de que se había practicado la inscripción el 29 de abril de 2005 (nueve meses después).

Otro claro ejemplo es la queja presentada por una pareja que, en junio de 2004, solicitó al Registro Civil central la inscripción de nacimiento de su hija recién adoptada, así como la expedición del correspondiente libro de familia, y transcurridos nueve meses no se había dado respuesta a su petición. En fecha 12 de mayo de 2005, el informe de la Secretaría de Estado de Justicia señalaba que la solicitud había pasado al departamento de inscripciones, trámite que no se completó hasta el 27 de mayo (0503400).

Las innumerables quejas recibidas y los informes oficiales remitidos desde la Secretaría de Estado de Justicia, dan lugar a que se califiquen como normales situaciones

manifiestamente irregulares. Uno de los informes remitidos decía literalmente: «... le comunico que la petición aparece registrada con fecha 27 de septiembre de 2003, siendo expedida la certificación solicitada el 11 de noviembre de 2004, estando el tiempo de espera dentro de los límites normales del Registro Civil central». Ciertamente no debería considerarse «normal» un tiempo de espera de 14 meses para una solicitud de certificación.

El motivo de esta disfunción del Registro Civil central lo definió la misma Secretaría de Estado de Justicia en un informe emitido en fecha 17 de diciembre de 2004, en el que señalaba: «El Registro Civil central fue concebido y regulado para prestar un servicio en un país primordialmente de origen emigrante, y no como destino de inmigración. Toda su organización y medios están orientados en este sentido».

Esta Institución, aun reconociendo los esfuerzos del Ministerio de Justicia para intentar solucionar las disfunciones que aquejan al Registro Civil central, considera que las medidas adoptadas hasta el momento son claramente insuficientes. Por todo ello, el Defensor del Pueblo consideró conveniente remitir en el mes de febrero de 2005, una recomendación (0313960) en la que se instaba a ese ministerio a subsanar todas las deficiencias observadas, anomalías que incluían la inadecuada morfología del edificio, la insuficiencia de personal, escasez de espacio para los archivos y ubicación inadecuada, entre otras. Por todo ello, esta Institución consideraba necesario y urgente un plan especial para subsanar todas las deficiencias anteriormente mencionadas y que afectan a miles de ciudadanos.

El informe del Ministerio de Justicia a la citada recomendación fue recibido a finales del año 2005, y en el mismo se daban a conocer las actuaciones realizadas por ese departamento y las medidas que se iban a implantar en un futuro próximo y que, básicamente, eran las que a continuación se mencionan:

En lo referido al edificio e instalaciones, se señalaba que está prevista la utilización de dependencias para el Registro Civil central en el edificio situado en la plaza de Jacinto Benavente, adscribiendo a dicho Registro 2.151 m^2 del mismo. Añadiendo que en la actualidad se están desarrollando obras de rehabilitación integral que comenzaron en octubre de 2003, y finalizarán a principios de 2006.

En lo que respecta a la centralita telefónica, en diciembre de 2003 se instaló una centralita ERICSSON BP-250, con 8 accesos básico RDSL y 80 números. Asimismo, en enero de 2005 se instalaron tres líneas independientes y tres terminales telefónicos, para uso exclusivo de atención al público, aunque sólo la ampliación de las instalaciones permitirían un aumento de personal, para prestar dicho servicio.

En relación a las aplicaciones informáticas y en la línea de lo expuesto en el Informe anual de 2004, el Registro Civil central se ha incorporado a la aplicación informática INFOREG, que implica la informatización de las inscripciones practicadas así como la certificación de las mismas. El Ministerio de Justicia está trabajando para la informatización de todos los registros civiles, y su objetivo es asegurar la interconexión de los distintos registros ya informatizados y la generación de una base de datos que ofrezca los servicios previstos por la Orden de informatización de los registros civiles, al mismo tiempo que garantice la plena disponibilidad de la información recogida en los distintos

sistemas que se implanten, encontrándose en la actualidad en fase de estudio y planificación la informatización de las inscripciones registrales anteriores a la implantación de INFOREG.

Asimismo, por parte de la Subdirección General de Nuevas Tecnologías, se está desarrollando el proyecto para dotar al Registro Civil central de una nueva aplicación de gestión de expedientes, que permita la agilización de los distintos trámites, estando prevista su implantación durante el año 2006.

En lo que a recursos humanos se refiere, la plantilla de personal está integrada por dos secretarios judiciales, 10 funcionarios del cuerpo de gestión, 68 del cuerpo de tramitación y 2 del cuerpo auxiliar, y ha sido reforzada con un secretario judicial de apoyo, mediante una comisión de servicios de seis meses y con el nombramiento de 4 funcionarios interinos de refuerzo del cuerpo de gestión, 4 del cuerpo de tramitación y 2 del cuerpo de auxilio judicial, nombramientos que se seguirán prorrogando en tanto permanezcan las necesidades coyunturales que los motivaron.

Con fecha 5 de marzo de 2005, por Acuerdo de la Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia, se prorrogó el plan específico de actuación, aprobado para el año 2004, consistente en el cumplimiento de una serie de objetivos para disminuir el retraso, realizando una jornada de 40 horas, cuyo periodo de ejecución es del 4 de abril al 31 de diciembre de 2005, estando afectados por dicho Acuerdo 11 funcionarios del cuerpo de gestión, 64 del cuerpo de tramitación, 2 del cuerpo de auxilio judicial y los dos secretarios judiciales.

Por otra parte, cuando entre en funcionamiento el nuevo modelo de oficina judicial que prevé la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica del Poder Judicial, y se aprueben las relaciones de puestos de trabajo, se establecerá un horario de atención al ciudadano de mañana y tarde, de lunes a viernes, y el sábado por la mañana.

En lo referido a las modificaciones legislativas, se señala que, con fecha 19 de noviembre de 2005, se ha publicado en el *Boletín Oficial del Estado* la Ley 24/2005, de 18 de noviembre, de reformas para el impulso de la productividad, que en su disposición adicional séptima, modifica el articulo 16 de la Ley del Registro Civil permitiendo, en los casos de adopción internacional, e igualmente en las inscripciones de nacimiento que sean consecuencia de la adquisición de la nacionalidad española por ciudadanos cuyo lugar de nacimiento sea un país extranjero, que la inscripción de nacimiento se extienda en el Registro Civil municipal del lugar del domicilio.

En cualquier caso, finaliza el informe de contestación a la recomendación efectuada por el Defensor del Pueblo, insistiendo en que el Ministerio de Justicia está realizando un esfuerzo importante, de acuerdo con su disponibilidad presupuestaria para adecuar su organización y funcionamiento a las demandas actuales de la sociedad. Sin embargo, sólo la conjunción y culminación de todas las medidas, que necesariamente no pueden producirse en un mismo periodo temporal, permitirán en un futuro próximo la concepción de un Registro acorde con la actual demanda social.

1.6.2. Situación que presenta el Registro Civil de Madrid

En fecha de 10 de marzo de 2004, los medios de comunicación se hacían eco de la preocupante situación del Registro Civil de Madrid, situado en la calle Pradillo. Todo ello venía a corroborar las numerosas quejas recibidas en esta Institución, tanto de los ciudadanos que, en algún momento, habían tenido que realizar algún trámite en ese Registro, como de los funcionarios que allí trabajaban. Asimismo, la vocal de la unidad de atención al ciudadano del Consejo General del Poder Judicial que visitó las mencionadas oficinas, en el posterior informe calificó la situación de «tercermundista», describiendo que, en el momento de la visita, la gente se hacinaba en el vestíbulo, las colas de ciudadanos esperando ser atendidos llegaban a la calle, el ascensor estaba obsoleto y el sistema de climatización defectuoso.

En lo que se refería a la seguridad del edificio, se resaltaba que la falta de una puerta de emergencia podría provocar una tragedia, en caso de ocurrir un accidente que hiciera necesaria la evacuación del edificio.

Por todo ello, esta Institución abrió una investigación de oficio (F0400025) con el objeto de conocer, de primera mano, la situación en la que se encontraba el Registro Civil de Madrid y las previsiones del órgano competente para el año 2005 y siguientes. El informe oficial no fue remitido hasta mediados del mes de diciembre de 2005 por parte de la Vicepresidencia Segunda y Consejería de Justicia e Interior. En el mismo se señalaba que, ante la falta de espacio e instalaciones inadecuadas, y teniendo en cuenta el notable incremento de la demanda de servicios experimentado en los últimos años, se había procedido a arrendar el edificio colindante al Registro Civil, al objeto de integrar en él parte del programa actual del edificio principal. Detallaba el informe que, durante el año 2005, se había realizado una inversión de 155.906,97 euros y, durante los primeros meses del año 2006, estaba previsto que se realizaran las actuaciones de la planta baja, con una inversión de 451.972,68 euros y, finalmente, durante el resto de año se realizará una inversión total de 1.175.879,65 de euros.

Respecto al nuevo edificio de la calle Pradillo 62-64, se describía que se trata de un edificio recientemente construido con uso exclusivo para oficinas y dotado de modernas instalaciones y acabados, con una superficie total de 3.582,97 m^2, compuesto de plantas bajo rasante destinadas a aparcamiento, servicios e instalaciones del edificio y seis plantas sobre rasante. Baja destinada a acceso al edificio, cuatro plantas para oficinas y bajo cubierta destinada también a oficinas.

En cuanto a la superficie destinada a oficinas se pasa de una superficie de 3.717,87 m^2 a 5.248,39 m^2 lo que supone un aumento del 41 por 100 de la superficie. La conexión con el edificio contiguo se realiza a través del *hall* de entrada de la planta baja. La conexión de los dos edificios se realizó en los meses de junio, julio y agosto. Estas obras de conexión no fueron fáciles ya que en el único punto posible de unión de los dos edificios coinciden instalaciones importantes de los dos edificios. Estas obras han consistido básicamente en el traslado de bomba de calor de Pradillo 66, el desplazamiento de la acometida eléctrica y centralización de contadores de Pradillo 66, traslado del sistema de alarma de Pradillo 66, modificación de telefonía de Pradillo 66, salvar el desnivel entre los dos edificios y unión física de los dos edificios, modificación del sistema de seguridad del edifico de Pradillo 62-64.

Aunque la mayor parte de estas obras se ha hecho fuera del horario del Registro Civil (por la tarde y fines de semana), no se ha podido evitar que, en algún momento, los equipos de aire acondicionado no funcionaran correctamente y se hayan producido molestias a los usuarios, pese a tener instalados equipos provisionales.

Simultáneamente a las obras de conexión de los dos edificios, se han realizado las obras de adaptación del edifico nuevo. En la actualidad están en funcionamiento desde el día 25 de octubre de 2005 y ocupado por las secciones de nacimientos (plantas 1ª y 2ª) y de nacionalidades (plantas 3ª y 4ª).

La entrada por el *hall* de planta baja al edificio nuevo se está utilizando como salida, con lo que se han mejorado las salidas del conjunto y la evacuación del mismo en caso de emergencia. Aunque, de momento, se ha mantenido la entrada antigua del edificio con su sistema de arcos de seguridad para mantener un control de entrada al edificio.

Por último, señalaba el informe que para el año 2006 se tiene previsto realizar las siguientes actuaciones: la remodelación de la planta baja del edifico antiguo, ya iniciada, y la redistribución general del edificio actual, ampliando los servicios a los espacios desocupados.

En la primera actuación se van a eliminar las barreras arquitectónicas tanto en la comunicación de los dos edificios, como en el acceso de planta baja. Mediante la instalación de una rampa en el primer caso y de una salva escalera y una plataforma vertical en el segundo.

En la segunda actuación se realizará la redistribución del edificio antiguo, creando en todas las plantas zonas de espera más cómodas y personalizadas para el público.

En esta nueva redistribución habrá que tener en cuenta las nuevas competencias que el Registro central transfiere a Registro Civil. En la disposición adicional séptima, de la Ley 24/2005, de 18 de noviembre, de reformas para el impulso a la productividad, que modifica el artículo 16 de la Ley de 8 de junio de 1957, reguladora del Registro Civil, se está pendiente de concretar si se va a aumentar la plantilla de funcionarios.

Una vez que todas estas obras estén terminadas, se implantará para los edificios un sistema de gestión de espera, que ya está en estudio, que mejorará la recepción y atención de los usuarios.

El sistema conseguirá crear una nueva imagen ante todas las personas que necesitan solucionar cualquier asunto, sin tener que sufrir la espera en una fila más o menos organizada y optimizar y supervisar el trabajo de los funcionarios.

El Defensor del Pueblo considera que las medidas anteriormente mencionadas ayudarán a mejorar considerablemente el funcionamiento del Registro, así como la atención a los usuarios del mismo.

1.6.3. Quejas sobre el mal funcionamiento de otros registros civiles

Un ciudadano expuso en mayo de 2005 que deseaba casarse por lo civil en el mes de agosto en Málaga y que, con tiempo suficiente para preparar el expediente, tanto en el

Registro Civil de Málaga como en el Registro Civil de Mijas, le habían informado que el mes de agosto era inhábil y durante el mismo no se celebraban matrimonios, salvo por casos muy excepcionales como enfermedades mortales o similares. Manifestaba su disconformidad con la información recibida de esos registros, cuando en el Registro Civil de Irún, por ejemplo, le habían informado de que se podía casar en agosto y, además, le constaba que durante ese mes se celebraban matrimonios civiles en los registros civiles de Cataluña, País Vasco y Madrid, así como matrimonios religiosos en toda España.

La Secretaría de Estado de Justicia informó que el artículo 32 de la Ley del Registro Civil era terminante al afirmar que «a efectos del Registro Civil son hábiles todos los días y horas del año», por lo que en virtud de ese mandato no se podía declarar inhábil el mes de agosto, debiéndose realizar una adecuada planificación de los recursos humanos adscritos a los registros civiles para coordinar el derecho a las vacaciones anuales de los funcionarios destinados en los mismos con la adecuada atención al ciudadano. Continuaba informando que la Dirección General de los Registros y del Notariado se había dirigido a los encargados de los registros civiles afectados, recordando lo establecido en la Ley de Registro Civil.

Tras comunicar al interesado esta información, presentó un nuevo escrito en el que pedía información sobre cómo solicitar responsabilidades por los daños que se le habían ocasionado por la actuación de determinados registros civiles.

El Defensor del Pueblo le informó del ejercicio de acciones en materia de responsabilidad patrimonial previsto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y del procedimiento para exigir la correspondiente indemnización, que se encuentra regulado por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo. Asimismo, se le comunicaba que, en el supuesto de que decidiera dirigirse a la Administración para que ésta iniciara un expediente de responsabilidad patrimonial para la indemnización de daños y perjuicios, si no recibiera contestación a la solicitud, o ésta se demorase demasiado, podía dirigirse de nuevo a esta Institución para que se valorara una posible intervención al respecto (05007608).

En noticias aparecidas en medios de comunicación de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en las que se informaba que el Registro Civil de Fuengirola llevaba cerrado 12 días por falta de personal.

En dichas noticias se ponía de manifiesto que la baja de las dos únicas funcionarias que prestaban servicio en el Registro, había obligado a clausurar este servicio y que únicamente se realizaban los certificados urgentes de nacimiento y defunción.

Según los medios de comunicación, la baja por embarazo de una de las empleadas y la enfermedad de la otra había provocado el cierre obligado del Registro Civil de Fuengirola, sin que ninguna entidad hubiera podido, hasta la fecha, suplir las vacantes. La situación arrancaba del 28 de abril de 2005, con la baja de la embarazada que supuso que hasta el 4 de mayo solamente trabajara una persona, que se vio desbordada por las peticiones de los ciudadanos, vecinos y residentes en Fuengirola y Mijas, tales como la expedición de certificados para la obtención del pasaporte, que no se pudieron entregar. Que esta trabajadora se pusiera enferma obligó a cerrar desde el 5 de mayo hasta el 10

de mayo. La trabajadora se incorporó el 11 y permaneció en su puesto hasta el 13 que volvió a enfermar. Asimismo, se afirmaba que lo peor estaba por llegar, ya que se había acumulado tal cantidad de papeles que iba a ser casi imposible poner todo al día.

En consecuencia, se consideró necesario iniciar de oficio una investigación en relación con la situación del Registro Civil de Fuengirola con objeto de conocer la veracidad de esas noticias y, en su caso, las previsiones de solución que se tenían, para lo cual se solicitó la colaboración de la Secretaría de Estado de Justicia y de la Consejería de Presidencia de la Junta de Andalucía.

En los informes recibidos se reconocía que durante quince días el mencionado Registro Civil se encontró sin personal por la baja de las dos funcionarias adscritas al mismo, pero que el 30 de mayo, una vez incorporada una de las funcionarias y nombrada una funcionaria interina, la situación se normalizó. Además, el Ministerio de Justicia informaba que, dado el volumen habitual de trabajo que soportaba el Registro Civil de Fuengirola y, con motivo de la solicitud de ampliación de plantilla formulada por el juez encargado del mismo, la Dirección General de los Registros y del Notariado había remitido dicha solicitud a la Junta de Andalucía, informando favorablemente la misma (F05011632).

En otra queja, de la que se dejó constancia en el Informe de 2004, sin que en el momento de su cierre la Administración hubiese dado respuesta al informe solicitado, un ciudadano manifestaba que con fecha 29 de noviembre de 2004, sobre las 12.30 horas, se personó en las dependencias del Registro Civil de Roquetas de Mar (Almería), a los efectos de proceder a la inscripción del nacimiento de su hijo. Al encontrarse cerrada la ventanilla de atención al público fue informado por un agente de la Guardia Civil, que se encontraba de servicio en las dependencias, que el horario de atención al público era de 10.00 a 13.00 horas, pero que se atendía exclusivamente a las 20 primeras personas que llegasen.

Por ello el siguiente día 30 se volvió a dirigir a las oficinas, personándose a las 8.30 horas y comprobando que en la puerta se encontraban numerosas personas, alguna de las cuales llevaba varias horas de espera, con la agravante de que era un día de lluvia y debían estar en la puerta de la calle.

Conseguido el número, fue atendido a las 12.30 horas sin poder abandonar en ningún momento el edificio, toda vez que se da un número de atención pero no hora, por lo que si no se encontraba físicamente se podía perder el turno.

Al siguiente día tuvo que ir otra vez al Registro, toda vez que el libro de familia no se entregaba en el acto. En esta ocasión se le dijo que se personase a partir de las 12.30, esperando una hora y cuarto hasta que se le facilitó dicho documento.

El pasado año, el Ministerio de Justicia envió su informe en el que sustancialmente se indicaba que el horario restringido, de atención al público y el sistema de reparto de números, se acordó debido a la gran afluencia de público que tenía esa oficina y con la intención de poder dar un mejor servicio. No obstante, después de haber estado funcionando durante unos meses de la forma descrita y ante el aumento de las quejas, a partir del día 10 de marzo dejaron de repartirse números para atender a las personas, siendo el horario de atención de 10.00 a 13.00 horas de lunes a viernes.

Ante el aumento de población y asuntos que llevaba el Registro Civil de Roquetas de Mar, estaba pendiente la ampliación de la plantilla del mismo, pero, hasta el momento, la Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia no tenía conocimiento de que la Junta de Andalucía hubiese elevado al Ministerio de Justicia la citada propuesta para su aprobación.

Solicitado el correspondiente informe a la Consejería de Justicia y Administración Pública de la Junta de Andalucía, en noviembre de 2005 comunicó que estaba tramitando con el Ministerio de Justicia la ampliación de plantilla del Registro Civil de Roquetas de Mar, con una plaza de gestor, esperando que con esta medida el citado Registro ampliase su horario de atención al cliente y se solucionaran los problemas detectados (0427728).

Un interesado, en diciembre de 2004 manifestaba su disconformidad con la actuación del Registro Civil de Getxo (Vizcaya). Al parecer, solicitó un certificado de nacimiento vía Internet, siguiendo las indicaciones que se daban en la página web: http//www.justizia.net/registrocivil/. Necesitaba el certificado para poder realizar una adopción internacional en Pekín pero, ante el paso de los días sin recibir ningún certificado, optó por llamar al Registro Civil en el que le indicaron que «el magistrado ha prohibido recibir las solicitudes por vía de Internet». El interesado se lamentaba de hasta cuándo habría tenido que haber esperado el citado certificado, sin comunicación ninguna por parte del Registro, si no se le hubiera ocurrido llamar al Registro. Consideraba una mala actuación de la Administración el hecho de que se diera información falsa a través de una página oficial de un Registro.

El Ministerio de Justicia informó que la Instrucción de 20 de marzo de 2002, de la Dirección General de los Registros y del Notariado, en materia de recepción y despacho de solicitudes de certificaciones en los registros civiles informatizados, dotados con cuenta de correo electrónico propio, disponía que éstos considerarán válidamente formalizadas, a los efectos de su despacho, las solicitudes de certificación que se reciban a través de la indicada cuenta, salvo los supuestos excepcionales.

No obstante, en esas fechas no se había informatizado el Registro Civil de Getxo, ni ninguno de los localizados en la Comunidad Autónoma del País Vasco, estando prevista dicha información durante el presente año, habiéndose desarrollado la posibilidad de solicitar los certificados por vía telemática a través del Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social del Gobierno Vasco a través de la creación de una página web «Justicia.net».

Continuaba el informe manifestando que, recabada la oportuna información al Registro Civil de Getxo, el encargado de dicho Registro comunicó que desconocía la existencia de la página de Internet del Gobierno Vasco a través de la cual se efectuó la solicitud motivo de queja, habiendo dado instrucciones para que no se pudieran realizar solicitudes por esta vía (0423364).

Otro ciudadano, en agosto de 2005, exponía que personado en el Registro Civil de Collado-Villalba (Madrid), a las 9.30 horas de la mañana, con dos testigos para iniciar un expediente matrimonial, le comunicaron que no le iban a atender porque solo atendían a 40 personas al día. El interesado significaba que el reparto de números para ser aten-

dido se hacía a las 9.30 horas de la mañana, pero las colas se empezaban a formar a las 6.30 horas de la mañana, sin que existiera un sistema de cita previa ni se le hubiera dado una explicación de ello en la secretaría del registro, salvo que eso es lo que había y que si no le gustaba que pusiera una queja.

Se lamentaba del trato recibido y de la más que deficiente prestación de un servicio público, que suponía una clara vulneración de la Carta de Derechos del Ciudadano ante la Justicia.

El Ministerio de Justicia manifestó, según le había comunicado el encargado del Registro Civil de Collado-Villalba, las dificultades que planteaba identificar el incidente concreto, ya que no se determinaba la fecha en la que el incidente pudo ocurrir, y que recabada información del personal que presta servicio en el Registro Civil, nadie recordaba haber tenido ningún incidente concreto con persona que se correspondiera con la identidad del autor de la queja. Continuaba informando que en ese Registro Civil no existía un servicio de cita previa y que en esas fechas se atendía a 60 personas diariamente. Por otro lado, se comunicaba que la Dirección General de los Registros y del Notariado se había dirigido a la Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia y de Política Interior de la Comunidad de Madrid, a fin de que se subsanaran las carencias observadas en las instalaciones del Registro Civil de Collado-Villalba.

Desde esta Institución se solicitó al interesado ampliación de datos acerca de la fecha exacta en la que había ocurrido el incidente, para poder continuar nuestra investigación sobre el trato que él en concreto había recibido, sin que el interesado haya dado respuesta a la petición de ampliación de información (05014268).

La preocupante situación y actuación del Consulado General de España en La Habana, en relación con expedientes relacionados con el Registro Civil, fundamentalmente referidos a matrimonios y nacionalidad, justificó su inclusión en el Informe de 2004, con referencia a un elevado número de expedientes que se tramitaban en esta Institución. Sin perjuicio de las investigaciones que se desarrollaban en cada caso concreto, se consideró necesario el inicio de una investigación de carácter general, al comprobar, como consecuencia de las quejas individuales que los interesados presentan, que para dictar el Auto denegando la transcripción de los matrimonios con ciudadanas cubanas, por considerarlos nulos al incurrir en uno de los supuestos de matrimonio de complacencia, el Consulado había utilizado un modelo preestablecido y normalizado de Auto idéntico en el que no se concretaban ni especificaban los motivos por los que, tras la entrevista y el examen de cada caso concreto, se calificaba el matrimonio de complacencia, variando exclusivamente en cada caso los datos relativos a la identificación de los contrayentes.

En esta investigación se solicitó la colaboración del Ministerio de Justicia, a través de la Dirección General de los Registros y del Notariado, que continuaba abierta en el momento de cerrarse el Informe del año 2004.

En 2005 se recibió el informe del Ministerio de Justicia, en el que se reconocía que los autos desestimatorios de la solicitud de inscripción de un matrimonio en el Consulado General de España en La Habana tenían carácter formulario, en el sentido de que siempre se utilizaba el mismo texto para fundamentar la denegación, y que la Dirección General de los Registros y del Notariado, ante el conocimiento de tal práctica adminis-

trativa, había recordado en diversas ocasiones, al resolver los recursos interpuestos contra calificaciones desestimatorias procedentes del Consulado español en La Habana, la necesidad de no realizar audiencias formularias y de motivar suficientemente las denegaciones, revocando tales calificaciones.

No obstante, como se venía comprobando en otras quejas que, a pesar del recordatorio de la Dirección General, el Consulado seguía utilizando el modelo preestablecido y normalizado de Auto denegatorio de inscripción de matrimonio, se dirigió nueva comunicación a la Secretaría de Estado de Justicia a fin de que informara sobre cuáles iban a ser las medidas que esa Secretaría de Estado iba a adoptar para que el Consulado español en La Habana pusiera fin a esa actuación irregular, y se recordaba que el Defensor del Pueblo consideraba que sólo motivando cada caso, los ciudadanos afectados por esas decisiones podrían ejercer en plenitud el derecho de defensa vía recurso, por lo que se consideraban esenciales las iniciativas que se adoptasen desde ese departamento.

La Secretaría de Estado de Justicia en su informe de respuesta acompañaba una instrucción, dictada por la Dirección General de los Registros y el Notariado el 10 de febrero de 2005 y dirigida al Consulado español en La Habana, en la que sustancialmente se le interesaba encarecidamente que las entrevistas reservadas, previas a la calificación del matrimonio, sean de contenido suficientemente amplio para valorar si se incurría en contradicciones relevantes, así como que, en caso de desestimación, debía hacerse referencia a las causas y circunstancias particulares por las cuales, en el caso concreto del que se trataba, la inscripción solicitada no era autorizada (0421272, 0420401, 0416481, 0416773, 0418565, 0418660, 0418924, 0422267, 0426618 y 0411023).

Otra cuestión que ha merecido una especial atención del Defensor del Pueblo con la actuación del Consulado General de España en La Habana, ha sido la insoportable demora que sufren la tramitación y resolución de los expedientes de nacionalidad que se inician en dicho Consulado. En el estudio de varias quejas, se pudo comprobar que la tramitación de un expediente puede durar cinco años y que lo normal era que desde que el interesado presentaba su petición hasta que ésta era estudiada por primera vez, transcurrían tres años. Por ejemplo, una interesada exponía que inició en el año 2003 ante el Consulado de España en La Habana solicitud de concesión de la nacionalidad española, sin que transcurridos más de dos años supiese nada de la tramitación de dicho expediente (0400672).

En otra de las quejas se ponía de manifiesto que, transcurridos más de tres años desde el inicio de su expediente de concesión de la nacionalidad española, no se había recibido comunicación alguna del Consulado General de España en La Habana en relación con dicho expediente (0501961).

Iniciadas las correspondientes investigaciones, se recibieron informes de la Dirección General de Asuntos y Asistencia Consulares. En uno de ellos se daba traslado de otro del Consulado General de España en La Habana, en el que literalmente se hacía constar que: «... presentó expediente de solicitud de nacionalidad en junio de 2003 (...) actualmente, y debido al lamentable retraso que sufre este Consulado General en la tramitación de expedientes de nacionalidad, se están tramitando expedientes correspondientes al año 1999/2000...».

En consecuencia, se estaba reconociendo que todos los expedientes de nacionalidad que se tramitaban en ese Consulado sufrían una demora de cinco años.

A esta Institución le llamó la atención que, ante esa demora, producida sin lugar a dudas por la carga de trabajo que tenía el Consulado, ni éste en su informe, ni la Dirección General de Asuntos y Asistencia Consulares, a la vista de la situación descrita, nos comunicasen si se habían adoptado o se iban a adoptar algunas medidas o se habían formulado propuestas de mejora para poner fin, o al menos paliar, un más que deficiente servicio público.

Por ello, se solicitó ampliación de información, que fue respondida en el sentido de que se había producido un lamentable retraso en la resolución de expedientes de nacionalidad y que, de conformidad con la normativa, la encargada del registro seguía el orden riguroso de incoación en el despacho de los expedientes, salvo aquellos casos en que motivos de carácter humanitario, como la avanzada edad del solicitante o enfermedad grave, se considerase darles preferencia a otros expedientes presentados con anterioridad. No obstante, se nos informaba sobre un plan de choque para actualizar el Consulado General de España en La Habana, que está entre las máximas prioridades de la Dirección General del Servicio Exterior, para agilizar los expedientes que estaban pendientes de resolución en dicho Consulado.

A la vista de dicho informe se pudo constatar que la Administración era consciente de la deficiente prestación de un servicio público, pero no tomaba medidas concretas para su solución, a pesar de que desde el Defensor del Pueblo se le interesaban actuaciones en ese sentido y aumentaban el número de quejas presentadas.

En consecuencia, dado que, al parecer, no se daba solución a la caótica situación que sufría la tramitación de expedientes en el Consulado General de España en La Habana, también se dirigió comunicación a la Secretaría de Estado de Justicia para saber si era conocedora de la demora que sufría la tramitación de expedientes en el ámbito del Registro Civil en el Consulado General de España en La Habana y, en su caso, qué medidas se pensaban adoptar o instar desde el Ministerio de Justicia para dar solución al problema.

Tanto el Ministerio de Justicia como el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación informaron de que se daba traslado a la Dirección General del Servicio Exterior, del problema de la demora en el tratamiento de los expedientes de nacionalidad en el Consulado de España en La Habana, al ser la competente en materia de dotación de personal y medios materiales en los consulados de España, esperando poder dar próximamente una contestación satisfactoria.

En la actualidad se está a la espera de que esa Dirección General comunique las actuaciones conducentes a solucionar las demoras en la tramitación de expedientes del Consulado.

En relación con la información dada, en la que se especificaban cuáles eran las causas para dar preferencia en la tramitación de expedientes del Consulado, es importante significar que un ciudadano español que retornó de Cuba hace tres años, dejando a sus hijos en ese país, acudió al Defensor del Pueblo para exponer que sus hijos iniciaron el expediente de concesión de la nacionalidad española ante el Consulado General de España en La Habana en febrero de 2003, recibiendo los correspondientes números de expe-

diente. Transcurrido más de un año de demora, sus hijos no fueron llamados para iniciar la tramitación del expediente de concesión de nacionalidad, por lo que se dirigió al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación solicitando información al respecto. La respuesta que recibió del Ministerio fue que el Consulado había informado que en efecto constaban en su poder dichas solicitudes, pero que se llevaba un estricto orden de incoación de expedientes y que, por tanto, sus hijos debían esperar a que les llegara su turno. El interesado con esta respuesta quedó satisfecho. Sin embargo, se enteró de que el 13 de abril de 2005 habían sido citadas en ese Consulado, para gestionar su ciudadanía, las personas cuyos números de expedientes eran significativamente posteriores a los expedientes de sus hijos. Con esta información se dirigió nuevamente al Ministerio por escrito. Ante lo expuesto, el compareciente manifestaba a esta Institución su disconformidad con la actuación del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación que, después de más de cinco meses, no había dado respuesta a su último escrito, y con la actuación del Consulado General de España en La Habana que incumplía sus propias reglas y llevaba más de 2 años y 7 meses sin tramitar los expedientes de nacionalidad de sus hijos.

Iniciada la correspondiente investigación, para que se diera una explicación a los expedientes que se habían adelantado y de los que se daba detallada información de número, al cierre de este informe no se había recibido respuesta (05024997).

1.6.4. Quejas relacionadas con los trámites del Registro Civil que afectan a las adopciones

En España, durante los últimos años, ha habido un importante incremento de las adopciones internacionales. Los padres, además de las dificultades que tienen que superar como consecuencia de tener que tramitar una adopción en un país del que desconocen su legislación y, en muchos casos, incluso el idioma, se encuentran con trabas y problemas de los que son responsables nuestras administraciones públicas. Ya se ha tenido ocasión en este informe de poner de manifiesto la problemática actual que sufre el Registro Civil central —en el que tienen que quedar inscritas estas adopciones—, pero los padres, antes de encontrarse ante este organismo y desesperarse con las demoras que tienen que soportar, tienen necesariamente que acudir a nuestras delegaciones consulares en el extranjero, en las que no siempre encuentran respuesta a sus necesidades.

Este era el caso de una madre adoptiva española de un niño de Nepal, que manifestaba estar sufriendo una gran discriminación, ya que no había podido registrar al niño en el Registro Civil Consular, a diferencia de familias españolas que adoptaban, por ejemplo, en China, donde se podían registrar los niños en la Embajada Española en Pekín y por tanto las familias llegaban a España con el pasaporte español de sus hijos y con toda la documentación solucionada.

Sin embargo, ella, al haber adoptado a su hijo en Nepal, país donde no hay Embajada española, había tenido que tramitar el visado de entrada en España para su hijo en la Embajada de España en la India, sin que pudiera registrar al niño en el Registro Civil Consular. Teniendo que registrar a su hijo en el Registro Civil central de Madrid, donde tenía que esperar un año, eso si no había algún error en la documentación que devolvía

el Registro central y había de volver a comenzar el proceso, con el inconveniente añadido de tener que contratar a un abogado para poder solucionarlo, con la consiguiente carga económica y de tiempo.

Por ello, deseaba que en todas las embajadas de España (en las que tienen su sede en el país de origen de los niños o, en su defecto, en la que tenga asignada ese país) se pudiera tramitar también el pasaporte español de los hijos adoptados y, por tanto, se eliminase esa diferenciación de trato y se estuviera en igualdad de condiciones con otras familias que no habían tenido ese problema, como es el caso del citado ejemplo de la Embajada de España en Pekín.

Abierta investigación con el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación y con el Ministerio de Justicia, se recibieron informes de la Dirección General de Asuntos y Asistencia Consulares y de la Secretaría de Estado de Justicia.

La Secretaría de Estado de Justicia comunicaba que no todos los países extranjeros, aun existiendo Embajada acreditada de España en los mismos, contaban con oficinas consulares con servicio de Registro Civil y funciones notariales. Este era el caso de Nepal, país que carece de oficina consular dotada de tales funciones. Por ello, se producía la situación descrita en las adopciones de niños nepalíes respecto de niños chinos, si bien esa diferencia se debía a causas objetivas y razonables vinculadas a la necesaria organización del servicio exterior de España, de acuerdo a criterios de racionalidad administrativa; tratando de suplir dicha carencia la Embajada de España en Nueva Delhi.

De otro lado, la Embajada de España en Nueva Delhi informaba de que, en efecto, en ella no se practicaban las inscripciones de niños nacidos en Nepal, pero no por declinación de competencia, sino por la simple razón de que el trámite de la legalización y el visado era más rápido y expeditivo, a la vez que se atendía al deseo de los padres de salir a la mayor brevedad del país, informando a estos mismos padres que la inscripción podía practicarse en el Registro Civil central. Dado que esa Embajada desconocía el hecho de que el Registro Civil central tardase casi un año en practicar las inscripciones, a partir de ese momento recomendaría a los padres inscribir en ese Registro Civil Consular los nacimientos de los adoptados en Nepal. Aunque dicho trámite no obviaría la expedición de visado, pues las autoridades de Nepal no permitían que los menores adoptados salieran del país con documentación extranjera.

Además de esta información, se puso en conocimiento de la interesada la posibilidad del traslado de las inscripciones del Registro Civil central o de los consulados al Registro Civil del domicilio de los interesados, previsto y regulado en los artículos 76 a 78 del Reglamento de la Ley del Registro Civil, con el fin de evitar desplazamientos y demoras para la obtención de certificados y así ver solucionados los problemas que le podía ocasionar la petición de certificados al Registro Civil central (0500527).

Otra madre que adoptó a su hijo en octubre de 2003 en Rusia, solicitó ese mismo mes y año, en el Registro Civil número 1 de Valencia para el Registro Civil central, la inscripción de nacimiento de su hijo y la expedición del correspondiente libro de familia. Manifestaba su disconformidad con que, transcurridos más de veinte meses, no se le había entregado el libro de familia y sólo contaba con una partida literal de nacimiento,

en la que aparecían los datos de la madre biológica y los apellidos rusos de su hijo, que se negaba a presentar en cualquier organismo público porque vulneraba el derecho a la intimidad de su hijo. También ponía de manifiesto que Muface le había notificado que daría de baja a su hijo como beneficiario en el plazo de 15 días si no presentaba el libro de familia. Así mismo, se lamentaba de que, habiendo solicitado en enero de 2005 el traslado de la inscripción de su hijo desde el Registro Civil central al Registro Civil de su domicilio, dicho traslado no se había producido pasados más de siete meses de su petición.

En cuanto a la actuación del Registro Civil, se iniciaron las actuaciones oportunas con la Secretaría de Estado de Justicia. En diciembre de 2005, se informó de que se había llevado a cabo la inscripción de nacimiento, el traslado de inscripción, así como el desglose de la documentación aportada, tal y como había solicitado la interesada.

Al cierre de este informe estaba pendiente de recibirse la información solicitada a Muface.

Sin perjuicio de la investigación que iniciamos, se comunicó a la interesada, por considerarlo de su interés, que recientemente se habían aprobado una serie de modificaciones en nuestro ordenamiento jurídico que, sin duda, beneficiarían las relaciones de un hijo adoptado y de sus padres en los ámbitos privado, público, civil, social y administrativo. En concreto, nos referíamos a la Ley 15/2005, de 8 de julio, por la que se modifica el Código Civil y la Ley de Enjuiciamiento Civil en materia de separación y divorcio (*BOE* de 9 de julio de 2005) que en su disposición final segunda modifica la Ley de 8 de junio de 1957, reguladora del Registro Civil, en estos términos:

El párrafo 1º del artículo 20 de la Ley de 8 de junio de 1957, reguladora del Registro Civil, había quedado redactado del siguiente modo:

«1º. Las de nacimiento, al Registro del domicilio del nacido o de sus representantes legales. En caso de adopción internacional, el adoptante o adoptantes de común acuerdo podrán solicitar que en la nueva inscripción conste su domicilio en España como lugar de nacimiento del adoptado. A las inscripciones así practicadas les será de aplicación lo dispuesto en el párrafo final del artículo 16».

Por otro lado, se informaba de que con fecha 27 de enero del año 2000, esta Institución elevó al Ministerio de Justicia una recomendación, recordada en octubre de 2004, para que se promovieran las reformas normativas necesarias para que en las inscripciones de nacimiento y en los libros de familia no fuese necesario poner nombres ficticios de progenitores (madre o padre), cuando no existiera alguno de esos progenitores, bien por tratarse de casos de personas nacidas mediante técnicas de reproducción asistida con donante anónimo, o bien por tratarse de una adopción efectuada por una sola persona. En el informe anual del Defensor el Pueblo, presentado a las Cortes Generales y publicado en el *Boletín Oficial* de las mismas el 15 de abril de 2005, en el apartado 1.6. «Quejas en relación con el Registro Civil» se recogió este problema.

En definitiva, tras estas iniciativas de nuestra Institución, la recomendación del Defensor del Pueblo se había convertido en norma con la publicación en el *Boletín Oficial del Estado* de 23 de julio de 2005 del Real Decreto 820/2005, de 8 de julio, por el que se modifica el Reglamento del Registro Civil, aprobado por el Decreto de 14 de noviembre de 1958.

Como expone el preámbulo de la norma, que modifica los artículos 77, 191 y 307 del Reglamento del Registro Civil, esta reforma tiene como objeto permitir la inscripción registral del nacimiento cuando exista una sola filiación, lo que responde a la finalidad de proteger la intimidad de las personas, en el ámbito del Registro Civil, en el sentido de obtener una mayor coordinación y armonía con otros principios jurídicos, como el de veracidad y exactitud del contenido de los asientos de dicho registro.

En primer lugar, se añade un nuevo párrafo al artículo 77 que permite omitir los datos de la filiación originaria en la nueva inscripción de nacimiento practicada como consecuencia del traslado en los casos de adopción.

Asimismo, se modifica el artículo 191 para suprimir, en los supuestos de inscripción de nacimiento cuando existe una sola filiación, la obligación de la madre o del padre del menor de inventarse un progenitor falso a los solos efectos identificativos. De este modo, se da respuesta a una demanda social que ha sido recogida en una recomendación del Defensor del Pueblo de enero de 2000.

Por último, la modificación del párrafo primero del artículo 307 amplía los supuestos en los que podrá ordenarse la cancelación de un asiento y su traslado total a otro, mediante la inclusión de los casos de rectificación o modificación del sexo o la filiación. Además, en el caso de adopción se establece un procedimiento especial en el que se prescinde del expediente y se omite cualquier referencia a los datos de la filiación originaria (05017965).

Otros padres adoptivos de una niña de origen indio exponían que en mayo de 2005 tuvo entrada en el Registro Civil central la solicitud de inscripción de nacimiento de su hija. Manifestaban su disconformidad con que en ese Registro les informaron de que el trámite de inscripción tardaría como mínimo nueve meses y se lamentaban de los perjuicios que les iba a ocasionar dicha demora, pues al ser la inscripción requisito previo para la obtención de pasaporte, no lo podrían conseguir con tiempo suficiente para que su hija les pudiera acompañar para ir a buscar a la India a su segunda hija adoptada y tener toda la familia junta el primer encuentro.

Iniciada la investigación y expuesto el caso a la Secretaría de Estado de Justicia, ésta informó que la inscripción había tenido lugar el 3 de octubre de 2005 (05022644).

1.7. Propuestas de reformas legislativas

1.7.1. Modificaciones propuestas para luchar más eficazmente en contra de la pornografía infantil

A finales del año 2003 tuvo entrada en la Institución el escrito presentado por la Asociación para la defensa de los derechos de los niños y de las niñas (PRODENI), en el que exponían su preocupación por la proliferación de páginas webs de pornografía infantil, y la consiguiente necesidad de reformar nuestro ordenamiento para que dentro del delito del artículo 189 del Código Penal se incluyese también la tenencia o posesión de pornografía infantil.

Como consecuencia de dicho escrito, se decidió iniciar una investigación con carácter general, con objeto de conocer la incidencia en nuestro país de la pornografía infantil

a través de Internet y, a la vista de los resultados, conocer también en qué medida era necesaria la modificación de nuestro ordenamiento para proponer las reformas necesarias en orden a conseguir que la persecución de esa clase de delitos fuera más eficaz, sobre todo teniendo en cuenta que las víctimas son los miembros mas jóvenes de nuestra sociedad.

Por ello, se solicitó la colaboración de la Brigada de Investigación Tecnológica de la Dirección General de la Policía, y de la Unidad de Delitos Tecnológicos de la Dirección General de la Guardia Civil, para conocer, entre otras cuestiones, los datos estadísticos de intervenciones realizadas, las dificultades más importantes en la investigación de este tipo de delitos, así como su opinión respecto de la regulación normativa existente y las posibles modificaciones que pudieran introducirse.

En cuanto a los datos ofrecidos por la Dirección General de la Policía, respecto al delito de pornografía infantil sancionado en el artículo 189 del Código Penal, el Cuerpo Nacional de Policía conoció de 165 actuaciones con 116 personas detenidas durante los años 2001, 2002 y 2003. Por su parte la Dirección General de la Guardia Civil, en esos tres años recibió 10.802 denuncias o comunicaciones anónimas relacionadas con pornografía infantil en Internet, deteniendo a 56 personas. En todo caso las cifras indicadas, según los citados cuerpos policiales, no indican la verdadera magnitud de esta clase de delitos, ya que existe un elevado índice de delito oculto o de delito no denunciado.

Según los informes policiales recibidos, el carácter transnacional de los delitos cometidos a través de Internet, dificulta en unos casos o impide en otros la persecución penal de esta clase de hechos ilícitos, al tener que aplicar los órganos judiciales el principio de territorialidad que rige dentro de la jurisdicción penal. La mayoría de los contenidos de pornografía infantil que se localizan en la red, tienen su origen en países iberoamericanos, asiáticos o en países de la Europa del este, siendo por ello imprescindible la colaboración internacional, la armonización de las legislaciones y la cooperación judicial y policial.

Además de las circunstancias expuestas, la complejidad técnica de esta clase de delitos dificulta aun más la investigación y la identificación de los autores, ya que en su comisión se utilizan técnicas de anonimato (proxys, servidores de correo web, anonimizadores web, cibercafés o cibercentros sin identificación de sus usuarios, o telefonía móvil GPRS con tarjetas prepago). Todo ello hace que lamentablemente pueda hablarse de delito impune.

De entre los datos facilitados por las organizaciones ACPI y PROTÉGELES, que se personaron una vez iniciada la investigación, pudimos averiguar que a finales del año 2002 en una empresa española proveedora de servicios, se detectaron cerca de 1.200 páginas personales con pornografía infantil, lo que convirtió a España en el país de la Unión Europea con más páginas de pornografía infantil alojadas en sus servidores. Tras poner ese hecho en conocimiento de la citada empresa, ésta cambió de actitud y decidió cerrar casi 300.000 páginas personales. En el año 2003, la colaboración establecida entre las empresas españoles proveedoras de servicios, la policía y las organizaciones de protección de la infancia permitió suprimir el 95 por 100 de las páginas webs con pornografía infantil alojadas en España. De las 9.779 páginas analizadas por la organización PROTÉGELES a lo largo de todo el año 2003, en 1.184 casos se dio traslado a la policía por tener relación con pornografía infantil; de esa cifra sólo un 6,75 por 100 eran pági-

nas localizadas en ISP'S españoles, cuando en 2002 ese tanto por ciento ascendía al 46 por 100. Llama la atención el alto número de páginas relacionadas con pornografía infantil (1.184) que fueron detectadas a lo largo de 2003 y el bajo número de páginas relacionadas con otras actividades delictivas (terrorismo 7 casos, racismo 7 y drogas 15).

Frente al número creciente de niños en todo el mundo que son objeto de explotación y abusos sexuales, la mayoría de los países coinciden en la necesidad de poner en marcha una acción concertada a todos los niveles, local, nacional e internacional. La necesidad de armonización en la persecución de estos delitos queda reflejada en los instrumentos ratificados a nivel internacional como la Convención de los Derechos del Niño (ratificada por España el 6 de diciembre de 1990), y el Primer y Segundo Congreso Mundial contra la Explotación Sexual Comercial de los Niños.

A nivel europeo también es apreciable esta preocupación, perceptible en el llamamiento efectuado por el Consejo Europeo de Viena en 1998, en la Decisión adoptada por el Consejo de la Unión Europea relativa a la lucha contra la pornografía infantil en Internet, así como en la Directiva 2000/31/Constitución Española del Parlamento Europeo y del Consejo de 8 de junio de 2000, relativa a determinados aspectos jurídicos de los servicios de la sociedad de la información que permite restringir la libertad de prestación de servicios si con ello se pretende proteger a los menores.

En el ámbito nacional existen dos leyes que abordan en sus distintos aspectos los problemas derivados del uso de Internet y la comisión a través de la red de delitos relacionados con la pornografía infantil. Se trata del Código Penal, concretamente el artículo 189, y la Ley 34/2002, de 11 de julio, de Servicios de la Sociedad de la Información y de Comercio Electrónico.

El artículo 189 del Código Penal fue modificado por la Ley 15/2003, castigando la utilización de menores o incapaces con fines o en espectáculos exhibicionistas o pornográficos o para la elaboración de material pornográfico, cualquiera que sea su soporte, castigando también la posesión para su uso. Otra de las novedades es la introducción de la penalización de la pornografía virtual o pseudopornografía, para aquellos casos en los que no se haya utilizado directamente a menores o incapaces pero se haya empleado su voz o imagen alterada o modificada (*morfin*g). Con esa reforma el legislador español ha seguido la línea expresada por la Decisión del Consejo Europeo de 29 de mayo de 2003, relativa a la lucha de la pornografía infantil en Internet.

La otra norma a tener en cuenta en esta materia es la Ley 34/2002, de 11 de julio, de Servicios de la Sociedad de la Información y de Comercio Electrónico, fundamental para prevenir los comportamientos ilícitos y evitar que puedan proliferar páginas webs con contenidos de pornografía infantil. Su aprobación supuso un avance importante para normativizar un sector que tiene implicaciones legales que afectan a la seguridad de las redes de comunicación, a la protección de datos y a la lucha contra la ciberdelincuencia.

A la vista de los datos obtenidos de la investigación iniciada con las dos unidades mencionadas, así como de los informes de las organizaciones de protección de la infancia ACPI (Acción Contra la Pornografía Infantil) y PROTEGELES, a principios del año 2005 el Defensor del Pueblo realizó un análisis que culminó con la formulación de una recomendación dirigida al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.

En dicha recomendación se solicitaba, básicamente,

1. La promoción en el ámbito europeo e internacional de la armonización de las legislaciones penales.

2. La creación de una red europea de líneas directas y el fomento de la autorregulación, los códigos de conducta y la elaboración de sistemas de filtro y clasificación compatibles internacionalmente.

3. La regulación de las características técnicas y el uso de los sistemas y mecanismos que, por su carácter anónimo, impidan a los cuerpos de seguridad la identificación de los autores de los delitos.

4. Que en el futuro desarrollo reglamentario de la Ley 34/2002, se tuviesen en cuenta los siguientes aspectos:

a) Que para facilitar la investigación de los cuerpos policiales, se fije como mínimo en un año el plazo de retención de datos de conexión y tráfico generados por las comunicaciones.

b) Posibilidad de entrega de esos datos a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, sin que sea necesario siempre que actúen en funciones de policía judicial.

c) Identificación del usuario de las redes IRC por parte del proveedor de los servicios, haciendo recaer sobre éste la obligación de comunicar a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado la existencia de cualquier contenido de carácter delictivo que detecte en sus servidores, debiendo disponer de un registro de las comunidades, grupos o páginas que se creen o alojen en sus espacios gratuitos.

d) Control de usuarios de los «cibercafés» o «cibercentros», registrando el DNI de la persona que utiliza el puesto de acceso a Internet, y la franja horaria que utilizó.

5. Que haciendo uso de las facultades de supervisión y control que el artículo 35 de la Ley 34/2002, atribuye a ese ministerio, se extremen las medidas de inspección sobre las empresas españolas proveedoras de servicios, para evitar que alojen en sus servidores material de pornografía infantil, debiendo respetar, en todo caso, dichas empresas los principios que proclama el apartado 1º del artículo 8 de la citada Ley. (El respeto a la dignidad de la persona, la no discriminación por motivos de raza, sexo, religión, opinión, nacionalidad, discapacidad o cualquier otra circunstancia personal o social y la protección de la juventud y de la infancia.)

En el mes de abril de 2005 se recibió la contestación a la recomendación efectuada al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, de la que se deduce que en términos generales han sido aceptadas las diferentes propuestas incluidas en la misma.

En concreto, manifestaban que colaborarían con los ministerios competentes para la armonización legislativa.

Con respecto al segundo punto, el ministerio informó de las actividades efectuadas, entre las que cabría destacar:

— el apoyo a las campañas de información y sensibilización de los usuarios llevadas a cabo por la Asociación de internautas o la Fundació Catalana per a la Recerca;

— participación en el programa «Safer Internet Action Plan» en las tres áreas que componen el Plan y que son la creación de una red europea de líneas directas para la denuncia de contenidos nocivos; la elaboración de sistemas de filtrado y clasificación de contenidos, y actuaciones de sensibilización.

Al margen de lo anterior, el ministerio y la entidad pública empresarial Red.es lanzaron una campaña sobre navegación segura, para proteger a los niños en la red mediante la puesta en marcha de dos páginas diferentes: www.navegacion-segura.es, y www.chaval.es.

En la misma línea cabe destacar la creación de centros de denuncia, como el portal www.protegeles.com, en los que los usuarios pueden denunciar la existencia de páginas de pornografía infantil, que será trasladada a la Policía y Guardia Civil tras su verificación.

Respecto a los aspectos que se pedían fueran tenidos en cuenta a la hora de hacer el desarrollo reglamentario de la Ley 34/2002, se indicaba que todos ellos están siendo actualmente discutidos en la Unión Europea, dentro del proceso de adopción de una Decisión-marco sobre la retención de datos en la que se está trabajando en el establecimiento de criterios comunes en todos los puntos relevantes, relativos a la retención de datos de tráfico y conexión.

Por último en cuanto a las labores de supervisión y control que corresponden al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio (artículo 35 de la Ley 34/2002), se manifestaba que las mismas se circunscriben a aquellas infracciones administrativas conforme se recogen en el artículo 38 de esa Ley, en cuanto a la lucha contra la pornografía infantil, entendía ese ministerio, que las iniciativas corresponden a los órganos judiciales y policiales competentes.

Simultáneamente nos dirigimos al Ministerio del Interior remitiendo copia de la recomendación efectuada al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, para el conocimiento integral de las propuestas realizadas desde el Defensor del Pueblo, solicitando su colaboración en el sentido de dotar convenientemente a las unidades involucradas del Cuerpo Nacional de Policía y de la Guardia Civil facilitándoles los medios técnicos y la formación adecuada, e incrementando su número para que puedan hacer frente de manera efectiva a las potencialidades que actualmente presenta la actividad delictiva a través de Internet.

En respuesta a nuestra comunicación, se nos envió un informe que contenía una exposición de las medidas de actuación adoptadas por las unidades de ambos cuerpos, de entre las que se podría destacar la verificación directa de los contenidos de Internet que hagan referencia expresa a pornografía infantil, el fomento del uso de programas filtro, realización de conferencias y participación en coloquios, así como toma de contacto con ONG dedicadas a la protección de menores.

Entre las previsiones de actuación se encontraban el fomento de las relaciones con los proveedores de Internet (ISP), con el fin de mejorar el intercambio de información en las investigaciones desarrolladas, la creación de una base de datos para el almacenamiento de imágenes, y el fomento del desarrollo de instrumentos forenses para el análisis de material intervenido, que permita conseguir una mayor consistencia de las pruebas a la hora de su presentación en instancias judiciales. También se preveía el incremento de medios materiales y personales para estas unidades.

A la vista de todo lo anterior, se ha procedido al cierre de la queja quedando no obstante a disposición de las asociaciones interesadas, por si fuera necesaria una nueva intervención por parte del Defensor del Pueblo (0311860).

1.7.2. Modificaciones propuestas para mejorar la situación de los menores cuando siendo víctimas de delitos comparecen ante los tribunales

Como consecuencia de un escrito procedente del Síndic de Greuges de Cataluña, esta Institución inició una investigación para conocer la forma en la que habían comparecido cuatro niñas menores de edad, en un juicio oral que se había celebrado en la Sección 2ª de la Audiencia Provincial de Barcelona.

La citada investigación permitió conocer cómo en la fase de instrucción el testimonio de las menores (exploraciones judiciales), se había llevado a cabo grabando el mismo en soporte apto para su reproducción con imagen y sonido, al tiempo que se respetaban para el acusado los principios de contradicción y defensa, dado que en las exploraciones asistieron todas las partes y de esa forma se obtuvo una prueba preconstituida en evitación de que en el futuro las menores tuvieran que volver a declarar. Sin embargo, las cautelas tomadas en la fase de instrucción no fueron suficientes para evitar que en el juicio oral dichas menores debieran volver a relatar los hechos, porque el citado órgano judicial, aplicando determinados artículos de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, había estimado su comparecencia personal, a pesar de la oposición mostrada por el representante del Ministerio Fiscal.

La reiterada presencia de los menores en los procedimientos penales cuando son víctimas de hechos delictivos, es una situación que viene siendo objeto de atención por parte del Defensor del Pueblo desde hace años. Concretamente, desde el año 1998, se viene dejando constancia de este problema en la mayoría de los informes anuales presentados en el Parlamento. Este problema es lo que se ha dado en llamar «segunda victimización».

Tal y como quedó reflejado en el Informe del año 2000, en el año 1998, la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, en sus artículos 9.1 y 11.2 *d*), establecía que en los procedimientos judiciales las comparecencias de los menores deberían realizarse de forma adecuada a su situación y desarrollo evolutivo cuidando de preservar su intimidad. A pesar de tal previsión legal, la realidad ponía de manifiesto que esa norma no era suficiente para garantizar plenamente los derechos de los menores; por ello desde el Defensor del Pueblo se planteó al Ministerio de Justicia la conveniencia de promover alguna iniciativa legal mediante la cual se evitara que el menor y su agresor coincidieran en el periodo de instrucción o en la fase de juicio oral; se trataba de recibir el testimonio de la víctima sin que ésta tuviera necesariamente que ver a su agresor, utilizando para ello los modernos sistemas de comunicación.

La Ley Orgánica 14/1999, de 9 de junio, de modificación del Código Penal, y de la Ley de Enjuiciamiento Criminal en materia de protección a las víctimas de malos tratos, acogió el planteamiento que desde el Defensor del Pueblo se hizo llegar al Ministerio de Justicia, introduciendo en la Ley procesal una nueva redacción de los artículos 448, 455, 707 y 713. Con esa reforma, el juez puede acordar que se evite la confrontación visual del testigo, menor de edad, con el inculpado, utilizando cualquier medio técnico o audiovisual que permita la práctica de las pruebas que fueran precisas.

Además de los artículos citados, existen otros que también pueden ser utilizados para proteger al menor en su condición de víctima; entre otros, los artículos 109, 110, 680 y 781.1 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal; la Ley Orgánica 19/1994, de 23 de diciembre, de Protección de Testigos y Peritos en causas criminales, y la Ley 35/1995, de 11 de diciembre, de Ayudas y Asistencia a las Víctimas de Delitos Violentos y contra la Libertad Sexual.

Lamentablemente y a pesar de todas esas previsiones legales, han seguido llegando al Defensor del Pueblo quejas en las que se ponía de manifiesto cómo la aplicación práctica de esas normas no siempre conseguían proteger en su integridad los derechos de los menores. Tal sucedió en el caso de una niña de nueve años que después de haber comparecido ante un juzgado de menores y recibir una sentencia en la que se le reconocía víctima de tres delitos de agresión sexual, tuvo posteriormente que comparecer para participar en un juicio oral ante la Audiencia Provincial de Alicante, en el que de nuevo fue interrogada por los mismos hechos que se juzgaron en el juzgado de menores. Esta vez el citado juicio oral sirvió para depurar la responsabilidad de dos adultos que también estaban acusados de haber participado en esos hechos.

En definitiva, los mismos hechos dieron lugar, debido a la edad de los acusados, a dos procedimientos en los que una niña de nueve años debió relatar qué fue lo que sucedió. Las consecuencias no pudieron ser más perjudiciales para la menor que durante dos años tuvo que recibir tratamiento psicológico; además, durante un año y medio la familia de la joven se vio obligada, por prescripción médica, a abandonar la ciudad en la que residían para evitar que el contacto con los agresores afectara negativamente en la formación y desarrollo de la víctima del delito.

La situación vivida en la Audiencia Provincial de Barcelona, puso de manifiesto cómo el marco legal existente en estos momentos en nuestro país no era suficiente para impedir que unas menores de edad tuvieran que comparecer personalmente en el juicio oral. Resultaba evidente que los artículos 707 y 713 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal habilitan a los órganos judiciales para acordar la presencia e intervención personal de personas menores de edad en el acto del juicio oral.

En opinión de esta Institución, la citada ley procesal penal debería dar un tratamiento propio y diferenciado del que otorga a los adultos, cuando la víctima del delito es una persona menor de edad. De igual forma que el Derecho penal sustantivo es distinto para los adultos y los menores, el tratamiento procesal que en el proceso deben recibir las víctimas tiene que ser diferenciado según la edad de ellas.

En el caso concreto de los menores, debe además tenerse en cuenta que con independencia del número de veces que el menor tiene que contar los hechos por él vividos, hay que añadir una serie de circunstancias adversas que de forma determinante pueden condicionar la credibilidad de un testimonio.

Debido a ello resultaría altamente positivo para el menor, que su interrogatorio, tanto en órganos policiales como judiciales, se realizase siempre en presencia de un profesional cualificado; parece razonable que el menor víctima de un delito, en su paso por la Administración de justicia, cuente con el apoyo de un profesional que pueda hacerle comprender su presencia en el proceso.

La modificación legal propuesta por el Defensor del Pueblo, en modo alguno pretendía disminuir o limitar los derechos del acusado (principio de contradicción y defensa). Conviene no olvidar que en estos momentos existen en la Ley de Enjuiciamiento Criminal determinados artículos que permiten la práctica de prueba anticipada (artículos 657, 777-2º y 781-1º). Igualmente resulta de especial importancia para la cuestión que se viene tratando la previsión que contiene el artículo 731 bis de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, en el sentido de poder utilizar la videoconferencia u otro sistema similar que permita la comunicación bidireccional y simultánea de la imagen y el sonido para practicar determinadas diligencias judiciales. En parecidos términos se pronuncia el artículo 229-3º de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

En definitiva, el tratamiento procesal que debe darse a los menores, cuando intervienen como víctimas en los procesos penales, tiene que permitir que el Derecho penal cumpla sus funciones respecto de las partes sin detrimento de ninguna de ellas, es decir, que sea capaz de sancionar a las personas que cometen hechos delictivos, con pleno respeto a las garantías del acusado y de la víctima a la que deberá reparar en el daño moral y patrimonial que haya tenido. Esto ha sido reconocido recientemente por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en Sentencia de 16 de junio de 2005, quien resolviendo una cuestión prejudicial planteada por un tribunal italiano, sobre los efectos de la Decisión Marco 2001/220/JAI del Consejo de la Unión Europea de 15 de marzo de 2001, relativa al estatuto de la víctima en el proceso penal en relación con el examen de testigos menores de edad, ha tenido ocasión de realizar determinados pronunciamientos que deben ser tenidos en cuenta de cara a la posible reforma que ahora se solicita. Según el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, los órganos jurisdiccionales nacionales deben garantizar un nivel adecuado de protección a los niños víctimas de malos tratos, cuando los mismos tienen que ser oídos en el proceso penal. En otro momento de esa sentencia, se afirma que cada Estado debe esforzarse para que las víctimas sean tratadas durante las actuaciones con el debido respeto a su dignidad personal, sobre todo las más vulnerables, debiendo tener los órganos judiciales la posibilidad de utilizar un procedimiento especial de práctica anticipada de la prueba, para reducir al mínimo la repetición de los interrogatorios y evitar las consecuencias perjudiciales.

A la vista de todo lo anterior y en la medida que el marco normativo actual y los protocolos de actuación, que existen en algunos territorios, no garantizaban en todos los casos la no presencia de los menores víctimas en el acto del juicio oral, el Defensor del Pueblo formuló una recomendación al Ministerio de Justicia en el sentido de que se promoviesen las iniciativas legislativas necesarias para evitar que los menores víctimas de delitos, tuviesen que comparecer en los juicios orales penales, suprimiendo la posibilidad que existe actualmente en la Ley de Enjuiciamiento Criminal, por la que el órgano judicial puede en determinados casos acordar la presencia personal de los menores. Para ello se debería potenciar, hasta donde sea necesario, la práctica de prueba anticipada, así como el uso de la videoconferencia o de cualquier otro sistema similar que permitiese la comunicación bidireccional y simultánea de la imagen y el sonido. Igualmente, debería contemplarse legalmente la necesidad de que todos los interrogatorios a menores víctimas, se realizasen con la asistencia de profesionales cualificados, que pudiesen hacer llegar a los mismos las preguntas que formulen el tribunal o las partes, en condiciones adecuadas para ser comprendidas en función del grado de madurez que presente el interrogado.

En su contestación, el Ministerio de Justicia hizo constar que compartía la misma preocupación que la que se contenía en la citada recomendación y que, por ello, la misma sería incluida en un proyecto de ley que próximamente sería remitido al Parlamento. Por ello se cerró la investigación (05010573).

1.7.3. Propuestas realizadas en relación con el estatuto jurídico del enfermo mental

En el año 2004 tuvo entrada en esta Institución, por medio del Valedor do Pobo de Galicia y del Procurador del Común de Castilla y León, escrito remitido por la Confederación española de agrupaciones de familiares y enfermos mentales (FEAFES), poniendo de manifiesto, fundamentalmente, las lagunas legales detectadas en relación con determinados aspectos relativos a la situación de las personas con problemas de salud mental.

La finalidad de su petición consistía, básicamente, en conseguir una regulación del estatuto jurídico de estos enfermos y, en concreto, de las condiciones que posibilitarían la aplicación de un tratamiento ambulatorio involuntario.

Desde que esta Institución inició su actividad ha venido recibiendo un importante número de quejas que hacen referencia a distintos aspectos relativos a la salud mental y a la asistencia psiquiátrica, a las que se ha hecho puntual referencia en los sucesivos informes anuales.

La mayoría de esas quejas ponían de manifiesto las insuficiencias de estructuras intermedias o de recursos alternativos al ingreso hospitalario en las unidades de psiquiatría, así como la carga asistencial que supone esta clase de enfermos para sus familias.

Junto a ese gran grupo de quejas que se acaba de mencionar, se reciben también otros escritos en los que se ponen de manifiesto las carencias o deficiencias del estatuto jurídico que afecta a las personas aquejadas de alguna enfermedad mental, en concreto referidas a las condiciones y circunstancias en las que se desarrollan los ingresos hospitalarios de las personas que se encuentran en los centros o unidades destinadas al tratamiento de las enfermedades de salud mental.

Ya en el año 1996, desde el Defensor del Pueblo se puso en conocimiento del Ministerio de Justicia que en los centros de salud mental de naturaleza sanitaria o social se había constatado una ausencia de regulación que garantizara suficientemente los derechos fundamentales de los pacientes, y regulara las eventuales restricciones necesarias para la protección de su vida, salud o integridad física. Esa ausencia de regulación contrastaba con el régimen de garantías que para otros centros, por ejemplo, los centros penitenciarios, establecía la Ley Orgánica 1/1979, de 26 de septiembre, General Penitenciaria.

En respuesta a dicha recomendación, el citado Ministerio comunicó que había iniciado las labores de estudio preliminares para ponerla en práctica en orden a aprobar una norma reguladora del régimen de dichos centros, en relación con todos los aspectos que pudieran implicar restricciones o privaciones de libertad o de otros derechos relativos a los ingresos, salidas, visitas, uso de salas de aislamiento, uso de medios mecánicos de contención, comunicaciones postales y telefónicas, etc. Si bien desde el citado año 1996, no se había vuelto a recibir ningún tipo de información respecto del problema apuntado.

En el año 2002, tuvimos conocimiento de la forma en la que se venían usando los medios de contención mecánica como consecuencia de la visita efectuada a un complejo sanitario, en el que distinguían entre internamiento voluntario e involuntario a la hora de comunicar o no al juez la restricción de libertad del paciente, no considerándose necesario en los casos de internamiento involuntario al existir una autorización judicial previa. Al conocer esa información, desde el Defensor del Pueblo se cursó una recomendación a la Diputación Provincial de Cáceres solicitando que se valorase la conveniencia de recabar autorización judicial o, en casos de urgencia, comunicar al juez competente, en los términos establecidos en el artículo 763 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, la adopción de medidas de contención mecánica, u otras restrictivas de la libertad individual o de otros derechos fundamentales, en los supuestos de personas con enfermedades mentales que no estuvieran en condiciones de decidir por sí mismas la aceptación o acuerdo con las mencionadas medidas. La citada Diputación Provincial comunicó que aceptaba esta recomendación y que había adoptado las medidas necesarias para su implantación.

Sin obviar la aprobación de la Ley 41/2003, de 18 de noviembre, de protección patrimonial de las personas con discapacidad y de modificación del Código Civil, de la Ley de Enjuiciamiento Civil y de la normativa tributaria, sigue siendo necesario completar algunas cuestiones relativas a lo que podría denominarse estatuto jurídico de las personas con enfermedades mentales, entre las que pueden mencionarse las cuatro siguientes:

1. El sistema de garantías de los derechos fundamentales respecto al régimen de vida que tienen estas personas cuando ingresan en centros hospitalarios, así como las condiciones en las que se les aplican los tratamientos especialmente agresivos y los medios mecánicos de sujeción.

2. La aplicación a las personas de edad avanzada del régimen de garantías que establece el artículo 763 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, cuando padecen enfermedades psíquicas de carácter crónico o degenerativo.

3. Los problemas que se derivan de la prórroga automática de la patria potestad de los incapaces, cuando por imperativo legal (artículo 171 del Código Civil) se asigna la misma a los padres, en los supuestos en los que éstos carecen de condiciones para ejercer de manera adecuada dicha patria potestad.

4. Determinar si el actual marco jurídico permite solicitar el auxilio judicial cuando médicamente se haya prescrito un tratamiento que voluntariamente la persona con una enfermedad mental no acepta.

En relación con el primero de los problemas apuntados, desde el Defensor del Pueblo se considera que la autorización judicial de internamiento que recoge el artículo 763 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, no lleva implícita la restricción del derecho a la libertad individual que se produce cuando los facultativos someten al paciente a medidas de contención mecánica sin la aceptación de aquél. Sería por ello más adecuado desde un punto de vista jurídico, que en los casos de contención mecánica no consentida por el paciente, se solicite la correspondiente autorización judicial cuando dichas medidas no vayan a tomarse de inmediato —supuesto, quizá, poco frecuente— o bien, cuando por razones de urgencia hayan sido adoptadas, informar al juez. Igual autorización judicial debería recabarse cuando la persona internada viera limitado alguno de sus derechos como consecuencia del régimen de vida del centro.

Sería necesario, para completar el estatuto jurídico de la persona afectada por alguna enfermedad mental, que la ley concretara en qué supuestos, con qué duración y por parte de quién pueden aplicarse medios de contención o la medida de aislamiento.

Respecto a la aplicación de tratamientos especialmente agresivos (tratamientos farmacológicos, terapia electroconvulsiva, psicocirugía u otras técnicas o procedimientos que puedan suponer un riesgo para la salud o la integridad física de la persona), nuestra legislación carece de referencia alguna respecto a su aplicación cuando existe discrepancia entre el criterio médico y la persona que presta el consentimiento en lugar del enfermo. Así pues, sería deseable que partiendo de los actuales conocimientos médicos en la materia, se establecieran las circunstancias en las que pueden aplicarse dichos tratamientos desde el respeto a la dignidad de la persona y el libre desarrollo de su personalidad, especialmente cuando no sea coincidente el criterio médico con la opinión de quien debe prestar el consentimiento en lugar del enfermo con problemas de salud mental, introduciendo en estos supuestos la intervención y el control judicial.

Directamente relacionada con la cuestión que se acaba de exponer se encuentra el debate jurídico que se ha generado, con sentencias contradictorias, acerca de si a los ingresos geriátricos les son aplicables o no las garantías establecidas en el artículo 763 de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

Desde el punto de vista del Defensor del Pueblo, dada la naturaleza garantista que respecto de los derechos humanos tiene la Institución, lo importante a efectos jurídicos, es la presencia o ausencia de autonomía en la persona que se ve afectada por el internamiento, y no la causa del mismo.

Lo relevante desde el punto de vista jurídico es que esas personas por su estado de salud no se encuentran en plenas facultades mentales como para decidir si quieren o no ser internados en un centro. La atención que reciben estas personas en los centros en los que están internados, no tiene por qué afectar a sus derechos fundamentales, ahora bien en determinadas circunstancias esos derechos pueden verse afectados. Por todo ello, el Defensor del Pueblo considera que de manera expresa debería contemplarse que las garantías previstas en el citado artículo de la Ley de Enjuiciamiento Civil, son extensibles a las enfermedades psíquicas de carácter crónico o degenerativo.

La tercera de las cuestiones a tratar, ha sido planteada a esta Institución por el Procurador del Común de Castilla y León y hace referencia a la prórroga automática de la patria potestad que respecto de los incapacitados regula el artículo 171 del Código Civil, excluyendo la tutela e introduciendo esa prórroga automática de la patria potestad que recae sobre los padres, los cuales, en muchas ocasiones, por sus circunstancias personales no están en condiciones de poder ejercer con eficacia las obligaciones que se derivan de esa patria potestad sobre su hijo incapacitado, bien por su especial peligrosidad, o bien por la edad de los padres entre otras circunstancias.

Se trataría por tanto de adaptar el contenido del artículo 171 del Código Civil, a una realidad que hoy está siendo subsanada por la vía de jurisprudencia menor, de tal forma que el juez pudiera no acordar la prórroga o la rehabilitación de la patria potestad en atención a la edad y situación personal y social del padre y de la madre, el grado de deficiencia del hijo o hija incapaz y sus relaciones personales, ordenando en estos casos la constitución de la tutela o de la curatela.

Sería deseable también que el Código Civil, contemplara una previsión similar a la que tiene para los tutores que ejercen su función respecto a menores declarados incapaces, cuando ese tutor de forma temporal esté impedido materialmente para desempeñar su cargo (artículo 172-2º del Código Civil). Parece razonable que el actual artículo 239 del Código Civil fuese completado en el sentido de que, ante la imposibilidad temporal de la persona nombrada tutor de hacerse cargo del tutelado por enfermedad u otra circunstancia grave, la entidad pública que en cada territorio tenga encomendada la tutela de los incapaces, asumiera de manera provisional y transitoria por imperativo legal la tutela del incapaz, hasta que el tutor judicialmente designado recupere su idoneidad.

El cuarto de los puntos expuestos ha sido presentado ante esta Institución por la Confederación española de agrupaciones de familiares y enfermos mentales (FEAFES). Expresamente dicha Confederación ha solicitado que se complete el actual artículo 763 de la Ley de Enjuiciamiento Civil para que judicialmente pueda autorizarse un tratamiento no voluntario a una persona que sufra un trastorno psíquico, previa propuesta razonada del especialista, con audiencia del interesado e informe del médico forense y del Ministerio Fiscal.

La petición de esta modificación viene fundamentada, en primer lugar, en el entendimiento de que si un juez puede incluso ordenar el internamiento involuntario de un paciente de estas características, es lícito que pueda autorizar un tratamiento que implica una menor vulneración de los derechos del afectado.

Sería una alternativa intermedia entre el ingreso hospitalario del paciente y su incapacitación, puesto que la medida ambulatoria sería revisable y transitoria, incidiendo de esta forma de una manera más suave en los derechos del paciente. Igualmente, la reforma legal que se solicita sería también aplicable a los enfermos que, encontrándose internados en centros de salud, se nieguen a recibir el tratamiento médicamente prescrito.

Por otra parte, el Defensor del Pueblo ha recibido varios escritos procedentes de la Fundación CMS, de la Asociación Española de Neuropsiquiatría, de ADEMM y del Fórum de iniciativas asistenciales y de gestión en salud mental de Cataluña, en los que se oponen a la citada reforma, alegando que generalizar el tratamiento involuntario conlleva el riesgo de estigma y marginación del paciente con trastorno mental, afecta gravemente la confianza entre el profesional sanitario y el usuario necesaria para el éxito del tratamiento, restringe la autonomía del paciente y al ser limitada a los enfermos mentales, es contraria al principio de igualdad considerando, por lo tanto, suficiente, la legislación actual que regula los tratamientos no consentidos.

A juicio de esta Institución un adecuado desarrollo de los recursos sanitarios, sociosanitarios, terapéuticos y de los servicios de rehabilitación y de reinserción social en el ámbito de la salud mental (hospitales de día, centros de día, unidades de crisis psicoterapéuticas, una red de pisos, programas de seguimiento individualizado, equipos de visitas domiciliarias, prestaciones sociales, programas para incorporar a la vida laboral a los enfermos, etc.) y un correcto ejercicio de las acciones legales que contempla nuestro ordenamiento, hace innecesario que deba proponerse una reforma del marco legal actual, pues las previsiones actuales permiten solicitar el auxilio judicial para aplicar un tratamiento involuntario a una persona que no sea capaz de prestar su consentimiento.

En todo caso cuando se solicite el auxilio judicial para la administración de un tratamiento involuntario, habrá que tener en cuenta:

— la existencia de un informe médico que aconseje la aplicación de ese tratamiento;

— la constancia de que se ha dado al enfermo la posibilidad de cumplir voluntariamente ese tratamiento;

— la necesidad de haber agotado previamente los recursos médico asistenciales y sociales como alternativa al tratamiento que se pretende imponer;

— que la responsabilidad recae en exclusiva sobre el personal sanitario encargado del paciente en la administración de un tratamiento involuntario, siendo posible sólo en casos excepcionales la colaboración de otros profesionales;

— la potenciación en el enfermo del mayor grado posible de autodeterminación y responsabilidad personal frente a sus decisiones;

— y que la intervención judicial se realice únicamente con carácter instrumental, para asegurar la procedencia del tratamiento ambulatorio solamente en los casos en que la ausencia del mismo suponga un perjuicio grave en la salud del enfermo o en la de quienes le rodean.

A la vista de la documentación recibida por parte de las asociaciones arriba mencionadas, de la obrante en la Institución al respecto, y de la obtenida de las XVIII Jornadas de Coordinación de Defensores del Pueblo organizadas por la Defensora del Pueblo de Castilla-La Mancha, en el año 2005, se realizó una recomendación al Ministerio de Justicia en la que se abordaban diferentes cuestiones, de carácter jurídico, relacionadas todas ellas con las personas que padecen alguna enfermedad mental, solicitando:

1. La modificación del artículo 763 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, con un doble objetivo: introducir la necesidad de contar con la autorización o comunicación judicial pertinente cuando el proceso sanitario aconseje la adopción de medidas de contención mecánica, u otras restrictivas de la libertad individual o de otros derechos fundamentales, e introducir el control judicial en aquellos casos que se apliquen tratamientos especialmente invasivos, especialmente cuando no sea coincidente el criterio médico y el de la persona que presta el consentimiento en representación del enfermo que no está en condiciones de decidir por sí mismo.

2. Que el régimen de garantías que actualmente contempla el artículo 763 de la Ley de Enjuiciamiento Civil y el que en el futuro pueda contemplar ese artículo, se hagan extensivas, de manera expresa, a todas aquellas personas que padezcan enfermedades psíquicas de carácter crónico, degenerativo o de otro tipo que les impida gobernarse por sí mismas, garantizándose en todo caso la voluntad de la persona afectada a la hora de prestar su consentimiento cuando tenga capacidad para ello y se pretenda su internamiento en un centro en el que se limitará su libertad.

3. Y la modificación de los artículos 171 del Código Civil, para que desaparezca la prórroga automática de la patria potestad en los casos de personas incapacitadas, pudiendo el juez no acordar esa prórroga en atención a las condiciones de los padres y la relación de éstos con su hijo, y 239 del Código Civil, para contemplar respecto de los

tutores de personas mayores de edad una previsión similar a la contenida en el artículo 172-2º del Código Civil para los tutores de menores de edad.

En el momento de la elaboración del informe se está pendiente de recibir la contestación del Ministerio a la recomendación formulada (0411621).

1.7.4. Propuestas realizadas para mejorar las respuestas del Derecho penal a los accidentes de tráfico

Como consecuencia de las numerosas quejas recibidas y de las entrevistas mantenidas con algunas asociaciones de familiares de víctimas de accidentes de tráfico, esta Institución decidió iniciar una investigación de carácter general para conocer con detalle cuál era, en la práctica, la respuesta que nuestro ordenamiento jurídico estaba dando a los accidentes de tráfico en todos sus ámbitos.

Dentro de esa investigación, se solicitó la colaboración de la Dirección General de Tráfico, especialmente para conocer si en estos momentos existía en nuestro país alguna previsión en orden a reformar los artículos que dentro del Código Penal tipificaban y sancionaban este tipo de infracciones. En su contestación, este organismo indicó que la concreción del concepto «imprudencia grave» corresponde a la jurisprudencia, ya que la normativa en vigor en nuestro país no precisaba ese concepto. Efectivamente, ni el Código Penal, ni la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, delimitaban ese concepto describiendo aquellas conductas imprudentes que por sus consecuencias pudieran ser calificadas como muy graves.

Bastaba con repasar algunas sentencias dictadas por los tribunales para comprobar cómo comportamientos que conllevan un alto reproche social, son sancionados como simple falta.

Precisamente por ello, en las reuniones mantenidas con las asociaciones de familiares de víctimas de accidentes de tráfico, los responsables de las mismas expresaron de manera unánime su malestar con la legislación española en esa materia, al considerarla sumamente generosa hacia el infractor, ya que muchos de los comportamientos que son imprudencias graves con resultados a veces de pérdidas de vidas, son sancionados como simples faltas de imprudencia con una pena de multa. A juicio de esas asociaciones, todavía en nuestra sociedad se toleraba, comprendía y perdonaba a los autores de esas conductas, por lo que era necesario concienciar a la población ante un fenómeno que ya se empieza a definir como «violencia vial». Buena parte de esa comprensión y perdón se producía al ser indemnizadas las víctimas o sus familiares por las compañías aseguradoras, dando así la sensación de que el daño ha quedado totalmente resarcido. Sin embargo, las graves secuelas o la pérdida de la vida, son de imposible reparación.

Durante los últimos 10 años, el número de personas fallecidas en accidentes de circulación ha descendido un 18 por 100 y el de heridos graves un 39 por 100. Sin embargo, el número de accidentes se ha incrementado en un 12 por 100 y el de heridos leves en un 36 por 100, según los datos que facilita la Dirección General de Tráfico.

En este momento, en España, los accidentes de circulación son la primera causa de muerte de la población de menos de 39 años, siendo los varones de 18 a 20 años los que

más riesgo tienen de ser víctimas en un accidente. Dentro de las causas más frecuentes que provocan los accidentes se encuentran el exceso de velocidad, en un 29 por 100 de los casos, y el consumo de alcohol aparece en un 36 por 100 de los conductores fallecidos.

Los datos que se acaban de exponer y el número de quejas, cada vez más frecuentes, en las que los ciudadanos exponían sus dramáticas situaciones familiares como consecuencia de haber sido víctimas de algún accidente de tráfico, han llevado a esta Institución a estudiar este problema, en uno de sus aspectos: la respuesta que el Código Penal ofrece a estos comportamientos ilícitos.

Nuestro Código Penal vigente, después de la modificación sufrida por la Ley Orgánica 15/2003, regula los delitos contra la seguridad del tráfico en los artículos 379 a 385, tipificándose la imprudencia grave como falta en el artículo 621. En este último caso debe tenerse en cuenta que en esas infracciones, que en el caso de los accidentes de tráfico son la inmensa mayoría, para poder perseguir el ilícito penal es necesario la denuncia de la persona agraviada o de su representante legal.

Esa previsión legal no se ajusta en estos momentos a la realidad del tráfico rodado, ni es adecuada para hacer frente a la alta siniestralidad de nuestro país. Toda imprudencia que se cometa con ocasión de la conducción de un vehículo, tiene que ser merecedora de un reproche penal, aun cuando se haya producido la satisfacción indemnizatoria.

Además de cuanto se acaba de exponer, existen otras dos cuestiones que en la práctica vienen a dificultar el trabajo diario de los tribunales de justicia a la hora de juzgar este tipo de comportamientos. En primer lugar, el Código Penal parte de una distinción entre la imprudencia grave y la imprudencia leve, debiendo ser necesariamente grave la imprudencia para que se sancione como delito, mientras que en el caso de las faltas, la imprudencia puede ser tanto grave como leve. El problema esencial radica en que el Código Penal no proporciona, a diferencia de lo que ocurre en otros países, el criterio válido para establecer tal graduación, quedando por tanto esa diferenciación en manos de los tribunales.

La segunda de las cuestiones a debatir es la que se refiere al tratamiento que viene dándose al delito de conducción bajo la influencia de bebidas alcohólicas. Debe tenerse en cuenta que tal y como se ha señalado, un 36 por 100 de los conductores fallecidos tenían alcohol en sangre. Según la jurisprudencia es necesario que concurran dos elementos para poder condenar, uno de carácter objetivo —el grado de impregnación alcohólica— y otro de carácter subjetivo —la influencia de dicha ingesta en cada persona—.

La necesidad de prueba sobre la influencia del alcohol en la conducción ha sido reiteradamente exigida en nuestra jurisprudencia. Esta necesidad viene recogida, entre otras, en las sentencias del Tribunal Constitucional de 19 de abril y de 15 de noviembre de 2004, en donde se hace constar que el delito del artículo 379 del Código Penal no constituye una infracción meramente formal, pues para imponer la pena no basta con comprobar a través de la pertinente prueba de alcoholemia que el conductor ha ingerido alcohol o alguna otra sustancia mencionada en el citado artículo, sino que es necesario que se acredite que la ingestión ha afectado a la capacidad psicofísica del conductor y como consecuencia de ello, a la seguridad en el tráfico, que es el bien protegido por dicho delito. Con ello se deja al juzgador la libre valoración sobre la cuestión; tal valo-

ración judicial ha de tener en cuenta el nivel de alcohol derivado de la prueba de alcoholemia, pero también otras cuestiones que es necesario que los agentes intervinientes reflejen en el atestado.

Asimismo, aunque para estas conductas esté previsto una pena privativa de libertad, al amparo de los artículos 80 y 81 del Código Penal, esta puede ser suspendida, lo que en la práctica ocurre, por lo que la sanción se reduce a penas pecuniarias.

La última memoria, correspondiente al año 2004, que ha sido presentada por el Fiscal General del Estado en el mes de septiembre del año 2005, contiene una magnífica exposición de los problemas que en la práctica están originando los delitos relativos a la seguridad vial. La extensión de ese apartado impide su reproducción en este momento; ahora bien, una de las propuestas finales que aparecen en el mismo merece ser reproducida al menos en parte, por su claridad y precisión en el diagnóstico. Se indica en esa propuesta que «una serena reflexión en la valoración de la entidad del riesgo creado con la conducción de vehículos y de las consecuencias que de ciertas conductas se derivan para las víctimas y sus familiares, conduce a la conclusión de que es necesaria una mayor eficacia en la represión de tales actitudes incívicas, partiendo de las premisas de que no sólo es delito la conducción etílica, y de que en los supuestos en que se producen resultados de muerte o lesiones, deben incardinarse como delito otras conducciones que socialmente son valoradas como de grave imprudencia, y no sólo las conducciones absolutamente temerarias.

Resulta interesante la experiencia de países como Francia, que ha conseguido una reducción muy significativa en el número de accidentes de fallecimientos, en gran parte con unas medidas inequívocamente sancionadoras.

Es necesario que vaya extendiéndose una mayor conciencia de los verdaderos riesgos derivados de la conducción a velocidades inadecuadas, hasta que socialmente sea valorada como insolidaria y peligrosa la conducción excesivamente rápida, y ello pese a la publicidad y a los estímulos del mercado que parecen primar la rapidez y la potencia de los nuevos vehículos, especialmente destinados a un público joven.

Pero, en tanto no se alcanza dicha concienciación general, resulta necesario incrementar la protección del conjunto de los usuarios mediante la sanción de los grandes infractores, que pueden actualmente disfrutar de una sensación de impunidad, al ser en la práctica excepcional que la causación de una o varias muertes, incluso en casos de conducción temeraria, comporte efectivo ingreso en prisión».

Como consecuencia de todo lo anterior, una institución de la naturaleza y funciones del Defensor del Pueblo no puede permanecer impasible ante un fenómeno que día a día genera un número importante de fallecimientos, y provoca al mismo tiempo graves perjuicios al derecho a la integridad física de muchos ciudadanos. Parece inevitable que entre otros muchos aspectos, se deba realizar una reforma legislativa para adecuar la respuesta penal a la auténtica gravedad que en la sociedad actual tienen los accidentes de tráfico.

Por todo lo anterior, se dirigió una recomendación al Ministerio de Justicia en el sentido de que se promoviesen las oportunas reformas legislativas a fin de que los hechos derivados de accidentes de tráfico recibiesen en el Código Penal la sanción adecuada a

su gravedad, concretando dicho texto en función de las circunstancias que aparezcan en cada caso, cuando la imprudencia es muy grave, grave o leve. Asimismo, sería necesario que esa reforma legal considerara que en todos los casos, haya denuncia o no del perjudicado, esa clase de acciones delictivas tengan que ser perseguidas de oficio, siendo por ello obligatoria la intervención del Ministerio Fiscal. Igualmente, se interesó que se impartiese formación adecuada sobre esta clase de procedimientos de cara a lograr una mayor preparación y conocimiento de los órganos de la Administración de justicia que intervienen en el enjuiciamiento de estos delitos, aprovechando la reforma para introducir unas instrucciones o protocolos precisos para que todas las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, con competencia en esta materia, cuando elaboren los atestados, trabajen con unos criterios uniformes y homogéneos para todo el territorio nacional, dotándose de formación adecuada a los mismos. Finalmente se recomendó la conveniencia de que una parte de las multas recaudadas por esta clase de infracciones penales se destine obligatoriamente a la atención de las víctimas y sus familiares, facilitándoles la asistencia médica y la ayuda económica que precisen como consecuencia de los accidentes de tráfico.

En la fecha de elaboración de este informe se ha recibido la contestación del Ministerio de Justicia, indicándose en la misma que se procederá a la incorporación de esta recomendación al proceso de elaboración de la reforma del Código Penal que se está llevando a cabo en el seno de ese departamento. Por ello se va a proceder al cierre de esta investigación (0427879).

2. ADMINISTRACIÓN PENITENCIARIA

2.1. Consideraciones previas

En el año 2005 se presentaron en el ámbito penitenciario 440 quejas nuevas y se iniciaron 21 investigaciones de oficio relacionadas con esta materia.

Una de las misiones de la institución del Defensor del Pueblo es la supervisión de la actividad de la Administración pública, en relación con los internos en centros penitenciarios y el adecuado respeto a los derechos de que gozan.

Según las cifras oficiales del Ministerio del Interior, el número de internos en centros penitenciarios ha seguido una evolución creciente en el año 2005. Si a 7 de enero el número de internos ascendía a 59.382, a 30 de diciembre alcanzaba la cifra de 61.000, lo que significa un incremento en el año del 2,72 por 100. El incremento es sensiblemente inferior al del año precedente, en el que fue del 6,08 por 100. Este incremento afecta tanto al número de penados como al de presos preventivos. Si el número de penados ha pasado de 46.090 a 47.375 (tomando como referencia las dos fechas de comienzo y final de año antes indicadas), el de presos preventivos ha pasado de 13.292 a 13.625 en las mismas fechas.

La cifra más alta de presos totales fue el 9 de diciembre de 2005, en que alcanzó los 61.405, récord histórico en democracia. En cuanto a preventivos, la cifra más alta se dio el 16 de septiembre, en que alcanzó los 14.435.

Finalmente, en este apartado de cifras, es oportuno referirse a las mujeres presas, que han pasado de 4.563 el 7 de enero de 2005 a 4.763 el 30 de diciembre de 2005, lo que

su gravedad, concretando dicho texto en función de las circunstancias que aparezcan en cada caso, cuando la imprudencia es muy grave, grave o leve. Asimismo, sería necesario que esa reforma legal considerara que en todos los casos, haya denuncia o no del perjudicado, esa clase de acciones delictivas tengan que ser perseguidas de oficio, siendo por ello obligatoria la intervención del Ministerio Fiscal. Igualmente, se interesó que se impartiese formación adecuada sobre esta clase de procedimientos de cara a lograr una mayor preparación y conocimiento de los órganos de la Administración de justicia que intervienen en el enjuiciamiento de estos delitos, aprovechando la reforma para introducir unas instrucciones o protocolos precisos para que todas las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, con competencia en esta materia, cuando elaboren los atestados, trabajen con unos criterios uniformes y homogéneos para todo el territorio nacional, dotándose de formación adecuada a los mismos. Finalmente se recomendó la conveniencia de que una parte de las multas recaudadas por esta clase de infracciones penales se destine obligatoriamente a la atención de las víctimas y sus familiares, facilitándoles la asistencia médica y la ayuda económica que precisen como consecuencia de los accidentes de tráfico.

En la fecha de elaboración de este informe se ha recibido la contestación del Ministerio de Justicia, indicándose en la misma que se procederá a la incorporación de esta recomendación al proceso de elaboración de la reforma del Código Penal que se está llevando a cabo en el seno de ese departamento. Por ello se va a proceder al cierre de esta investigación (0427879).

2. ADMINISTRACIÓN PENITENCIARIA

2.1. Consideraciones previas

En el año 2005 se presentaron en el ámbito penitenciario 440 quejas nuevas y se iniciaron 21 investigaciones de oficio relacionadas con esta materia.

Una de las misiones de la institución del Defensor del Pueblo es la supervisión de la actividad de la Administración pública, en relación con los internos en centros penitenciarios y el adecuado respeto a los derechos de que gozan.

Según las cifras oficiales del Ministerio del Interior, el número de internos en centros penitenciarios ha seguido una evolución creciente en el año 2005. Si a 7 de enero el número de internos ascendía a 59.382, a 30 de diciembre alcanzaba la cifra de 61.000, lo que significa un incremento en el año del 2,72 por 100. El incremento es sensiblemente inferior al del año precedente, en el que fue del 6,08 por 100. Este incremento afecta tanto al número de penados como al de presos preventivos. Si el número de penados ha pasado de 46.090 a 47.375 (tomando como referencia las dos fechas de comienzo y final de año antes indicadas), el de presos preventivos ha pasado de 13.292 a 13.625 en las mismas fechas.

La cifra más alta de presos totales fue el 9 de diciembre de 2005, en que alcanzó los 61.405, récord histórico en democracia. En cuanto a preventivos, la cifra más alta se dio el 16 de septiembre, en que alcanzó los 14.435.

Finalmente, en este apartado de cifras, es oportuno referirse a las mujeres presas, que han pasado de 4.563 el 7 de enero de 2005 a 4.763 el 30 de diciembre de 2005, lo que

significa un incremento del 4,38 por 100, incremento idéntico en porcentaje al del ejercicio precedente. La cifra más alta fue de 4.806 mujeres internas el 16 de diciembre.

En los últimos años la Institución viene expresando su preocupación por el progresivo incremento de la población penitenciaria. Esta tendencia se modera en 2005, pero se mantiene. Como reiteradamente se viene poniendo de relieve, las elevadas cifras significan que el tratamiento penitenciario que la Constitución y la Ley General Penitenciaria establecen debe seguir siendo una prioridad de las administraciones públicas concernidas, a fin de que la finalidad constitucional de la pena pueda alcanzar los exigentes fines que la propia Constitución establece en el artículo 25.

No obstante lo anterior, es preciso constatar que se ha aprobado en 2005 un ambicioso plan de infraestructuras penitenciarias, que si bien, por su propia naturaleza, no podrá solucionar a corto plazo los problemas de masificación existentes, significa un importante compromiso de los poderes públicos para la dotación de plazas. En efecto, el Consejo de Ministros de 2 de diciembre de 2005 ha aprobado un Acuerdo sobre la actualización del plan de creación y amortización de centros penitenciarios que supone la construcción de 46 nuevas infraestructuras penitenciarias en el periodo 2006-2012, con una inversión de 1.647,20 millones de euros, que se suman a otros 1.504,20 millones ya aprobados por anteriores Consejos de Ministros.

El plan prevé también la conclusión de cuatro grandes centros y dos centros de inserción social (CIS), que actualmente están en fase de ejecución, y obras de ampliación o reforma en otros tres centros ya existentes. Estas nuevas infraestructuras penitenciarias aportarán al sistema más de 18.000 plazas, lo que permite acercarse al principio de un recluso por celda.

Las nuevas infraestructuras se distribuyen así:

Dieciocho centros penitenciarios para el cumplimiento en régimen ordinario: once de ellos de nueva construcción, cuatro en fase de ejecución y tres en fase de ampliación y reforma. Treinta y dos centros de inserción social (CIS) para el cumplimiento en régimen de semilibertad, dos de los cuales ya están en ejecución. Cinco unidades de madres para estancia de mujeres con hijos menores. Diecinueve actuaciones para garantizar suficientes unidades de custodia hospitalaria.

Finalmente, hay que hacer mención a que han continuado las visitas de la Institución a los centros penitenciarios españoles. En concreto, en 2005, se han visitado los centros de Barcelona hombres, Barcelona mujeres, Bilbao, Nanclares de Oca (Álava), Navalcarnero (Madrid), Pamplona, San Sebastián, Valladolid, Victoria Kent de Madrid, Ávila, Girona y Ocaña I (Toledo).

2.2. Fallecimientos en centros penitenciarios

Causan preocupación los fallecimientos en prisión que, como consecuencia de suicidios o efectos de sustancias estupefacientes, se vienen produciendo en el ámbito penitenciario.

El Defensor del Pueblo, desde siempre, investiga los casos concretos de los que tiene conocimiento, y realiza el seguimiento de las tareas de las administraciones competen-

tes en materia de prevención de riesgo de suicidio y lucha contra la drogadicción y sus efectos en las prisiones.

En concreto, en el ejercicio 2005, se inició una investigación de oficio, como consecuencia de noticias aparecidas en los medios de comunicación que se referían a un elevado número de fallecimientos acaecidos en el ámbito penitenciario. En la investigación de oficio de referencia se solicitó información sobre un elenco de casos conocidos.

La Dirección General de Instituciones Penitenciarias envió a la Institución un pormenorizado informe sobre todos estos fallecimientos. Del mismo se deducen tres causas fundamentales de los fallecimientos: muerte natural derivada del agravamiento de patologías previas (VIH, hepatitis y otras), la droga (sobredosis o reacciones adversas, a veces sobredosis de metadona) y el suicidio, este último generalmente por ahorcamiento, si bien hay algún caso de ingestión de sustancias cáusticas o intoxicación por monóxido de carbono.

Recientemente, la Institución se ha vuelto a dirigir a la Dirección General de Instituciones Penitenciarias solicitando una remisión de las conclusiones obtenidas en las informaciones reservadas que se han venido efectuando en relación con fallecimientos, así como de la información de que dispone la mencionada Dirección sobre la conclusión de determinados procedimientos judiciales incoados por esta causa.

Como caso particular, se ha solicitado también un informe sobre el fallecimiento de un recluso del centro penitenciario de Badajoz, y de las circunstancias de su internamiento, toda vez que ha sorprendido su permanencia en prisión a la avanzada edad de 85 años (F0500019).

Con motivo de otro expediente de oficio, informa la Dirección General de Instituciones Penitenciarias que los fallecimientos son analizados mensualmente por una Comisión de mortalidad integrada por miembros de las subdirecciones generales de Sanidad, de Inspección, y de Tratamiento y Gestión. En la misma se reúnen los datos de las tres áreas de trabajo en orden a su análisis para una mejor identificación de los factores de riesgo, tanto sanitarios como de otro tipo, y así poder reducir en la medida de lo posible la tasa de fallecimientos. Del estudio de cada fallecimiento es excepcional obtener conclusiones, dice la Administración, aplicables a la totalidad de la población reclusa, pero del conjunto del análisis de los fallecimientos por similares causas, sí pueden obtenerse conclusiones generalizables. En este sentido, la Institución ha trasladado a la Dirección General de Instituciones Penitenciarias que, sin entrar a valorar la necesidad de efectuar análisis de conjunto, que efectivamente son necesarios, el planteamiento mantenido por esta Institución y que no ha obtenido acogida por parte de la Administración pone de relieve la necesidad de que cuando se producen en el ámbito penitenciario hechos tan graves como el fallecimiento de un recluso, se analicen caso por caso las circunstancias concurrentes, aprovechando para ello el esfuerzo investigador que supone la realización de una información reservada o eventualmente un expediente disciplinario, a fin de desentrañar las causas mediatas que explican los hechos y actuar sobre ellas en la medida de lo posible. En concreto, algunos fallecimientos parecen poner de manifiesto la existencia en su momento de un problema de acceso a la metadona a través de vías clandestinas e informales. Desde el planteamiento de esta Institución, este dato, que es un hecho constatado por los servicios de inspección penitenciaria con ocasión de las inves-

tigaciones efectuadas, habría exigido el desarrollo de actuaciones concretas. Lógicamente, el acceso a la metadona de forma irregular no afecta a la población penitenciaria general, aunque sí a un grupo potencial lo suficientemente significativo como para que el problema merezca un análisis concreto y una actuación tendente a la erradicación de las vías de acceso clandestinas a la metadona (F0500021 y F0300113).

En otro caso conocido, el compareciente, condenado a 24 meses de privación de libertad, manifestó que había cumplido la mitad de su condena y que se encontraba gravemente enfermo. Al parecer, la inmunodeficiencia que sufría había motivado que los servicios médicos del centro en el que estaba destinado (A Lama) solicitaran que fuera clasificado en tercer grado por motivos humanitarios; no obstante, tal propuesta no se había traducido en la progresión de grado a la que aspiraba. Según expresaba, temía que si se retrasaba la oportuna resolución pudiera fallecer dentro de prisión, solicitando nuestra intervención por si fuera posible que su situación penitenciaria mejorase.

La Dirección General de Instituciones Penitenciarias comunicó a la Institución que el mencionado interno había sido encontrado muerto en su celda el 17 de octubre de 2005. La causa probable de su fallecimiento fue el ahorcamiento. La Institución ha vuelto a solicitar información sobre las razones por las que se adoptó la decisión de rechazar la progresión de grado del interno de referencia (05021594).

2.3. La tutela de la salud

2.3.1. Enfermedades físicas

En el Informe anual correspondiente al ejercicio 2004 se hacía alusión a un escrito de la Asociación Todos Iguales, Todos Legales. En la comunicación recibida se exponía el fallecimiento de uno de los asociados de la expresada organización, de nacionalidad ecuatoriana.

La persona de referencia fue detenida en las oficinas de correos en Badajoz por la Policía Aduanera, cuando se disponía a retirar un envío a su nombre el día 21 de abril de 2004. Se dictó auto de detención e ingreso en prisión, por presunta implicación en un delito de tráfico de drogas.

Desde el momento de su ingreso en la prisión de Badajoz, según indicaba, él mismo informó que tenía cita con el servicio radiológico del hospital Perpetuo Socorro de esa misma ciudad para estudiar «pirosis estomacal» el día 28 de abril, según interconsulta solicitada por su médico de cabecera. Se quejaba la asociación compareciente de que a pesar de estar debidamente informados los responsables del centro, tanto por el interno, por los servicios médicos de la prisión como por su esposa, nunca fue llevado a esa cita. No fue trasladado, según consta en el informe de la subdirectora médica del centro penitenciario, por «imposibilidad policial». Según anota la compareciente esta situación se repite de manera frecuente con ocasión de otras citas e incluso en casos de intervenciones quirúrgicas.

Según relataba la asociación compareciente, pese a ser cada vez más evidente el deterioro de la salud del interno y sobre todo los fuertes y terribles dolores que estaba padeciendo, no fueron escuchadas las reiteradas peticiones de la familia y de la asociación para que fuera atendido con mayor presteza.

Continúa el relato de la compareciente señalando que el día tres de agosto de 2004, el afectado se desvaneció y sus compañeros de módulo comenzaron a alertar a los funcionarios para que acudieran. Los funcionarios, según esta versión, les dijeron que cuando hubiera un coche lo llevarían al hospital, sin embargo, al parecer fue la solidaridad demostrada por sus compañeros de módulo, quienes protestaron incluso negándose a comer si su compañero no era atendido rápidamente, lo que hizo que se llamara a una ambulancia. Debido al estado en que se encontraba fue ingresado de urgencia en el hospital Perpetuo Socorro.

La compareciente señalaba que hacía meses que el afectado sufría dolores y vómitos negruzcos, al igual que sus deposiciones, bajando de peso en forma muy apreciable cuando se le acudía a visitar, sin que esto motivara ninguna actuación de los facultativos encargados de velar por su salud. En el hospital Perpetuo Socorro se le hicieron los estudios que hacía meses se le debieron haber realizado y le diagnosticaron cáncer, a consecuencia del cual falleció poco después. Se quejaba la compareciente de la falta de cuidado de la Administración penitenciaria para que el fallecido recibiera la atención que todo ser humano necesita y garantizan las leyes españolas. Concluían solicitando la intervención de la Institución para conocer si se había investigado el proceder y las responsabilidades que pudieran existir.

La Dirección General de Instituciones Penitenciarias, en su informe, manifestó que entendía que había actuado correctamente desde el punto de vista médico y de la protección de la salud del recluso sobre cuyo fallecimiento versaba la investigación.

La Institución hizo saber a la Administración penitenciaria la preocupación que producía el hecho de que, habiendo ingresado el recluso el día 21 de abril en el centro penitenciario de Badajoz y teniendo programada una prueba diagnóstica para el día 28 del mismo mes, ésta no tuviera lugar por problemas derivados de la imposibilidad de desplazamiento al centro hospitalario correspondiente.

También se aprecia que en el historial médico del compareciente no aparece ninguna referencia a la realización de esta prueba diagnóstica, ni existen referencias a que tuviera que ser excarcelado el día 28; no aparece anotada la imposibilidad de su traslado al hospital y no aparece registrada la nueva petición de cita que, al parecer, se realizó.

La fotocopia del historial médico que fue remitida a la Institución, no recoge ninguna anotación entre los días 21 de abril y 21 de mayo, circunstancia que sorprende toda vez que el recluso, al parecer ya desde el momento del ingreso, presentaba malestar y diversos síntomas asociados al mismo.

Últimamente, la Administración penitenciaria informa de que la salida del día 28 de abril de 2004 no se produjo porque la Policía Nacional, encargada de la conducción, no fue a recoger al interno. Posteriormente, éste no volvió a asistir a consulta hasta el 11 de mayo; una vez reconocido por el médico, se le realizó un análisis de sangre y se solicitó consulta hospitalaria para realizarle una exploración «tránsito-esófago-gastro-duodenal», que quedó fijada para una fecha que, a la postre, fue posterior a la del fallecimiento del interno. Es el 3 de agosto cuando, debido a la evolución del carcinoma gástrico que padecía, presentó un cuadro clínico grave de descompensación aguda, con hematemesis y melenas. Evacuado urgentemente al hospital Perpetuo Socorro de Badajoz, sin

necesidad de que ningún interno, dice la Administración penitenciaria, hubiera de insistir en ello ni amenazara con llevar a cabo una huelga de hambre, donde finalmente se le diagnosticó la fatal enfermedad. Se comunica, igualmente, que por informe de inspección 368/2005, de 18 de noviembre, se ha procedido a la apertura de una investigación oficial, de la que se dará cuenta a esta Institución cuando concluya (0423930).

La Institución se interesa por los reclusos gravemente enfermos, en orden a promover la aplicación, en su caso, de las previsiones establecidas en el artículo 196 del Reglamento Penitenciario. Un interno en el centro penitenciario de Huelva II manifestó a la Institución encontrarse gravemente enfermo, aquejado de una enfermedad incurable y con un mal pronóstico a corto plazo. Manifestaba que disponía de la posibilidad de ser acogido, y solicitaba la intervención de la Institución por si fuera posible agilizar la tramitación de su expediente de libertad condicional adelantada por motivos de salud. En su respuesta, la Dirección General de Instituciones Penitenciarias manifiesta que los servicios médicos del centro penitenciario de Huelva emitieron informe favorable para la progresión a tercer grado por enfermedad grave con padecimientos incurables, de acuerdo a lo establecido en el artículo 104.4 del Reglamento Penitenciario, por razones humanitarias y de dignidad personal y posterior concesión de la libertad condicional según el artículo 196.2 del mismo Reglamento. La Junta de tratamiento propuso la progresión a tercer grado, propuesta que fue denegada por la Dirección General, al entender que su evolución sanitaria había sido favorable y considerando que al mencionado interno, anteriormente, le fue revocado el beneficio de libertad condicional debido a la comisión de un delito de tráfico de drogas.

A la vista del mencionado informe, se solicitó otro recabando información sobre la evolución de la enfermedad del compareciente. Por otra parte, interesaba conocer la esperanza de vida que los servicios médicos del centro le pronosticaban y la capacidad de comisión de nuevos delitos que se estimaba poseía el compareciente. Todo ello en consideración a que el recluso en su momento se quejaba de que su pronóstico a corto plazo era fatal y únicamente deseaba poder pasar el último periodo de su vida en libertad.

En la ulterior respuesta, la Administración informa que el estado clínico del paciente está estabilizado, dentro de su gravedad, y no parece probable que mejore, dadas las características de la enfermedad que padece; patología que le ocasiona un menoscabo importante en su autonomía personal, presentando importante disnea a esfuerzos mínimos. No se prevé un desenlace fatal a corto plazo, pero sí que la calidad de vida será mala y con tendencia a empeorar. En relación con su capacidad delictiva, se estima limitada en caso de que requiriera esfuerzo físico, no pudiéndose valorar en otras circunstancias.

A la vista de este último informe, se ha proseguido el seguimiento del caso, en orden a conocer si el juez de vigilancia penitenciaria ha tenido ocasión de pronunciarse sobre la clasificación de este interno (0505900).

Son cuestiones que tradicionalmente han preocupado a esta Institución, en relación con la sanidad penitenciaria las relativas al tratamiento odontológico y a los traslados a los centros hospitalarios de los reclusos para consultas ordinarias, en ocasiones fallidos bien por problemas relacionados con la custodia durante el traslado, bien por problemas propiamente hospitalarios.

En el último informe recibido sobre estas cuestiones, informa la Dirección General de Instituciones Penitenciarias que actualmente los centros penitenciarios cuentan con odontólogos que prestan servicio mediante un contrato menor realizado con el establecimiento de que se trate. Se informa también, respecto al número de salidas sanitarias o consultas médicas que no llegan a realizarse por causas diversas, que no es una información que se recoja en la estadística sanitaria mensual. No obstante, se solicitó información sobre tres meses concretos (noviembre y diciembre de 2004 y enero de 2005), detectándose diversos problemas.

A la vista de estos datos, la Institución se ha vuelto a dirigir a la Administración penitenciaria. Por lo que respecta a la prestación de la atención odontológica, se informa que en la actualidad la contratación de este servicio se realiza desde cada establecimiento penitenciario. En relación con este aspecto de la investigación, se ha solicitado información sobre si este sistema permitirá solventar tanto las listas de espera existentes en diversos centros a través de la realización de un mayor número de actuaciones por centro, como las restantes disfunciones en la atención odontológica apreciadas. En su momento esta Institución señaló que el sistema en vigor de atención odontológica obligaba a que un recluso que precisara la extracción de varias piezas dentales debía sufrir la lista de espera de su centro tantas veces como piezas precisasen extracción. Este hecho generaba que aquellos reclusos que necesitaran la extracción de cuatro piezas, por ejemplo, con los tiempos de espera existentes, unos dos meses, no antes de ocho meses podrían solicitar que se iniciase por el órgano administrativo competente el estudio del posible pago con cargo a los fondos de la Administración de las prótesis que eventualmente pudiera precisar. Por lo que respecta a las consecuencias derivadas de la falta de efectivos policiales para el traslado de reclusos a hospitales extrapenitenciarios, el problema, si bien no posee una extensión generalizada, sí resulta de suficiente entidad como para justificar el inicio de actuaciones concretas por parte de la Administración, particularmente teniendo en cuenta que el derecho que se ve afectado es el de la salud de las personas privadas de libertad.

Se entiende desde la Institución que sería valioso para la Administración penitenciaria disponer de forma habitual de datos relativos a las ineficiencias en materia de asistencia médica, debida a retrasos o indisponibilidad de efectivos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad para llevar a cabo traslados a centros de atención sanitaria extrapenitenciarios. La correcta prestación de la asistencia sanitaria incluye también el seguimiento de determinadas actuaciones aunque no corresponda directamente su ejecución, como es el traslado de los reclusos.

Es criterio de la Institución que la Administración penitenciaria viene obligada, en virtud de la relación de especial sujeción que la vincula con los reclusos, a supervisar la prestación de aquellos servicios que se encuentran tan íntimamente ligados a la atención sanitaria que sin ellos ésta no puede tener lugar de forma adecuada.

En efecto, en las actuales condiciones de prestación del servicio sanitario, el traslado a un centro hospitalario se incardina en la asistencia sanitaria de tal modo que si éste no se realiza correctamente, esto es cuando está previsto que tenga lugar, no puede afirmarse que la asistencia sanitaria en su conjunto se preste de forma correcta. Es necesario, por tanto, en primer término, disponer de información constante y fiable acerca de

la eficacia del servicio de traslado de presos a hospitales y centros sanitarios. En este sentido, hay que estimular a la Administración a que incorpore estos datos como un indicador más que le permita conocer la calidad del servicio sanitario prestado a los reclusos.

Con independencia de ello, la información facilitada pone de manifiesto deficiencias que cabe atribuir a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad encargados de los traslados que exigirían una actuación por parte de la Administración. Baste llamar la atención sobre el hecho de que los establecimientos que concentran las mayores dificultades corresponden a las comunidades de Madrid, Andalucía, Canarias y Extremadura que en su conjunto albergan en torno al 40 por 100 de la población penitenciaria cuya gestión corresponde a la Dirección General de Instituciones Penitenciarias (F0300052).

2.3.2. Enfermedades psiquiátricas en prisión

Se recibió un escrito en la Institución que exponía el caso de un recluso, interno en el centro penitenciario de Madrid III, que cumplía una pena refundida de dieciocho años de privación de libertad; llevaba catorce años en prisión y estaba clasificado en segundo grado de tratamiento. Al parecer no había disfrutado de ningún permiso ordinario o extraordinario, estando prevista su puesta en libertad para el mes de diciembre de 2005.

Según exponía la compareciente, el recluso había sufrido y sufre desde su infancia graves problemas psíquicos. A la edad de cinco años se le detectó un marcado retraso mental y trastornos de conducta, encontrándose desde ese momento en tratamiento. Según señalaba, fue excluido del servicio militar por enfermedad psiquiátrica.

A pesar de los antecedentes psiquiátricos citados y de las quejas cursadas ante la Administración penitenciaria, la compareciente indica que el recluso no había sido sometido a tratamiento psiquiátrico alguno.

Los trastornos de conducta detectados en el interno, robos en la mayoría de los casos, se han ido agravando con el paso del tiempo. Durante su estancia en prisión la falta de atención psiquiátrica ha originado la imposición continuada de sanciones, que le han imposibilitado acceder a beneficios penitenciarios, incluso a las redenciones ordinarias y extraordinarias a las que hubiera tenido derecho al serle de aplicación el anterior Código Penal.

Las sanciones que se han sucedido a lo largo de los años, interpreta la compareciente que están íntimamente ligadas con los problemas psiquiátricos que sufre y casi siempre se producen por la falta de control.

Concluía la compareciente manifestando en nombre de la familia del recluso la preocupación que sufrían, toda vez que el mismo sería puesto en libertad en diciembre, sin que, al parecer, se hubiera preparado su puesta en libertad desde la prisión a través de los instrumentos contemplados en la legislación penitenciaria (permisos, tercer grado, libertad condicional).

Del informe recibido se desprende que el afectado salió en libertad definitiva el pasado día 5 de diciembre de 2005. Cumplió 18 años y 10 días de prisión por varios delitos de robo, hurto, lesiones y daños. Ha tenido 22 ingresos en prisión y una conducta penitenciaria negativa. Ha estado mucho tiempo clasificado en primer grado de tratamiento

por su inadaptación al régimen ordinario, desde el 30 de agosto de 1995 hasta el 15 de febrero de 1999 y recientemente, desde el 23 de enero de 2004 hasta el 7 de noviembre de 2005, fecha en la que el centro directivo resolvió la propuesta de progresión a segundo grado realizada por el centro penitenciario de Madrid III. Esto ha impedido que disfrutara de permisos de salida y también que se le hubiera podido progresar a tercer grado y concederle la libertad condicional en su centro.

También se informa de que ha estado sometido a un estudio sanitario en el hospital 12 de Octubre de Madrid, por un cuadro de apnea del sueño. El 2 de agosto de 2005 fue visitado por el psiquiatra del centro penitenciario de Madrid III, diagnosticándole rasgos psicopáticos de la personalidad y posible cociente intelectual límite. También mantenía conductas en las que eludía las responsabilidades y problemas regimentales amparándose en problemas médicos. El 25 de agosto de 2005 se negó a salir a consulta médica hospitalaria manifestando que le quedaba poco tiempo de estar en prisión, con lo cual se interrumpió el estudio de su patología, no existiendo, por tanto, diagnóstico definitivo.

La Institución ha hecho constar la negativa impresión que produce que, tras 18 años en prisión, no haya resultado posible concluir el estudio de la patología mental que parecía presentar el recluso (05023293).

En otra comunicación la compareciente expresa su preocupación por la situación de su hijo de 19 años en la prisión del Salto del Negro, en Gran Canaria.

Según expresaba, su hijo padecía un ligero retraso mental de suerte que, según los estudios psicológicos que le habían sido efectuados, tenía una edad mental de unos once años.

Esta circunstancia preocupaba a la compareciente en la medida en que la adaptación de su hijo al duro medio penitenciario podía resultar en exceso traumática. En este sentido, informaba que, si bien su comportamiento en el centro era bueno, cada vez estaba psicológicamente peor, padecía ataques de claustrofobia y su conducta podría empeorar.

Concluía solicitando la intervención de la Institución por si resultara posible, en atención a su estado mental y psicológico, que mejorara su situación penitenciaria. Según expresaba había sido satisfecha parte de la responsabilidad civil derivada del delito cometido por su hijo y existía compromiso para el pago de la totalidad.

De la respuesta recibida se desprendía que el recluso, según las previsiones existentes en aquel momento, tenía como fecha de excarcelación el día 28 de diciembre de 2005. Como quiera que no se informaba nada sobre el problema de la edad mental y además el recluso, de veinte años de edad, es presentado como de peligrosidad extrema, se ha solicitado nuevamente información al respecto. También se ha solicitado información sobre si durante su estancia en prisión los técnicos encargados de diseñar su tratamiento le efectuaron pruebas de madurez mental, y si se estima que, en general, el tratamiento recibido ha sido el adecuado a su situación mental (0506591).

2.3.3. Tratamiento a drogodependientes

Es sobradamente conocido el problema de la drogadicción en las cárceles, y a él se ha hecho referencia reiteradamente en los informes de esta Institución. Las cifras son

desoladoras, y corroboran la triple asociación droga-delito-cárcel. Según el estudio «Drogodependientes que ingresan en prisión: consumo y prácticas de riesgo», citado en la Memoria 2004 relativa a los «Programas de intervención con drogodependientes en centros penitenciarios» (memoria de la Subdirección General de Sanidad Penitenciaria, remitida al Defensor del Pueblo en octubre de 2005), el 77,2 por 100 de los internos consumía drogas en el mes anterior al ingreso, generalmente en un contexto de policonsumo. Además, indica la memoria citada, son frecuentes las enfermedades asociadas como el sida, seropositividad al VIH, hepatitis B y C, tuberculosis, enfermedades de transmisión sexual y patología psiquiátrica. Otras características de los drogodependientes que ingresan en prisión son la carencia de hábitos de aseo e higiene corporal, conocimientos deficientes sobre los riesgos de enfermar, escaso contacto previo con servicios sanitarios y de tratamiento de drogodependencias, bajo nivel de estudios, trastornos en el desarrollo de la personalidad, desestructuración familiar, etc., en definitiva, un conjunto de elementos negativos de partida que reclaman una vigorosa actuación de las administraciones y de todas las organizaciones sociales que ayudan a los presos a recuperar su propia dignidad.

Algunas cifras pueden dar una somera idea del alcance de las actuaciones con drogodependientes en las prisiones: 13.669 personas en programas de prevención y educación para la salud; 22.356 jeringuillas distribuidas en el programa de intercambio de jeringuillas, 20.927 internos en el programa de metadona, 6.700 en el de deshabituación.

El Defensor del Pueblo ha continuado realizando un seguimiento de las actuaciones de la Administración en este complejo ámbito de la lucha contra la drogadicción. En el ejercicio 2005 han sido tres los informes evacuados por la Administración penitenciaria a requerimiento del Defensor del Pueblo.

La Institución se interesó por los avances en el desarrollo del Real Decreto 1911/1999, de 17 de diciembre, por el que se aprobó la estrategia nacional sobre drogas para el período 2000/2008. En su respuesta, la Administración informó que los programas y actividades preventivas sobre el consumo de drogas y sus consecuencias se desarrollan en todos los centros penitenciarios. En relación con la formación en materia de prevención de las drogodependencias, desde el año 2000 alrededor del 20 por 100 de los funcionarios han participado en actividades formativas de prevención. En relación con el Programa de intercambio de jeringuillas, todos los establecimientos tienen las condiciones técnicas y legales para efectuar intercambios si hay demanda. En 2004, en concreto, ha habido usuarios en más de la mitad de los centros penitenciarios. En relación con las intervenciones de carácter psicosocial de los programas de reducción del daño, todos los internos en tratamiento con metadona pueden participar en actividades ocupacionales, deportivas y formativo-laborales. Asimismo, se desarrollan programas en módulo terapéutico en 16 centros penitenciarios y programas en comunidad terapéutica intrapenitenciaria en 4 prisiones. En cada centro penitenciario está constituido el grupo de atención al drogodependiente, equipo que realiza la definición de los objetivos, la coordinación de los recursos y el seguimiento y evaluación de las intervenciones con internos drogodependientes. El diseño, ejecución y evaluación de cada uno de los programas específicos son efectuados por un equipo multidisciplinar, en el que participan profesionales del centro penitenciario y profesionales de otras instituciones, entidades y organizaciones no gubernamentales. Son más de 40 las organizaciones no gubernamen-

tales que colaboran en los programas con drogodependientes, siendo Alcohólicos Anónimos, Comités Antisida, Cruz Roja y Proyecto Hombre las que intervienen en mayor número de centros.

Posteriormente, la Institución solicitó información complementaria y, en su respuesta, la Dirección General de Instituciones Penitenciarias indica que está previsto incrementar las actividades formativas de funcionarios, con la colaboración de los «Planes autonómicos y nacional sobre drogas», en virtud de un convenio firmado en 2005 entre el Ministerio del Interior (Dirección General de Instituciones Penitenciarias) y el Ministerio de Sanidad y Consumo (Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas), con el objeto de desarrollar programas conjuntos, incluida la formación de funcionarios. Referente a las intervenciones con drogodependientes en módulo terapéutico y comunidad terapéutica intrapenitenciaria, se desarrollan programas de deshabituación en módulo terapéutico en los centros de Albolote (Granada), Alcázar de San Juan (Ciudad Real), Algeciras (Cádiz), Badajoz, Córdoba, Herrera de la Mancha (Ciudad Real), Las Palmas de Gran Canaria, León, Madrid IV (dos módulos), Mallorca, Segovia, Teixeiro (A Coruña), Tenerife, Topas (Salamanca), Valladolid, Villabona (Asturias) (3 módulos) y Zaragoza; y programas de deshabituación en comunidad terapéutica intrapenitenciaria en los centros de Córdoba, Madrid V, Ourense y Valencia.

Finalmente, y en respuesta al seguimiento permanente que de esta importante labor penitenciaria se lleva a cabo desde el Defensor del Pueblo, se informa que se están desarrollando cursos de formación y reciclaje en materia de educación para la salud y en materia de intervención psicosocial a internos en tratamiento con metadona. En lo que respecta a las intervenciones con drogodependientes en módulo terapéutico y comunidad terapéutica intrapenitenciaria, se han incorporado los establecimientos de Daroca (Zaragoza), Madrid II (Meco) y Alicante II (Villena) a los programas de intervención en módulo terapéutico, en A Lama (Pontevedra) se está en fase de implantación, y en Madrid VI (Aranjuez) se está constituyendo el equipo multidisciplinar y se está elaborando el programa (9513017).

2.4. Las infraestructuras

Sin perjuicio de constatar directamente el estado de determinados centros penitenciarios, a través de las visitas que se han realizado, la Institución realiza un seguimiento específico de algunas prisiones con especiales carencias. Es el caso de una queja relativa al centro penitenciario de Las Palmas.

En 2005 se recibió un primer informe en el que se indicaba que el departamento de mujeres tiene 23 celdas, de las cuales cinco de ellas tienen unas medidas especiales de seguridad en las ventanas porque dan directamente al exterior de la prisión, no afectando, entiende la Administración, estas medidas ni a su habitabilidad ni a su ventilación. En aquel informe se indicaba que había tres niños en el centro que estaban saliendo al exterior a través de un convenio que existe con Cruz Roja, de lunes a viernes, habiéndose fomentado las salidas con familiares de los mismos los fines de semana y festivos. Por lo que respecta a las condiciones de vida del departamento de mujeres, se señala que el patio del departamento tiene una superficie de 189 metros cuadrados, para una pobla-

ción promedio de entre 70 y 80 internas, las cuales no coinciden en el mismo, ya que las internas tienen destinos, muchos de ellos fuera del departamento, como cocina, lavandería, recintos interiores y exteriores, viveros, y cursos de formación, que se dan fuera del módulo en exclusiva para mujeres, así como talleres y escuela, que estando dentro del propio departamento ocupan a un buen número de internas, con lo que se logra, informa la Dirección General de Instituciones Penitenciarias, que el número de ellas que comparten patio se reduzca apreciablemente.

Por lo que respecta a las características organolépticas del agua se informa que la empresa suministradora, Emalsa, garantiza la potabilidad del agua, siendo exactamente de la misma calidad que la que se suministra al resto de la ciudad. No obstante, al proceder de una desalinizadora, puede afectar a su sabor, por lo que en el centro el agua que se entrega a la población reclusa para beber es toda embotellada.

Continuaba informando la Administración, que se procuraba respetar, dentro de las posibilidades del centro, lo previsto reglamentariamente en cuanto al tiempo de estancia en el departamento de ingresos. No obstante, en ocasiones puntuales en las que faltan plazas en el resto de departamentos residenciales, no queda otra opción que aumentar el periodo de estancia en el mismo. Debemos señalar, decía la Administración, que el patio del módulo tiene una superficie de 660 m^2, suficiente para la población que alberga.

A la vista de este informe, la Institución se dirigió a la Administración manifestando que se desprende que más del 20 por 100 de las celdas del departamento de mujeres presentan unas chapas perforadas en sus ventanas que pueden limitar el paso de la luz, disminuir la ventilación e impedir la visibilidad del exterior, como manifestaron los comparecientes.

Se pidió información sobre las características técnicas de estas chapas y de los porcentajes de reducción del paso de luz y ventilación respecto de ventanas de características análogas pero desprovistas de tales chapas.

Por lo que atañe a la superficie del patio del departamento de mujeres, parecía ser que la superficie disponible por persona era incluso inferior a los 3 m^2 puestos de manifiesto por los comparecientes.

Se convino con la Administración en que, efectivamente, la realización de actividades y destinos permite al menos cinco días a la semana en horario preferente matutino, aliviar la falta de espacio que presenta este departamento. En todo caso, sin perjuicio de ello, se había de estimar fundada la queja de los comparecientes en cuanto a las inadecuadas condiciones del patio en aquellos momentos en que toda la población femenina del centro penitenciario de Las Palmas ha de hacer uso del patio.

Todas estas circunstancias llevaban a plantear, nuevamente, la necesidad de que fueran agilizadas lo más posible las actuaciones tendentes a la construcción y apertura de un nuevo centro penitenciario en la isla de Gran Canaria.

Por lo que respecta a las características organolépticas del agua potable suministrada al centro penitenciario de Las Palmas, se solicitó informe sobre si efectivamente existía algún informe de los facultativos del centro al respecto, así como de la fecha desde la que se suministra el agua embotellada en este centro.

Por lo que atañe al departamento de ingresos, se insistió en la necesidad de que el tiempo de permanencia se redujera en lo posible, toda vez que aunque el patio pueda tener unas dimensiones adecuadas para la población que alberga (aspecto con el que discrepan los comparecientes), lo cierto es que sus instalaciones internas sufren una dotación peor, y esto se traduce en unas peores condiciones de vida de los reclusos allí alojados.

En la subsiguiente respuesta de la Dirección General de Instituciones Penitenciarias se indicaba que las condiciones de iluminación en las celdas provistas de chapas perforadas se ven reducidas en un tercio respecto de aquellas que no disponen de ella. Por este motivo se ha instado a la Administración para que valore la necesidad de su mantenimiento y, en caso de que se estime que ha de ser mantenido un sistema de protección de seguridad, que se instale uno menos restrictivo para la iluminación y ventilación de las celdas referidas. En efecto, esta circunstancia es incompatible con la afirmación efectuada por la Administración, a tenor de la cual la instalación de estas chapas no afecta a las condiciones de habitabilidad de las celdas, ello sin contar con el porcentaje de reducción de la ventilación.

En el siguiente informe de la Administración, se indica que quince ventanas del módulo, además de la habitual carpintería de aluminio con dos hojas y barrotes poseen un cerramiento añadido en cara exterior, consistente en chapa galvanizada agujereada de 2 mm. Estas ventanas son precisamente las que dan al exterior del recinto, es decir, fuera del muro perimetral de seguridad.

La alternativa de sustituir este cerramiento, indica la Dirección General de Instituciones Penitenciarias, pasaría, dadas sus características técnicas, por la instalación de chapas de «tramex» mixto pletina-varilla en acero galvanizado de 3 x 1 m y de 2 cm de luz de malla, opción que no obstante mermaría la seguridad en relación con la situación actual. El montaje supondría, dada la envergadura y el considerable peso de este material, así como la ubicación de las ventanas, la adecuación de medios para trabajos en altura, tales como andamiajes, anclajes de seguridad, etc. De igual modo se requeriría mano de obra cualificada, excluyendo necesariamente la intervención de personal interno, dado que se trata de elementos que afectan a la seguridad del centro.

Asimismo, cabe reseñar la complicación añadida que tendría esta intervención, basándose en el estado de deterioro avanzado por oxidación y fatiga del material que presentan los premarcos y marcos metálicos, conformados en monobloque con los propios barrotes y anclados directamente en los paramentos verticales de bloques de hormigón rellenos. Esto supondría una necesaria intervención previa de saneamiento de estas estructuras, incluso la sustitución integral de muchas de ellas, ya que ante la pérdida de material de sustento, la sujeción de las nuevas planchas mediante soldadura no sería viable o, en su defecto, dado su peso, carecerían de la seguridad deseada.

En cuanto a la calidad del agua de abasto que se recibe, informa la Dirección General que el agua de la red general llega a depósitos-aljibes que reciben tratamientos de limpieza mecánica y desinfección química conforme a la periodicidad que marca la normativa.

El agua se distribuye a través de la red primaria, red secundaria y red terciaria. A dicha red en sus puntos terminales se le aplican los tratamientos contra la «legionela» que estipula la ley.

Los análisis físico-químicos que periódicamente se realizan aportan valores normalizados, excepto en la dureza del agua y alcalinidad, parámetros estos ya habituales y comunes en la calidad del agua de la isla. Los parámetros de color, olor y sabor se aprecian igualmente normales, sin que haya constancia de su alteración ni de circunstancias coyunturales que pudieran producirla, informa la Dirección General de Instituciones Penitenciarias.

En la actualidad se está procediendo a la sustitución parcial de ciertos tramos de la red secundaria de distribución, circunstancia que, eventualmente y de forma puntual, podría producir algún enturbiamiento del agua, producto de los cortes en las tuberías que se sustituyen. Esta supuesta circunstancia desaparecería de forma inmediata desde que el caudal de la zona intervenida retoma su flujo.

Por último, informa la Dirección General de Instituciones Penitenciarias que el agua de consumo abastece tanto al propio centro penitenciario como a la urbanización de 50 viviendas de funcionarios, así como al resto de dependencias anexas y a la residencia de solteros. Una distribución tan amplia y con tal número de usuarios evidenciaría de forma generalizada cualquier alteración de parámetros físicos evidentes, circunstancia que, independientemente de las intervenciones y valoraciones propias la Administración, al parecer, no se ha producido.

Concluye la Administración afirmando que se puede entender que las características físicas y químicas del agua que se recibe en el centro, no presentan variaciones significativas con respecto al resto del suministro general.

A pesar de lo anteriormente expuesto, a todos los internos se les suministra agua embotellada para beber.

Dado el contenido del informe recibido se solicitó nueva información relativa a la posible sustitución de las planchas perforadas de las celdas del departamento de mujeres que disponen de ellas, dando por concluido el asunto relativo a la calidad del agua.

En el último informe recibido en 2005 sobre este asunto, se señala que tanto los paramentos de bloques de hormigón en los que se asientan las actuales estructuras de cerramiento de seguridad de las ventanas, como éstas, premarcos y marcos metálicos con barrotes incorporados, presentan un estado de deterioro y fatiga de materiales que es calificado de avanzado y llama la atención del técnico encargado de elaborar el informe remitido. Asimismo, se habla de pérdida de material de sustento. Esta circunstancia, efectivamente, hace que no se pueda plantear directamente la sustitución de las chapas perforadas existentes por planchas de «tramex».

Con independencia de estas consideraciones técnicas, es importante reseñar que las condiciones de iluminación, ventilación y visibilidad de estas celdas, distan lo suficiente de las condiciones que presentan las celdas desprovistas de chapa perforada como para que se plantee la conveniencia de sustituirlas cuando menos por otro mecanismo que no suponga una restricción tan grande de la iluminación y ventilación de estas celdas. Todo ello en el entendimiento de que sería necesario previamente que se minimizaran los riesgos que para la seguridad del centro pudiera suponer la eliminación de estas chapas, a través de la selección del perfil de las reclusas que las ocupan (0313004).

Por otra parte, se ha continuado el seguimiento de los trabajos que se realizan para la mejora de las infraestructuras penitenciarias. En concreto, por lo que respecta a la situación de los nuevos centros del archipiélago canario, se aprecia que continúan las gestiones tendentes a localizar terrenos para la construcción del nuevo centro penitenciario de la isla de Gran Canaria. También se estudia la viabilidad de la utilización del centro penitenciario militar de La Isleta, en Las Palmas de Gran Canaria.

La ampliación del centro penitenciario de Lanzarote se encuentra en la fase previa a la solicitud de licencia de obras.

Respecto del nuevo centro penitenciario de Navarra se está a la espera de la firma de un convenio entre el Gobierno de Navarra y la Administración penitenciaria.

Para la construcción del nuevo centro penitenciario de San Sebastián, se informa que se ha firmado entre la Administración penitenciaria y el Ayuntamiento de San Sebastián un protocolo de intenciones (9905135).

En este mismo orden de cosas, y en lo que se refiere a la situación del centro penitenciario de Melilla, ha de apuntarse la preocupación con que se percibe el incremento de población que actualmente sufre este centro. Según los últimos datos disponibles, con una población que sobrepasa los 325 internos, las condiciones de vida han empeorado, lo que lleva nuevamente a recordar la necesidad de realizar actuaciones que palien el déficit de plazas penitenciarias de la Ciudad Autónoma de Melilla. El dato de que cerca de 100 reclusos naturales o radicados en esta ciudad se encuentran en centros penitenciarios peninsulares, pone de manifiesto con claridad que la construcción de nuevos centros penitenciarios en la península no resolverá la falta de plazas que padece la ciudad de Melilla, sino que en todo caso agravará la situación de todos aquellos presos que en el futuro sean trasladados a estas nuevas prisiones y con ellos la de su familia.

Por todo ello, ha de insistirse nuevamente en la necesidad de planificar una solución que permita resolver el problema de plazas penitenciarias de la ciudad de Melilla, de acuerdo con las previsiones contenidas en la Ley Orgánica General Penitenciaria (F9900123).

2.5. Tratamiento

2.5.1. Permisos de salida

En su carta una compareciente se lamentaba de la situación de su compañero y padre de su hija, interno en el centro penitenciario de Algeciras (Cádiz). Al parecer, en el curso del mes de agosto de 2005 cumplía las tres cuartas partes de su condena y, pese a ello, recientemente había sido trasladado del centro penitenciario de Puerto II (Cádiz) al centro penitenciario de Algeciras de forma que su relación familiar estaba viéndose deteriorada. La compareciente carecía de trabajo y no podía sufragarse los gastos que le ocasiona visitar a su esposo junto a su hija de dos años de edad.

Concluía manifestando su pesar por lo próxima que se encontraba la fecha de cumplimiento de las tres cuartas partes de la condena, y las dificultades que estaba encontrando para disfrutar de permisos de salida y, con ello, de ser clasificado en tercer grado de tratamiento, requisitos precisos para obtener la libertad condicional.

Del informe recibido de la Dirección General de Instituciones Penitenciarias se desprendía que con fecha 23 de febrero de 2005 fue denegada su petición de disfrute de permiso ordinario por la Junta de tratamiento del centro penitenciario de Algeciras, dado que, debido al poco tiempo de permanencia en ese centro, su equipo técnico no había podido completar el estudio y observación necesaria de su situación.

El informe confirmaba que el recluso, condenado a nueve años de privación de libertad, permanecía en prisión ininterrumpida desde mediados del año 1999, es decir, había cumplido al menos seis de los nueve años impuestos.

La institución ignora las circunstancias concurrentes en el presente caso y los méritos que puedan arropar la petición del interesado, pero, en todo caso, sorprende que tras seis años en prisión ininterrumpida no existan, entre los documentos personales obrantes en su expediente y protocolo personal, documentos y elementos de juicio que permitan emitir una resolución fundada sobre la solicitud de permiso de salida.

Con carácter general, puede decirse que la utilización del argumento empleado en el presente caso, en la medida en que no entra en el fondo de la petición del recluso, impide la formulación de un recurso que por su fundamentación pueda prosperar. No puede prosperar pues el argumento que se emplea, en la medida en que no resuelve sino residualmente la petición planteada; es difícilmente atacable, «se deniega su petición porque no hemos tenido tiempo de observarle».

Esta Institución entiende que el recluso, cualquier recluso, comienza a ser observado desde el momento en que ingresa en prisión y este caudal de conocimiento, al menos en lo esencial, debe quedar registrado en un soporte idóneo para que a lo largo de toda su estancia penitenciaria pueda ser «utilizado». Por ello ha de sostenerse que tras seis años de estancia en prisión, y, en consecuencia, de seis años de observación y tratamiento, que se argumente por un determinado equipo técnico que no ha tenido tiempo de observar a un recluso, no puede ser pacíficamente admitido.

Posteriormente, la Administración informa de que en agosto de 2005 se le ha denegado un permiso, por razones fundadas (delinquió hallándose en tercer grado), pero la cuestión debatida no es si procedía o no el permiso, sino la inexistencia de datos, en un momento determinado (febrero de 2005), para tomar una decisión aun siendo un recluso antiguo en el sistema penitenciario, por lo que se ha solicitado un nuevo informe al respecto (0502520).

2.5.2. Contraanálisis en caso de detección de consumo de drogas

Un interno en el centro penitenciario de Logroño se dirigió en su día a la Institución manifestando que, como consecuencia de haber dado positivo en cocaína en una analítica, había dejado de disfrutar de permisos. Según manifestaba el compareciente, no era consumidor de drogas, por lo que solicitó que le realizasen una nueva analítica; dicha solicitud le fue denegada, causándole así una clara indefensión. Según le dijeron, no le realizaban un contraanálisis por ser éstos muy caros.

La Institución formuló una recomendación del siguiente tenor: «Que, al igual que al parecer sucede en algunos centros penitenciarios, se inste al resto de centros para que

los laboratorios conserven las muestras de orina, a fin de que los internos tengan la posibilidad de que, haciéndose ellos cargo de su coste, les sean realizadas contraanalíticas».

Esta recomendación fue aceptada en el mes de junio de 2003 en los términos propuestos, y para los casos en los que puedan derivarse consecuencias negativas para los internos.

En un informe de la Dirección General de Instituciones Penitenciarias se indicaba que la regulación, mediante instrucción, de las pruebas de determinación del consumo de tóxicos en la población interna, estaba en la fase de análisis y diseño de los aspectos metodológicos del proceso, en lo relativo a las indicaciones para realizar la prueba, consentimiento informado o autorización del interno, confidencialidad e integridad de la muestra, procedimientos en la recogida de la muestra y envío a laboratorio, conservación de la muestra para contraanálisis, recepción de resultados y documentación oficial.

A principios del ejercicio 2005, la Dirección General de Instituciones Penitenciarias informa que, dando cumplimiento a la mencionada recomendación, con fecha 27 de diciembre de 2004 se había dictado la pertinente orden de desarrollo. En la misma, dirigida a los directores de los centros penitenciarios, la Subdirección General de Tratamiento y Gestión Penitenciaria cita la recomendación del Defensor del Pueblo, e indica entre otros extremos que «a partir de la recepción del presente escrito, las analíticas que se determinen como necesarias, para cualquier interno, se decidirán por el equipo multidisciplinar (personal de tratamiento, sanidad y vigilancia), en el marco de su programa de tratamiento, y deberá concretar: qué tipo de prueba se va a realizar, quién la lleva a cabo, cómo se recoge la muestra y envío al laboratorio, recepción de resultados y los documentos oficiales necesarios para tratar el proceso. Será necesario, además, realizar las gestiones adecuadas para conseguir que los laboratorios conserven la muestra para contraanálisis, al menos durante tres meses» (0212929).

2.5.3. Tratamiento de internos condenados por delitos contra la libertad sexual

En el marco de una investigación abierta en el año 2004, se ha apreciado por la Institución el interés con que está previsto ampliar el número de centros en los que se ofrecen los programas de tratamiento para reclusos condenados por delitos contra la libertad sexual, previa revisión del programa actualmente en curso en ocho centros de los dependientes de la Dirección General de Instituciones Penitenciarias.

Asimismo, se quiso llamar la atención sobre una noticia publicada en medios de comunicación social, en la que se señalaba que estaba previsto establecer un sistema de control con apoyo en las comunicaciones vía satélite, para personas condenadas por delitos contra la libertad sexual cuando salieran de prisión, con permisos, en tercer grado, en libertad condicional o definitiva. Teniendo en cuenta la estrecha relación existente entre la noticia referida y el objeto de la investigación, se estimó la necesidad de solicitar información relativa al grado de desarrollo del proyecto aludido, así como al grado de participación en el mismo de la Administración penitenciaria.

De la información recibida se desprendía que ya ha concluido la fase de revisión del vigente programa de tratamiento de reclusos condenados por delitos contra la libertad

sexual, habiendo sido seleccionado un grupo de 18 centros penitenciarios para el desarrollo de su versión actualizada. Paralelamente, se informa de que un grupo de profesionales penitenciarios y extrapenitenciarios está diseñando un instrumento para evaluar la eficacia del referido programa. En concreto, en octubre de 2005 se realizó un curso formativo por los profesionales encargados de desarrollar el programa de tratamiento para agresores sexuales en los centros penitenciarios de Almería, Albolote, Córdoba, Sevilla, Topas, Valladolid, León, La Moraleja, Madrid III, Palma de Mallorca, Tenerife, Teixeiro, Ourense, Castellón, Cáceres, El Dueso, Zaragoza-Zuera y Logroño.

En lo que se refiere al seguimiento de internos a través de GPS, se ha tratado de un programa piloto llevado a cabo en 16 permisos de internos de la Comunidad de Madrid, cuyos resultados se están evaluando (F0400092).

2.5.4. Trabajo productivo de reclusos extranjeros

Compareció el gerente de la empresa M y D Moldeo y Diseño S. L., exponiendo que su empresa se dedica a la fabricación de piezas de poliéster reforzado con fibra de vidrio. Los primeros trabajos comenzaron principalmente en el centro penitenciario de Ocaña, después se trasladaron al centro penitenciario de Valdemoro y al de Navalcarnero simultáneamente, manteniendo empleados a una media, durante este periodo, de 60 trabajadores internos. Posteriormente, la empresa decide instalarse al 100 por 100 en el exterior, pero contando con una plantilla que en su 25 por 100 provienen de trabajadores en situación de penados en tercer grado, en libertad condicional y en suspensión de condena.

Señala el compareciente que muchos de estos trabajadores son extranjeros. Su permiso de trabajo y las sucesivas prórrogas eran concedidos por el Ministerio de Asuntos Sociales cada seis meses, debiendo presentar tanto la empresa como el trabajador la documentación correspondiente para su otorgamiento.

Con la entrada en vigor el día 7 de febrero de 2005 de un nuevo Reglamento de extranjería, dichas autorizaciones y sus prórrogas para trabajar habían quedado suspendidas, ya que la nueva legislación no contemplaba los casos de los extranjeros penados que se hallan en tercer grado, en libertad condicional o en suspensión temporal de condena a la espera de la concesión o no del indulto.

A consecuencia de la nueva normativa, informa el compareciente, de un día para otro, habían debido prescindir de una parte importante de la plantilla y tramitar su baja laboral por carecer de la correspondiente autorización administrativa.

La situación se agrava porque los reclusos que están en tercer grado han de volver al centro penitenciario, y los que están en libertad condicional o en suspensión de condena, se quedan sin ingresos para poder costearse alimentos, habitación y en algunos casos para mantener a sus familias.

Concluye el compareciente solicitando la intervención del Defensor del Pueblo para conocer si, desde la Administración penitenciaria se ha realizado alguna gestión en relación con la tramitación de autorizaciones administrativas y sus prórrogas, para trabajadores del colectivo de extranjeros penados que se encuentran en tercer grado, libertad condicional o suspensión de condena.

En su respuesta al informe recabado, la Dirección General de Instituciones Penitenciarias indica que ha sido dictada una instrucción, relativa al procedimiento para autorizar el desarrollo de actividades laborales por parte de internos extranjeros en los talleres productivos de los centros penitenciarios, y el ejercicio de actividades laborales por penados extranjeros en régimen abierto o libertad condicional. Así fue acordado en el Consejo de Ministros celebrado el 1 de julio de 2005, al amparo de la disposición adicional primera del Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, aprobatorio del nuevo Reglamento de la Ley de extranjería (0503462).

2.6. Aspectos regimentales

2.6.1. Cacheos con desnudo integral en las prisiones

La Institución se ha preocupado por el establecimiento de garantías en la realización de los denominados «cacheos con desnudo integral» a los internos en centros penitenciarios. Tal medida debe efectuarse de manera reglada y proporcional a las circunstancias que concurren. En el ejercicio 2005 se ha adoptado por la Dirección General de Instituciones Penitenciarias un protocolo al respecto. El mencionado protocolo recuerda la doctrina del Tribunal Constitucional, en cuya virtud todo acto o resolución que afecte a derechos fundamentales ha de asegurar que las medidas limitadoras sean necesarias para conseguir el fin pretendido, ha de atender a la proporcionalidad entre el sacrificio del derecho y la situación en la que se halle aquel a quien se impone, y ha de respetar su contenido esencial. Del artículo 68.2 del Reglamento Penitenciario se desprende que sólo se podrá realizar cacheo con desnudo integral cuando existan razones individuales y contrastadas, que induzcan a pensar que los internos ocultan algún objeto peligroso o sustancia susceptible de causar daño a la salud o integridad física de las personas, o de alterar la seguridad o convivencia ordenada del establecimiento. El protocolo consiste en un elenco de previsiones sobre los presupuestos, realización y efectos de los cacheos. En concreto, sólo se adoptará esta medida cuando se estime que no puede ser eficaz el uso de medios electrónicos de registro, como las raquetas o los arcos detectores de metales; la resolución para intervenir será motivada y detallada, evitando el uso de fórmulas genéricas que no especifiquen adecuadamente las razones de la intervención; la decisión será recurrible ante el juez de vigilancia penitenciaria; se realizará en local cerrado, sin la presencia de otros internos, y por funcionarios del mismo sexo; se practicará en el menor tiempo posible y facilitando una bata; del resultado del cacheo se dará cuenta por escrito al jefe de servicio y a la dirección del centro, así como al juzgado de vigilancia penitenciaria (9619882).

2.6.2. Constancia documental de la aplicación y cese de medios coercitivos

Con motivo de la tramitación de una antigua queja, que se remonta a 1999, la Dirección General de Instituciones Penitenciarias comunicó a finales de 2004 que en la mayoría de los casos en que se produce la aplicación de medios coercitivos, la misma responde a razones de urgencia y, en consecuencia, la preceptiva autorización por parte del director se realiza de forma verbal. Añadía el centro directivo que no consideraba necesario que tal autorización quedase reflejada en un soporte físico, toda vez que, en todo

caso, el director ha de comunicar al juzgado de vigilancia penitenciaria dicha medida. En el hipotético caso de que se hubiera aplicado sin su autorización, el director vendría obligado a denunciar y corregir dicha actuación ilegal.

De dicho informe se desprendía que la Administración no estimaba necesario que quedase registrada la autorización de empleo de medios coercitivos, verbalmente transmitida por el director del establecimiento, al amparo de las previsiones contenidas en el artículo 45 de la Ley Orgánica General Penitenciaria.

En relación con este asunto se recordó que el artículo 339 del Reglamento Penitenciario de 1981 establece la obligación de dejar constancia de estas autorizaciones, entre otras vicisitudes, en los oportunos libros de incidencias.

El hecho de que la autorización transmitida lo sea de forma verbal, no es óbice, sino todo lo contrario, para que se deba dejar constancia de ella en el correspondiente libro oficial.

Todo ello sin perjuicio de la obligada comunicación al juez de vigilancia penitenciaria, también contemplada en el artículo 45 de la Ley Orgánica General Penitenciaria que, al modo de ver de esta Institución, opera como un mecanismo de control externo sobre la actuación de la Administración penitenciaria en su conjunto, sin entrar a valorar *prima facie* si se han respetado las competencias internas para la adopción de esta medida.

La obligación de anotar en los correspondientes libros oficiales los incidentes que acaecen en un centro penitenciario, y sin duda la aplicación de medios coercitivos y todas las actuaciones que lo rodean lo son, posee un carácter de control interno y tiene como función posibilitar a través del reflejo documental la reconstrucción de lo sucedido en un momento determinado, además de servir como cauce informativo para los sucesivos funcionarios que prestan servicio en un mismo puesto de trabajo.

No recoger en los oportunos libros de incidencias, que se ha recibido verbalmente la orden del director del centro autorizando el empleo de medios coercitivos cuando ello es necesario, no es una práctica administrativa correcta.

Posteriormente, la Dirección General de Instituciones Penitenciarias comunicó que en el caso concreto del que traía causa el expediente [aplicación de medios coercitivos, en concreto sujeción mecánica, a un interno en el centro penitenciario de Valdemoro (Madrid)], hay constancia documental, tanto en el libro de incidencias de enfermería como en el de jefatura de servicios, de la aplicación y cese de los medios coercitivos de referencia (9901922).

2.7. Transporte de objetos personales de los reclusos entre prisiones y comunicaciones telefónicas de los internos

Compareció ante la Institución un recluso exponiendo que, con ocasión de su salida del centro penitenciario de Almería el 23 de noviembre de 2004, sus pertenencias fueron extraviadas de modo que a mediados del mes de enero de 2005 todavía no le habían sido entregadas.

Esta disfunción estaba ocasionando que el recluso no dispusiera apenas de otra ropa que la que llevaba puesta y cierta ropa interior que le había facilitado la Administración.

Del informe evacuado se desprendía que el recluso compareciente no había recibido hasta el día 6 de febrero de 2005 sus pertenencias, que habían quedado retenidas a su salida del centro penitenciario de Almería por exceso de peso. Ante esta noticia, se inquirió a la Administración si se estimaba adecuado el actual sistema de gestión del traslado de las pertenencias de los reclusos y, en concreto, si se estima razonable que un recluso que es trasladado desde el centro penitenciario de Almería al de A Lama el día 23 de noviembre, no reciba sus pertenencias hasta el día 6 de febrero del año siguiente, particularmente teniendo en cuenta la acusada diferencia de temperatura entre las dos provincias y la carencia de ropa para combatir el frío. El preso sólo tenía la ropa que llevaba puesta y además carecía totalmente de dinero para sufragar los gastos del traslado de su equipaje.

Según se desprende de lo actuado, el recluso llegó al centro penitenciario de A Lama procedente del centro penitenciario de Almería únicamente con la ropa que llevaba puesta, que se ignora en qué consistía, pero puede imaginarse que era insuficiente para combatir el frío de Pontevedra en invierno.

Al parecer, la administración de la prisión le facilitó una camiseta de invierno y un par de calcetines a principios del mes de diciembre y dos pares más de calcetines y otra camiseta de invierno, indumentaria que fue completada a mediados del mes de enero con otras prendas que le resultaban necesarias desde el momento mismo de su ingreso en el centro (un chándal, un jersey, un pantalón vaquero, etcétera).

El presente caso ofrece indicios suficientes como para considerar que la actuación de la Administración, en materia de gestión de traslados de pertenencias de internos y entrega de ropa, ofrece un margen de mejora que ha de ser analizado internamente y se han de adoptar medidas organizativas correctoras.

En el último informe recibido de la Administración penitenciaria se indica la ropa que le fue facilitada al interno, y que el exceso de equipaje, de acuerdo a la normativa vigente, se remite con cargo al propio interno, de modo que si no dispone de dinero, se tramita la solicitud de ayuda asistencial que a veces produce un retraso considerable en la entrega de las pertenencias retenidas.

Si bien es preciso constatar que la Administración penitenciaria facilitó al recluso ropa suficiente mientras esperaba la llegada de sus pertenencias, no es menos cierto que el período de espera fue de dos meses y medio, tiempo excesivo mientras se tramitaba la solicitud de ayuda asistencial. Por ello, sería necesario, en caso de exceso de equipaje a trasladar e insuficiencia de recursos para que el interno pueda hacerlo a su costa, mejorar los tiempos de tramitación de las ayudas sociales establecidas para estos supuestos (0426298).

Se recibió en la Institución un escrito, en el que se formula queja del hecho de que en el centro penitenciario en el que se encuentra, únicamente se le permite el uso de tarjetas de teléfonos de la compañía Telefónica, las más caras, puntualiza el compareciente, todo ello en virtud de un convenio que al parecer había sido firmado entre la Administración y la referida operadora telefónica, lo que según manifiesta, repercute

en perjuicio de la normalmente deprimida economía de los reclusos de los centros penitenciarios.

Recabado el informe correspondiente de la Dirección General de Instituciones Penitenciarias, de él se desprende que las cabinas telefónicas instaladas en todos los centros únicamente admiten las tarjetas suministradas por la compañía Telefónica ya que es ésta la empresa con la que se ha contratado la prestación de este servicio.

Compete a la Administración el control y registro de las comunicaciones y esto sólo se puede conseguir con un sistema como el nuevo u otro de características similares. Para la Administración resulta esencial el adecuado control de las comunicaciones telefónicas, que con el sistema anterior no era posible ejercer de forma satisfactoria.

Sostiene la Administración que el nuevo sistema en general aporta ventajas considerables a los internos; a saber, permite a los internos hacer hasta cinco llamadas semanales, antes sólo dos. Las llamadas pueden realizarse sin control de los funcionarios en el mismo día y a la hora que lo deseen, dentro de la franja horaria establecida, de 9.00 a 14.00 y de 16.30 a 20.00 horas, de lunes a domingo.

Este sistema permite la inclusión en el sistema de hasta diez números de teléfono, antes cinco. Además de facilitar la instalación de nuevas cabinas telefónicas si fuese necesario, para atender con suficiencia las necesidades de los internos.

Por otra parte, se han gestionado con la compañía Telefónica nuevas tarifas: llamadas metropolitanas, 0,04 euros/minuto; provinciales 0,08 euros/minuto, y nacionales 0,11 euros/minuto. Por lo que se refiere a llamadas a móviles las tarifas son de 0,29 euros/minuto si son de Telefónica Movistar y Vodafone y 0,34 euros/minuto si es a Amena. Las tarifas de llamadas internacionales van desde 0,20 euros/minuto para llamadas a países como Francia, Italia, Portugal o Alemania hasta 3,15 euros/minuto a países como Corea o Australia (0505177).

2.8. Madres con niños en prisión

En relación con este importante asunto, se informa por la Dirección General de Instituciones Penitenciarias que el Consejo de Ministros de 2 de diciembre de 2005 ha aprobado un plan de inversiones, para la mejora de las infraestructuras penitenciarias entre las que se prevé la construcción de cinco unidades de madres internas con hijos menores de tres años en Andalucía, Baleares, Canarias, Comunidad Valenciana y Madrid. Dichas instalaciones estarán separadas de las prisiones para convertirlas en un entorno más adecuado al desarrollo de los niños. Entre los meses de enero y julio de 2005, el número de niños ha oscilado entre 200 y 208; de ellos, entre 157 y 169 en unidades de madres; entre 25 y 34 en unidades dependientes, y entre 7 y 12 en departamentos de mujeres.

En la Comunidad de Madrid, está prevista la firma del anexo al acuerdo de colaboración entre la Consejería de Educación y Cultura y la Dirección General de Instituciones Penitenciarias, en materia de atención educativa a niños hijos de internas en centros penitenciarios para el curso 2006-2007. En el curso actual, asisten a escuelas del exterior de la prisión niños que se encuentran en los centros de Alcalá de Guadaira, Tenerife, Dueñas, Albolote y Las Palmas (F9900120).

2.9. Pena de trabajos en beneficio de la comunidad

El Código Penal establece, en el elenco de penas que pueden imponerse por la comisión de delitos, la de «trabajos en beneficio de la comunidad», que pueden tener una duración de entre 1 y 180 días [artículos 33.3 *k*) y 33.4. *h*) del Código Penal].

Se trata de una pena diferente a la prisión que, para determinados delitos menos graves y leves, aúna eficazmente el sentido retributivo de la pena con la finalidad de reeducación y reinserción social. Esta pena, sin embargo, exige la dotación de plazas específicas para su cumplimiento, y el consiguiente esfuerzo de los poderes públicos, pues de no ser así resulta de imposible aplicación en la práctica. Los convenios con instituciones públicas y privadas son el instrumento adecuado para la creación de estos «puestos de trabajo» en beneficio de la comunidad.

El Procurador del Común de Castilla y León se dirigió al Defensor del Pueblo, solicitando que se interesase ante la Dirección General de Instituciones Penitenciarias la posible celebración de convenios con este propósito en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

En su respuesta, la Dirección General de Instituciones Penitenciarias manifiesta al Defensor del Pueblo que está negociando el establecimiento de convenios con varias entidades de ámbito nacional (Cáritas, Proyecto Hombre, Cruz Roja, Banco de Alimentos, Federación Española de Municipios y Provincias), así como otras entidades de ámbito parcial, al objeto de poder contar con el mayor número de plazas para el cumplimiento de dicha pena. Asimismo, manifiesta su disponibilidad para el establecimiento de convenios con cualesquiera entidades públicas o privadas dispuestas a ofertar plazas para el cumplimiento de esta pena, así como cualquier otra colaboración orientada al cumplimiento de los objetivos de reinserción.

Recientemente, valorando positivamente la disposición de la Administración en el sentido indicado, y en relación con la cuestión concreta suscitada por el Procurador del Común de Castilla y León, el Defensor del Pueblo ha formulado una sugerencia a la Dirección General de Instituciones Penitenciarias para que una vez concluidas las negociaciones en curso con diversas entidades, se inicien trámites con la Comunidad Autónoma de Castilla y León a fin de incrementar el número de plazas disponibles para el cumplimiento de penas de trabajo en beneficio de la comunidad, merced al oportuno convenio de colaboración (0501166).

3. CIUDADANÍA Y SEGURIDAD PÚBLICA

3.1. Víctimas del terrorismo

En el Informe correspondiente al año 2004 se hizo pormenorizada alusión a la cuestión de las víctimas españolas de atentados terroristas cometidos en el extranjero con anterioridad a septiembre de 2001 que, como consecuencia de un vacío legal, no se ven acogidas por la solidaridad que las demás víctimas del terrorismo reciben en virtud de un elenco de normas, en particular la Ley de Solidaridad con las Víctimas del Terrorismo de 1999.

2.9. Pena de trabajos en beneficio de la comunidad

El Código Penal establece, en el elenco de penas que pueden imponerse por la comisión de delitos, la de «trabajos en beneficio de la comunidad», que pueden tener una duración de entre 1 y 180 días [artículos 33.3 *k*) y 33.4. *h*) del Código Penal].

Se trata de una pena diferente a la prisión que, para determinados delitos menos graves y leves, aúna eficazmente el sentido retributivo de la pena con la finalidad de reeducación y reinserción social. Esta pena, sin embargo, exige la dotación de plazas específicas para su cumplimiento, y el consiguiente esfuerzo de los poderes públicos, pues de no ser así resulta de imposible aplicación en la práctica. Los convenios con instituciones públicas y privadas son el instrumento adecuado para la creación de estos «puestos de trabajo» en beneficio de la comunidad.

El Procurador del Común de Castilla y León se dirigió al Defensor del Pueblo, solicitando que se interesase ante la Dirección General de Instituciones Penitenciarias la posible celebración de convenios con este propósito en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

En su respuesta, la Dirección General de Instituciones Penitenciarias manifiesta al Defensor del Pueblo que está negociando el establecimiento de convenios con varias entidades de ámbito nacional (Cáritas, Proyecto Hombre, Cruz Roja, Banco de Alimentos, Federación Española de Municipios y Provincias), así como otras entidades de ámbito parcial, al objeto de poder contar con el mayor número de plazas para el cumplimiento de dicha pena. Asimismo, manifiesta su disponibilidad para el establecimiento de convenios con cualesquiera entidades públicas o privadas dispuestas a ofertar plazas para el cumplimiento de esta pena, así como cualquier otra colaboración orientada al cumplimiento de los objetivos de reinserción.

Recientemente, valorando positivamente la disposición de la Administración en el sentido indicado, y en relación con la cuestión concreta suscitada por el Procurador del Común de Castilla y León, el Defensor del Pueblo ha formulado una sugerencia a la Dirección General de Instituciones Penitenciarias para que una vez concluidas las negociaciones en curso con diversas entidades, se inicien trámites con la Comunidad Autónoma de Castilla y León a fin de incrementar el número de plazas disponibles para el cumplimiento de penas de trabajo en beneficio de la comunidad, merced al oportuno convenio de colaboración (0501166).

3. CIUDADANÍA Y SEGURIDAD PÚBLICA

3.1. Víctimas del terrorismo

En el Informe correspondiente al año 2004 se hizo pormenorizada alusión a la cuestión de las víctimas españolas de atentados terroristas cometidos en el extranjero con anterioridad a septiembre de 2001 que, como consecuencia de un vacío legal, no se ven acogidas por la solidaridad que las demás víctimas del terrorismo reciben en virtud de un elenco de normas, en particular la Ley de Solidaridad con las Víctimas del Terrorismo de 1999.

Sobre este asunto, y en el expediente abierto en la Institución al respecto, se recibió del Director del Gabinete del Ministro del Interior el informe que se había solicitado. En el mismo se decía que en respuesta a la solicitud de informe complementario acerca de las medidas adoptadas por el Ministerio del Interior, bien en cuanto al desarrollo reglamentario pendiente de la disposición adicional segunda de la Ley 32/1999, introducida por la Ley 2/2003, bien en cuanto a la modificación de la misma, a efectos de ampliar su ámbito temporal de aplicación, sobre lo primero se indica que cuando se lleve a cabo, en nada afectará al interesado que se había dirigido al Defensor del Pueblo, cuya esposa fue asesinada en Marruecos en 1994 en un atentado criminal de naturaleza terrorista islamista, pues la denegación de su solicitud de indemnización no se derivaba de una ausencia de normativa aplicable, sino, más bien al contrario, de no estar incluido en el ámbito de aplicación de dicha normativa. El problema se centra, pues, añadía el Ministerio del Interior, en la posibilidad de modificar la fecha a partir de la cual el Estado ha decidido, sobre la base del principio de solidaridad, indemnizar a las víctimas de atentados terroristas, en este caso, por hechos cometidos fuera del territorio nacional. En este sentido, la reforma legal operada por la Ley 2/2003 fijó esa fecha en el 1 de septiembre de 2001, fecha que vino marcada por unos acontecimientos de trascendencia mundial, como fueron los atentados terroristas contra las Torres Gemelas de Nueva York de 11 de septiembre de 2001, y que motivaron un giro en las políticas de lucha contra el terrorismo a nivel internacional.

En esta línea, nuestro legislador efectuó la citada modificación normativa, tomando como base la cobertura de los daños producidos desde los atentados de 11 de septiembre de 2001.

Asimismo, debe tenerse en cuenta, decía el Ministerio del Interior, que sería difícil que el supuesto aquí contemplado pudiese entrar en el ámbito de aplicación de la Ley 32/1999, al margen del componente temporal expuesto, pues la citada disposición adicional segunda prevé, como presupuesto de base para ser beneficiario de estas ayudas, el hecho de que el atentado terrorista se haya cometido fuera del territorio nacional 'por personas o grupos cuya actividad terrorista no se desarrolle principalmente en España'. En este sentido, tras los desgraciados acontecimientos acaecidos en Madrid, el 11 de marzo de 2004, por parte de grupos terroristas de fundamentalismo islámico, no parece que pudiera ser de aplicación esta disposición al atentado ocurrido en Marrakech en 1994.

A la vista del mencionado informe, la Institución se dirigió de nuevo al Ministerio del Interior, en el sentido de que, habiendo conocido a través de los medios de comunicación que podría producirse alguna modificación de la Ley de Solidaridad con las Víctimas del Terrorismo, sería una excelente oportunidad para contemplar a las víctimas españolas de atentados terroristas cometidos en el extranjero con anterioridad a 1 de septiembre de 2001.

La Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior, en orden a una posible iniciativa legislativa que reforme la legislación vigente, se remitió a las competencias de propuesta del alto comisionado de apoyo a las víctimas del terrorismo, adscrito a la Presidencia del Gobierno, creado en virtud del Real Decreto 2317/2004, de 17 de diciembre, que incluyen las de «iniciativas legislativas, reglamentarias y materiales para mejorar los mecanismos de información, atención y apoyo a las víctimas del terrorismo».

En esta tesitura, la Institución se dirigió a dicho alto comisionado, manifestándole el problema del vacío legal que sufren estas víctimas y sus familiares, en orden a conocer si está prevista alguna iniciativa legislativa al respecto.

Finalmente, en diciembre de 2005 el alto comisionado citado dio traslado a esta Institución de un informe sobre el borrador del anteproyecto de «Ley integral para la protección de las víctimas del terrorismo», y expresó su voluntad de apoyar al ciudadano que se había dirigido al Defensor del Pueblo. A petición del alto comisionado, y en relación con la posición de la institución del Defensor del Pueblo sobre las víctimas españolas de atentados terroristas cometidos en el extranjero con anterioridad al 1 de septiembre de 2001, la Institución ha comunicado a dicho organismo que es totalmente favorable a que las mencionadas personas obtengan el máximo reconocimiento y resarcimiento posibles. En el informe recabado del Ministerio del Interior en la tramitación de la queja de la Institución 0402087, decía el mencionado departamento ministerial en fecha 30 de junio de 2004, y constatando que la aplicación de la legalidad vigente no permite la concesión de ayudas a las víctimas del atentado de Marrakech cometido en el año 1994, que «cuestión distinta es la conveniencia de que por los órganos competentes se pueda realizar un estudio encaminado a reformar el párrafo segundo de la disposición adicional segunda de la Ley de Solidaridad para ampliar su ámbito temporal y dar cobertura legal, de ese modo, a los atentados cometidos antes del 1 de septiembre de 2001».

En este sentido, la Institución solicitó el 25 de agosto de 2004 al Ministro del Interior un informe sobre las medidas adoptadas en relación con una reforma que ampliase el ámbito temporal de la disposición adicional segunda de la Ley de Solidaridad con las Víctimas del Terrorismo y diese cobertura legal a los atentados terroristas cometidos contra españoles en el extranjero antes del 1 de septiembre de 2001. Finalmente, el 28 de junio de 2005 se manifestó al Ministerio del Interior que la posible modificación de la Ley de Solidaridad (o bien la nueva Ley integral que ahora anuncia el alto comisionado), sería una excelente oportunidad para contemplar a las víctimas españolas citadas.

En este momento, no puede sino reiterarse la posición indicada que, además de resarcir una injusticia histórica, se acompasaría a la filosofía del Real Decreto-Ley 8/2004, de 5 de noviembre, sobre indemnizaciones a los participantes en operaciones internacionales de paz y seguridad, en cuanto que el fallecimiento de españoles en el exterior es, por su propia naturaleza, circunstancia que conlleva en el real decreto-ley mencionado un régimen indemnizatorio equiparable al de las victimas del terrorismo (0402087).

3.2. Fuerzas y Cuerpos de Seguridad

3.2.1. Presuntos malos tratos y régimen disciplinario de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad

Causó gran conmoción social el fallecimiento de un ciudadano, en el puesto de la Guardia Civil de Roquetas de Mar (Almería), tras ser detenido, en el mes de julio de 2005.

El Defensor del Pueblo incoó una investigación de oficio al respecto. Según se informaba en los medios de comunicación, varios miembros de la Guardia Civil del citado

cuartel estaban imputados en el procedimiento judicial que se instruía, habiéndose adoptado, al parecer, medidas cautelares en el ámbito disciplinario.

Por otra parte, se ponía de relieve que un teniente declaró haber utilizado una porra eléctrica y la acusación particular también creía que utilizó un aerosol paralizante.

En concreto, se solicitó de la Dirección General de la Guardia Civil un informe sobre las medidas que, en el ámbito disciplinario, se habían adoptado contra los guardias civiles implicados, así como sobre la utilización de medios de defensa antirreglamentarios.

La Dirección General de la Guardia Civil remitió al Defensor del Pueblo un informe sobre las medidas adoptadas. En concreto, con fecha 26 de julio de 2005 fue incoado expediente gubernativo 103/05 por una supuesta infracción disciplinaria muy grave tipificada en el apartado 9º del artículo 9 de la Ley Orgánica 11/1991, de 17 de junio, del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil, contra el teniente comandante del puesto principal de Roquetas de Mar, por considerar que pudiera encontrarse presuntamente implicado en los hechos ocurridos, adoptándose además la medida cautelar de cese en funciones del citado oficial, conforme al artículo 35.2 de la mencionada ley orgánica. El 4 de agosto de 2005 se amplió el procedimiento disciplinario, por considerarse que la conducta mencionada pudiera ser además constitutiva de la presunta infracción disciplinaria muy grave tipificada en el apartado 2º del artículo 9 de la Ley del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil. En el mismo sentido y fecha se actuó contra los ocho guardias civiles que también presuntamente intervinieron en los hechos ocurridos, adoptándose la medida cautelar de cese en funciones para cada uno de ellos. También el 4 de agosto de 2005, derivado de la incoación del expediente gubernativo citado, y en aplicación del artículo 85 de la Ley 42/1999, de 25 de noviembre, de Régimen del Personal del Cuerpo de la Guardia Civil, el Ministro de Defensa acordó el pase de todos ellos a la situación de suspenso en funciones, exceptuando a uno de los afectados por ser guardia alumno en prácticas.

Evidentemente, estas medidas no prejuzgan la responsabilidad penal, que debe determinarse judicialmente.

En relación con el uso de medios de defensa, el informe de la Dirección General de la Guardia Civil, tras recordar la legislación de armas vigente en la materia, indica que la Guardia Civil puede utilizar los denominados «*sprays* de defensa personal», que están homologados por el Ministerio de Sanidad y Consumo y son un arma de dotación reglamentaria. En lo que se refiere a las defensas eléctricas, fueron retiradas del uso en la Guardia Civil en agosto de 1995, por el riesgo que podían entrañar si se aplicaban a personas cuyas condiciones físicas se desconocían, según diversos informes científicos. También se dio cuenta al Defensor del Pueblo del régimen vigente en cuanto a las denominadas «defensas extensibles», que pueden usarse con respeto a los parámetros de congruencia, oportunidad y proporcionalidad establecidos en la Ley 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

A la vista de este informe, se inquirió desde la Institución por el motivo por el que en el puesto de Roquetas de Mar, tenían al menos una defensa eléctrica. También se preguntó si al retirar las citadas defensas se depositaron en un mismo centro o, simplemente, se dictaron instrucciones para su no utilización.

En la respuesta recibida se indica que todas las defensas eléctricas fueron retiradas en agosto de 1995, siendo depositadas en un mismo almacén del Servicio de armamento y equipamiento policial de la Dirección General de la Guardia Civil. En lo que se refiere a la defensa eléctrica utilizada en el suceso de referencia, no era de las características de las antiguamente utilizadas por la Guardia Civil; por otra parte, el agente que hizo uso de la misma manifestó haberla cogido de entre los efectos que se encuentran intervenidos y depositados en el acuartelamiento de Roquetas de Mar como consecuencia de actuaciones policiales (05020256).

En el marco de un expediente incoado, la Fiscalía General del Estado informó a la Institución que, por la sección 17ª de la Audiencia Provincial de Madrid, en fecha 13 de septiembre de 2004, se dictó Sentencia desestimando el recurso de apelación interpuesto por un agente de la policía local de Fuenlabrada (Madrid), notificándose la firmeza de dicha sentencia, tanto al citado agente como al Ayuntamiento, el 8 de octubre de 2004. Por ello, se solicitó desde el Defensor del Pueblo, dado que el agente había sido condenado en firme por una falta de lesiones del artículo 617.1 del Código Penal, informe al Ayuntamiento de Fuenlabrada de las actuaciones que, en orden disciplinario, se hubieran adoptado contra el agente condenado tras la firmeza de la sentencia. En su respuesta, el Ayuntamiento confirma que se ha procedido a la apertura de expediente disciplinario por falta muy grave al funcionario de referencia (0002009).

En otro caso, la Fiscalía General del Estado dio traslado de copia de la Sentencia número 1450 de la Audiencia Provincial de Santa Cruz de Tenerife, de fecha 19 de noviembre de 2004, en la que se condena a tres policías locales, dos de ellos del municipio del Puerto de la Cruz (Santa Cruz de Tenerife) y otro del municipio de Santa Úrsula (Santa Cruz de Tenerife), como autores de un delito de detención ilegal y otro de lesiones. El Defensor del Pueblo se dirigió a ambos ayuntamientos en orden a interesarse por las consecuencias disciplinarias de las condenas, informando el del Puerto de la Cruz que se iniciarán los trámites oportunos a los efectos de incoar los respectivos expedientes disciplinarios, y el de Santa Úrsula que el expediente incoado y suspendido en su tramitación en marzo de 2002 permanecerá suspendido mientras la sentencia no sea firme, dado que ha sido recurrida en casación (F0000097).

En el caso de cuatro policías locales del Ayuntamiento de Santa Cruz de la Palma (Santa Cruz de Tenerife), devino firme la sentencia que condenó a tres de ellos por una falta de lesiones, y a otro por una falta de amenazas y otra contra el orden público. En el informe remitido por el Ayuntamiento, a solicitud del Defensor del Pueblo, se participa que por la alcaldía se considera suficiente la condena impuesta a los policías locales y, por ello, no se considera adecuada la apertura de expediente disciplinario.

A este respecto la Institución manifestó al Ayuntamiento que la Audiencia Provincial de Santa Cruz de Tenerife condenó a los policías de referencia como autores de faltas, las cuales fueron cometidas por los agentes, en el ejercicio de sus funciones, sobre un detenido a su cargo, lo que, a juicio de la Institución, resulta especialmente grave y su actuación, además de suponer un abuso de poder, genera desconfianza y desprestigio para las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad e indirectamente para todas las instituciones del Estado social y democrático de Derecho establecido en nuestra Constitución, y debe ser sancionada con la firmeza necesaria.

La actuación de los agentes supone un incumplimiento, tanto de las funciones que la Constitución y las leyes asignan a los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, como de los principios básicos de actuación de dichos miembros, principios éstos establecidos en el artículo 5 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Por parte del Ayuntamiento y, en este momento, en el que existe condena penal contra unos policías locales, se considera que la misma es suficiente y, por ello, no se va a iniciar expediente disciplinario alguno en su contra.

Esta Institución considera, por el contrario, que las distintas administraciones ante situaciones como la presente, deben actuar con firmeza y actuar disciplinariamente contra el agente condenado, pues la sanción penal y la administrativa son perfectamente compatibles y ajustadas a Derecho.

Así la Sentencia del Tribunal Constitucional número 234/1991, de 10 de diciembre, establece, en su fundamento jurídico 2º, lo siguiente:

> «Para que la dualidad de sanciones sea constitucionalmente admisible es necesario, además, que la normativa que la impone pueda justificarse porque contempla los mismos hechos desde la perspectiva de un interés jurídicamente protegido que no es el mismo que aquel que la primera sanción intenta salvaguardar o, si se quiere, desde la perspectiva de una relación jurídica diferente entre sancionador y sancionado».
>
> «Para que sea jurídicamente admisible la sanción disciplinaria impuesta en razón de una conducta que ya fue objeto de condena penal es indispensable, además, que el interés jurídicamente protegido sea distinto y que la sanción sea proporcionada a esa protección.
>
> El interés legítimo de la Administración en su conjunto es, el de servir con objetividad a los intereses generales (art. 103.1 C. E.); el de cada uno de los entes u órganos que la integran, en particular el de asegurar el funcionamiento eficaz del servicio público que les está encomendado, de donde fácilmente se infiere que la conducta de los funcionarios como simples ciudadanos, al margen de su función propia, no entra dentro del círculo de interés legítimo de la Administración y no puede ser objeto de la disciplina de ésta, salvo, claro está, y la salvedad es decisiva, que esa conducta redunde en perjuicio del servicio dada la naturaleza de éste.»
>
> «La irreprochabilidad penal de los funcionarios de la policía gubernativa es un interés legítimo de la Administración que, al sancionar disciplinariamente a los que han sido objeto de condena penal, no infringe en consecuencia el principio *non bis in idem.*»

Parece claro que el alto tribunal admite la posibilidad de que, por unos mismos hechos existan dos sanciones, una en el ámbito penal y otra en el administrativo, cuando existe un doble interés jurídicamente protegible.

En este mismo sentido se pronuncia el Tribunal Supremo, al establecer en la Sentencia número 50/1998, de 9 de diciembre, fundamento de derecho segundo, que «el

principio *non bis in idem* no impide que autoridades de distinto orden sancionen a un mismo sujeto por idénticos hechos, siempre que se tutelen, al apreciarse las diversas infracciones e imponerse las correspondientes sanciones penales y administrativas, distintos bienes jurídicos o, dicho en otras palabras, exista diversidad de intereses jurídicamente protegidos que fundamenten la doble punición.

En tales casos, esta dualidad de sanciones no vulnera aquel principio, ni el de legalidad que está contenido y que se proclama en el artículo 25 de la Constitución Española...».

Incluso el alto tribunal considera que la sanción administrativa puede ser incluso superior a la impuesta en vía penal, al establecer, en su Sentencia número 94/1998, de 31 de mayo, fundamento de derecho tercero que «... pena y sanción no se encuentran necesariamente en una relación jerárquica, de mayor a menor gravedad, sino que, tutelando intereses y persiguiendo objetivos muy diversos una y otra, es perfectamente posible que la represión encauzada por vía administrativa suponga un mayor contenido aflictivo que la impuesta en vía jurisdiccional».

Por todo lo anterior y al considerar esta Institución que el criterio del Ayuntamiento, de no proceder a la apertura de expediente disciplinario contra los agentes condenados, no es acorde con lo establecido en el artículo 103 de la Constitución y con los principios básicos de actuación de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad para garantizar el libre ejercicio de los derechos y libertades y la seguridad ciudadana recogidos en el artículo 104 de la citada norma, formuló la sugerencia de que se procediera a la incoación de expediente disciplinario contra los funcionarios de la policía local condenados por sentencia firme, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 20 del Real Decreto 33/1986, de 10 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado, respecto a la prescripción de las faltas.

Por otra parte y al objeto de evitar que situaciones como la presente puedan quedar impunes en el ámbito administrativo sancionador, se efectuó también la recomendación de que en aquellos casos en que funcionarios de la Policía Local del Ayuntamiento se encuentren incursos en actuaciones penales, por hechos de los que se pudieran derivar responsabilidades en su contra, se proceda a la apertura del correspondiente expediente disciplinario en su contra, sin perjuicio de suspender la tramitación del mismo hasta que la sentencia recaída en el ámbito penal sea firme, tal como establece el artículo 8.3 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (9717448).

La organización SOS Racisme se dirigió al Defensor del Pueblo alegando malos tratos infligidos a dos ciudadanos. Los causantes de los mismos habrían sido, según la citada organización, tres guardias civiles y un número indeterminado de mossos d'esquadra.

Recabados los correspondientes informes a la Dirección General de la Guardia Civil y al Departamento de Interior de la Generalidad de Cataluña, y sin que pudiera constatarse la existencia real de malos tratos en el caso concreto, se formuló, dada la apertura de diligencias judiciales, la sugerencia al Departamento de Interior de la Generalidad de Cataluña de que se procediera a la apertura del correspondiente expediente disciplinario contra los dos mossos d'esquadra que intervinieron en los hechos, sin perjuicio de suspender la tramitación del mismo hasta que se declare firme la sentencia que se dicte en su día.

El informe remitido por la Generalidad explica que en la Ley 10/1994, de 11 de julio, de la Policía de la Generalidad-Mossos d'Esquadra, la condena penal conlleva la comisión de una falta muy grave [artículo 68.1 *e*)] o grave [artículo 69 *q*)]. Por ello, si los agentes denunciados fueran condenados, se podría iniciar el correspondiente expediente disciplinario.

Este régimen jurídico permite optar en Cataluña, sin merma de la posibilidad de depurar, en su caso, responsabilidades disciplinarias, entre la apertura e inmediata suspensión de expediente disciplinario, entre tanto exista resolución en el proceso penal incoado, o bien esperar al final del proceso penal, pues el paso del tiempo no provoca la extinción de la responsabilidad penal por prescripción (0506671).

3.2.2. Trato incorrecto de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad

Un ciudadano expuso que en enero de 2005 se disponía a embarcar en el ferry que, con destino a Algeciras, sale de Ceuta a las 19.45 horas, con una bolsa de viaje que contenía objetos de dibujo técnico, un paraguas, una cámara de fotos, un inhalador bronquial y las llaves de su domicilio.

Según señalaba, una vez pasado, sin el menor incidente, el control de rayos X del equipaje y el detector de metales, un agente de la Guardia Civil le solicitó que se identificase y al entregarle el compareciente su documento nacional de identidad, lo arrojó sobre una mesa al tiempo que comentaba en voz alta «de San Sebastián». A continuación llevó al interesado a una pequeña habitación donde tras registrar el equipaje y cachearle, le indicó que debía quitarse los zapatos, los pantalones y la ropa interior, quedando el compareciente desnudo de cintura para abajo.

El interesado señala que protestó por el trato recibido y que como única respuesta el agente de la Guardia Civil, tras varias frases fuera de tono, salió de la habitación dando un portazo.

En relación con este asunto, la Dirección General de la Guardia Civil informó que el guardia civil de referencia había sido exhortado para un mejor cumplimiento de sus obligaciones y servicio, en orden a que, sin menoscabo de la operatividad y eficacia en el servicio, extremara las normas de tacto y corrección que siempre deben presidir la relación con los ciudadanos. Al propio tiempo, se había remitido una carta al ciudadano afectado pidiéndole disculpas (0500505).

Compareció el coordinador de la oficina de información y denuncias de SOS Racisme, exponiendo que el pasado día 20 de enero de 2005, alrededor de las 9.00 horas, un ciudadano tuvo un incidente en la estación de Renfe de la Plaza de Cataluña, en Barcelona, con un empleado de esa empresa, que le exigía el abono de una multa al haberse confundido en la compra del billete.

El ciudadano reclamó la presencia de la policía para aclarar la situación y cuando se personaron los agentes, lo primero que hicieron fue quitarle el teléfono móvil con el que estaba hablando y le hicieron que sacara todas sus pertenencias.

Ante las protestas de dicho ciudadano por el trato recibido, los agentes le dijeron que le podían llevar a Comisaría, a lo que accedió el interesado, procediendo los agentes a

intentar esposarle, momento en el que se resistió y fue golpeado por uno de los agentes en la nariz y posteriormente fue esposado.

Cuando fue conducido al vehículo policial, le colgaron su mochila en el cuello y, según refiere, fue amenazado si continuaba protestando.

En el informe recibido de la Dirección General de la Policía, entre otras consideraciones, se manifiesta que el ciudadano afectado tuvo que ser conducido esposado a Comisaría para ser identificado en el marco de las previsiones de la Ley de Seguridad Ciudadana, pero que ello se debió a su propia seguridad sin que en ningún momento de la actuación tuviera la consideración de detenido.

A este respecto, la Institución expresó su disconformidad con dicha actuación, pues no se puede proceder a inmovilizar a una persona por estar alterada o nerviosa, sin que haya mostrado ninguna actitud violenta ni evasiva con los agentes de la autoridad. Por ello, se sugirió la apertura de expediente disciplinario contra los agentes actuantes, dejando en suspenso el mismo, a expensas de la resolución judicial que se dictase en su día. Esta sugerencia ha sido aceptada.

Posteriormente, se ha conocido que los agentes actuantes han sido absueltos en juicio de faltas. La sentencia ha sido apelada por el denunciante, y el procedimiento disciplinario ha sido archivado provisionalmente (0502430).

3.2.3. Calabozos

Compareció un ciudadano manifestando que su hijo fue detenido e ingresado en los calabozos del puesto de la Guardia Civil de Valverde, en la isla de El Hierro (Santa Cruz de Tenerife).

Continúa manifestando que su hijo solicitó que se le cambiara de calabozo, a lo que se negaron los guardias, a pesar de que el suyo, según refiere, estaba en pésimas condiciones.

En este caso se solicitó de la Dirección General de la Guardia Civil que informase sobre las características de los calabozos del puesto de Valverde y, en su caso, previsiones que existiesen para su remodelación o acondicionamiento.

En el informe recibido se manifiesta que el calabozo utilizado, de cinco metros cuadrados útiles y buen estado de conservación, tenía una antigüedad de dos años y medio, su equipamiento era de mantas, almohada y un colchón de ocho meses de antigüedad. La limpieza se realizaba semanalmente, siendo desinsectado y desinfectado cada dos meses. Este calabozo ha sido cerrado en septiembre de 2005, utilizándose otros dos, alicatados en su totalidad y con circuito cerrado de televisión, de acuerdo con las normas sobre tratamiento y custodia de detenidos (05020353).

3.3. Detenciones

Compareció ante la Institución una ciudadana, quien expuso que el día 1 de septiembre de 2004, fue detenida en el hotel Cotursa Roselló de Barcelona, alrededor de las

8.30 horas, por una orden de detención emitida por un Juzgado de Málaga. No obstante, no se le informó de los motivos de la detención, siendo ingresada en unos calabozos, donde estuvo encerrada todo el día.

Alrededor de las 18.00 horas se personó en la Comisaría un letrado, contratado por su hermana, al que tampoco le informaron de los motivos de la detención.

Al día siguiente fue conducida a los juzgados, hacia las 13.00 horas le notificaron Auto de un Juzgado de Málaga, en el que se le informaba de la apertura de un juicio oral en su contra, siendo puesta en libertad.

La Institución solicitó del Director General de la Policía que informase sobre los hechos expuestos y motivos por los que la interesada estuvo detenida más de 24 horas sin conocer las causas de dicha detención, en contra de lo establecido en el artículo 17.3 de la Constitución Española.

En el informe recibido se puso de relieve que, cuando fue detenida, se le comunicó que el motivo de su detención se debía a una reclamación judicial, si bien no se le informó de cuál era el motivo de fondo por el que se le privaba de libertad.

Por ello, la Institución solicitó de la Dirección General de la Policía un informe complementario, comprensivo de los motivos por los que los funcionarios de la dependencia policial, donde se encontraba la ciudadana detenida no solicitaron una más amplia información al Juzgado que emitió la orden de búsqueda, detención y personación, al objeto de informarle debidamente de los motivos de la reclamación.

En el nuevo informe se participa que cuando la ciudadana afectada fue detenida en el hotel, se le informó verbalmente del motivo de la detención y, posteriormente, cuando se encontraba en la Comisaría del distrito de L'Eixample, se le informó por escrito, al igual que se informó al letrado cuando se personó en dicha dependencia policial.

De la documentación que se acompañaba al informe, se observaba que a la ciudadana se le comunicó que el motivo de su detención se debía a una reclamación judicial, pero sin informarle, como se ha dicho, de cuál era el motivo de fondo concreto por el que se le privaba de libertad.

Esta Institución no alcanzaba a comprender por qué los agentes que practicaron la detención, no solicitaron del Juzgado correspondiente una información concreta del delito por el que existía esa requisitoria, y así dar cumplida eficacia a lo establecido en el artículo 17.3 de la Constitución Española y artículo 520 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

Por ello, se solicitó un nuevo informe respecto de los motivos por los que los funcionarios de la dependencia policial donde se encontraba detenida la interesada, no solicitaron una más amplia información al Juzgado que emitió la orden de búsqueda, detención y personación, al objeto de informarle debidamente de los motivos de la reclamación.

Finalmente, pudo conocerse que en la Comisaría citada se trató de contactar con el Juzgado reclamante, que era el Juzgado de Instrucción número 10 de Málaga, a través del número de teléfono que figuraba en la página web de la Dirección General de la Policía, resultando infructuosa la llamada. Al parecer, se había producido un cambio de telé-

fono que no le constaba a la Dirección General de la Policía, y como consecuencia de ello no se pudo informar con más detalle a la interesada del motivo de su detención (0423877).

El Ilustre Colegio de Abogados de Valencia presentó en su día una queja, relativa a una actuación policial con menores que se había producido en la Comisaría de Quart de Poblet el día 22 de marzo de 2003.

En el ejercicio 2005, la Institución se ha dirigido a la Dirección General de la Policía en relación con este asunto. En el informe anteriormente recibido en el Defensor del Pueblo se señala, en primer lugar, que los menores, mayores de 14 años, «ingresaron en las mismas dependencias de seguridad que habitualmente se utilizan para el resto de detenidos, por no existir recintos habilitados exclusivamente para estos, respetando en todo caso de forma escrupulosa el principio de custodia de menores de edad».

En relación con dicha cuestión, la Institución ha recordado a la Dirección General de la Policía que el artículo 17 de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, que regula la responsabilidad penal de los menores, establece que mientras dure la detención, los menores deberán hallarse custodiados en dependencias adecuadas y separadas de las que se utilicen para los mayores de edad, y recibirán los cuidados, protección y asistencia social, psicológica, médica y física que requieran, habida cuenta de su edad, sexo y características individuales, y que en el presente caso, a pesar de que se afirme que se ha respetado de forma escrupulosa el principio de custodia de menores de edad, no parece que se haya dado cumplimiento a dicha obligación legal.

En el mencionado informe se manifiesta, asimismo, que la llegada a la Comisaría de los menores «se produjo escasos minutos antes de la práctica escrita de la diligencia de información y ejercicio de derechos de los menores, alrededor de las 20.49 horas, ya que sí hubieron de esperar el tiempo que la aplicación informática permite, con el fin de cerrar las diligencias que se estaban practicando en el momento de la llegada de la dotación policial con los menores y que fueron atendidos con toda la inmediatez posible, tal como está establecido que así sea cuando funcionarios policiales han de comparecer con detenidos en la oficina de denuncias, máxime si se trata de menores».

En relación con dichas manifestaciones, se puso en conocimiento de la Dirección General de la Policía que en el informe remitido a esta Institución por el Ayuntamiento de Aldaia se señala que sobre las 18.50 horas dos agentes y un oficial de la Policía Municipal se trasladaron a la Comisaría de Quart de Poblet junto a los cuatro jóvenes para instruir las correspondientes diligencias y que en la oficina de denuncias se les pidió que esperaran un momento. Pasado un buen rato, el agente de la Policía Municipal que permanecía custodiando a los menores se entrevistó con el instructor de la oficina de denuncias con número de acreditación profesional 73120, preguntándole si había alguna posibilidad de comparecer, a lo que este contestó con un rotundo «no».

La espera se prolongó hasta las 21.02 horas, y durante ese tiempo los menores tuvieron que permanecer en un patio interior sin techo y el agente de la Policía Municipal que los custodiaba, tuvo que sostener en la mano los objetos que habían sido intervenidos a los menores (tres ganzúas, una navaja y un cúter), por la negativa del citado instructor a facilitar un sobre y un lugar adecuado para guardar dichos objetos.

En este punto conviene recordar que el mencionado artículo 17 de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 enero, que regula la responsabilidad penal de los menores, establece que las autoridades y funcionarios que intervengan en la detención de un menor, deberán practicarla en la forma que menos perjudique a éste y estarán obligados a informarle, en un lenguaje claro y comprensible y de forma inmediata, de los hechos que se le imputan, de las razones de su detención y de los derechos que le asisten, así como a garantizar el respeto de los mismos. También deberán notificar inmediatamente el hecho de la detención y el lugar de la custodia a los representantes legales del menor y al Ministerio Fiscal.

Según la información que proporcionó la Dirección General de la Policía en su informe de 9 de marzo de 2004, se procedió a dar aviso a la Fiscalía de Menores y a la letrada del turno de oficio de menores a las 22.15 y 22.45 horas, respectivamente, es decir transcurridas más de tres horas desde el momento en el que los menores llegaron a la Comisaría.

Por otra parte, hay que considerar que los menores habían sido cacheados en el momento de su detención por los agentes de la Policía Local, siéndoles intervenidos diversos objetos, y que posteriormente fueron cacheados nuevamente en la Comisaría de Quart de Poblet, por lo que en el escrito de la Institución de 14 de septiembre de 2004 se solicitaba, entre otras cosas, que se informase de la intensidad de este último cacheo, de su resultado y de las razones por las que se procedió al mismo.

En el informe remitido se manifiesta que el cacheo practicado fue el habitual en todos los casos de ingresos en calabozos, para asegurarse de que no portaban utensilios que pudieran poner en riesgo su integridad física o la de los funcionarios encargados de su custodia, procediendo con absoluto respeto a su dignidad.

Sobre el cacheo practicado, la Institución realizó las siguientes observaciones: 1. Los menores ya habían sido cacheados por los agentes de la Policía Municipal y les habían sido intervenidos diversos objetos, por lo que no parece que fuese imprescindible un nuevo cacheo. 2. Según manifestaron los menores a la letrada del turno de oficio que les asistió, el cacheo incluyó sus partes íntimas y fueron obligados a desvestirse, de manera que uno de ellos se quedó en calzoncillos, negándose el otro a bajarse los pantalones.

En relación con lo anterior hay que considerar que las medidas de cacheo y registro personal, como toda medida que limite derechos fundamentales, sólo pueden adoptarse cuando son necesarias para conseguir el fin perseguido, es decir debe existir una justificación suficiente y la medida debe llevarse a cabo de forma adecuada y proporcional a su finalidad, condiciones que en este caso parece que no habían sido respetadas.

Por todo cuanto antecede, la Institución sugirió que se pusieran en conocimiento de los funcionarios, destinados en la Comisaría de Policía de Quart de Poblet, las anteriores consideraciones con la finalidad de que en futuras actuaciones pudieran ajustar su comportamiento a las mismas.

Asimismo, la Institución formuló la recomendación de que se hiciera llegar a las distintas comisarías de Policía unas instrucciones en las que, además de recordar lo previsto en el artículo 17 de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 enero, se dispusiera un conjunto de reglas de actuación que guiasen el proceder de los funcionarios que intervengan en la detención de un menor, con la finalidad de garantizar el respeto al superior interés del

menor, evitando actuaciones y comportamientos que pudieran tener un efecto contraproducente para el mismo.

Tales sugerencia y recomendación han sido aceptadas. Al propio tiempo, puede constatarse la existencia de una amplia actividad dispositiva de la Secretaría de Estado de Seguridad, en relación con el trato que debe dispensarse a los menores afectados por actuaciones policiales. En concreto, la Circular de 15 de enero de 2001, de la Subdirección General Operativa, sobre normas provisionales de tratamiento policial de menores; la Instrucción de 20 de enero de 2003, de la Subdirección General Operativa; la Instrucción número 2/2001, de 4 de julio, de la Secretaría de Estado de Seguridad, y la Instrucción número 7/2005, de 2 de junio, de la Secretaría de Estado de Seguridad (0315737).

Compareció un ciudadano que expuso que el día 14 de marzo de 2005 y cuando había finalizado la realización de los trámites de renovación de su documento nacional de identidad, en la Comisaría de Santa Cruz de Tenerife, se le acercó un policía de paisano que le condujo a una habitación acristalada, a la vista del público.

El funcionario le informó de que quedaba detenido, porque existía un requerimiento judicial del año 1995, siendo esposado con violencia a la vista del público, entre los que se encontraban personas de su entorno laboral, siendo introducido en un vehículo policial y trasladado a la Comisaría del distrito sur de Santa Cruz de Tenerife.

Al llegar a la citada dependencia, le introdujeron en un calabozo, con los brazos esposados a la espalda, si bien a los 20 minutos entró un policía que le esposó los brazos por delante, siendo interrogado en los calabozos por cinco policías.

Aproximadamente a las 15.45 horas le informaron de que, como en el Juzgado que conocía de los hechos no encontraban la documentación, le dejaban en libertad y le entregaron una citación para que, a la mayor brevedad, compareciera ante la policía judicial de la Comisaría del Puerto de la Cruz, en relación con dos atestados.

Días después se dirigió a la citada dependencia, donde un funcionario le hizo una fotocopia de su documento nacional de identidad y de la citación, adjuntándola a los atestados y le solicitó su número de teléfono para ponerse en contacto con él, si fuera necesario y le dijo que si no le llamaban que se olvidara del asunto.

La Institución solicitó de la Dirección General de la Policía un informe de los motivos de la detención, remitiendo copia de las diligencias instruidas al efecto.

En el informe recibido se participaba que en el programa informático de la policía estaba grabado que el interesado tenía pendiente una orden de búsqueda, detención y personación, de la Comisaría del Puerto de la Cruz. No obstante lo anterior, la citada Comisaría confirmó, posteriormente, que la reclamación policial se hallaba sin efecto, por lo que se puso en libertad al interesado. La Comisaría del Puerto de la Cruz no eliminó, informáticamente, la requisitoria existente contra el interesado, porque el Juzgado que conocía de las diligencias no comunicó a la Dirección General de la Policía que había sobreseído las mismas (0503381).

3.4. Denuncias

Compareció una ciudadana exponiendo que su madre fue citada en la Comisaría del Cuerpo Nacional de Policía del distrito de Ciudad Lineal, en Madrid, para declarar como

testigo de una agresión que sufrió un vecino suyo, el cual había acudido a dicha dependencia a denunciar la misma.

Según refiere, su madre y ella estaban en la sala de espera junto con la persona denunciada y la esposa de esta última.

El agresor, al saber que ella había ayudado a la víctima, empezó a insultarles y amenazarles para que no declararan en su contra. Incluso cuando la madre de la compareciente salió fuera de la Comisaría para llamar por teléfono, la esposa del agresor la siguió y continuó con los insultos y amenazas.

Finalmente la interesada manifiesta que puso los hechos en conocimiento de un funcionario, que dijo ser el jefe de la dependencia y al expresarle su malestar por tener que estar en una misma sala con los agresores, únicamente le dijo que 'eso no era cosa suya'.

La Institución solicitó a la Dirección General de la Policía un informe sobre los hechos y motivos por los que, en la Comisaría de Ciudad Lineal, no existe una sala de espera distinta para los denunciados y denunciantes o testigos. También se solicitó informe sobre si esta situación es normal en las distintas comisarías del Cuerpo Nacional de Policía.

Del informe recibido se constató que no es práctica habitual el que denunciados y denunciantes o testigos coincidan en una misma sala; por el contrario, se procura que esto no ocurra, si bien, en este caso concreto y por desconocimiento, sí ocurrió lo que, evidentemente, se pretende siempre evitar por parte de los funcionarios adscritos a las distintas comisarías del Cuerpo Nacional de Policía (0500872).

Compareció una ciudadana exponiendo que interpuso una denuncia en la Comisaría de la Policía Nacional de Nervión (Sevilla), vía Internet, y que el día siguiente confirmó en Internet que su denuncia estaba a la firma en dicha Comisaría. A continuación se personó en dicho lugar y le indicaron que debía guardar cola para presentar la denuncia, no siendo el suyo el único caso ya que varias personas se encontraban allí en una situación análoga a la suya.

A la vista de lo anterior, solicitó el libro de reclamaciones y se le respondió que debía de guardar cola (la misma que para denunciar) para poder acceder al mismo, con la clara intención de hacerle desistir en su empeño, y solo tras su insistencia se le proporcionó el mencionado libro.

Mientras tanto, el funcionario instructor, a la vista de las protestas de los que esperaban en las mismas circunstancias y de los que llevaban esperando varias horas para denunciar directamente, decidió que el criterio sería «uno de Internet o teléfono, y otro denuncia directa», cada vez.

Asimismo señala que llegó a la Comisaría a las 11.00 horas y salió de la misma a las 15.00 horas, tardando exactamente lo mismo que si su denuncia se hubiera interpuesto mediante el método tradicional.

En la respuesta recibida de la Dirección General de la Policía se señalaba que la tardanza en la confección de la denuncia fue debida al número y complejidad de las tramitadas en dicho día, unido a la circunstancia de que en el turno de mañana, sólo se encon-

traba un funcionario de servicio con la misión de atender las denuncias personales, las telefónicas y las provenientes de Internet, en lugar de los dos o tres funcionarios que habitualmente se encuentran en la oficina de denuncias y atención al ciudadano.

Igualmente, se señalaba que durante la mañana en que sucedieron los hechos se tramitaron un total de 21 denuncias, 10 de ellas telefónicas, 2 a través de Internet y 9 personales, algunas de éstas de prolongada exposición, por lo que se atendió a la reclamante cuando fue posible, tratando de no perjudicar la espera de las personas que como ella, habían llegado con anterioridad a la dependencia y se encontraban en similar situación.

En relación con el contenido del informe recibido, interesó a la Institución que se le informase en relación con la aplicación que se realizaba en la mencionada Comisaría de la supuesta preferencia de los denunciantes por Internet, que consiste en no tener que esperar el mismo turno que los denunciantes que se personan directamente en las dependencias policiales.

En el nuevo informe recibido se señala que el servicio de denuncias telefónicas y a través de Internet, se creó con el objetivo de mejorar la gestión y atención que se presta a los ciudadanos, cosa que no pudo ocurrir en el caso de referencia al encontrarse un único funcionario de servicio.

Asimismo, se manifiesta que dicho funcionario adoptó la decisión que entendió más justa y razonable, y que la medida adoptada fue esporádica y no supone ningún obstáculo para la preferencia de la que gozan las denuncias realizadas por Internet.

Una vez analizado el contenido de dicho informe, el Defensor del Pueblo se dirigió de nuevo a la Dirección General de la Policía poniendo en su conocimiento que, a juicio de la Institución, no estaba justificado el incumplimiento del compromiso de atender preferentemente las denuncias presentadas por Internet, sin perjuicio de que el funcionario actuante tuvo que enfrentarse a una situación difícil de resolver debido a la discutible decisión del responsable de la Comisaría de Policía Nacional del distrito de Nervión (Sevilla) de dejar a un único funcionario como encargado de tramitar todas las denuncias el día de los hechos, a pesar del excesivo número de las mismas que se cursan a diario en dicha Comisaría (0417073).

En otro orden de cosas, se recibió en la Institución la denuncia de un ciudadano indicando que en determinada dirección de Internet se vertían comentarios alentando al genocidio, al racismo y a otros graves delitos.

La Institución dio traslado de esta denuncia a la Secretaría de Estado de Seguridad, a fin de que informase sobre las actuaciones que se fueran a llevar a cabo en relación con este asunto. Recibido el informe correspondiente, se constató que se habían iniciado actuaciones para perseguir los hechos delictivos que pudieran producirse a través de la página web facilitada por el ciudadano de referencia (05019431).

3.5. Situaciones de inseguridad ciudadana

3.5.1. Bandas latinas

El problema de seguridad que representan las bandas juveniles ha llegado, a través de quejas ciudadanas, a la Institución del Defensor del Pueblo.

El machismo y la violencia, en el marco de una estructura paramilitar (que incluye una uniformidad propia), forman parte de las señas de identidad del grupo. La violencia se practica hacia fuera y también dentro de la propia estructura interna.

Un ciudadano que se dirigió al Defensor del Pueblo manifestaba que un hijo suyo de 14 años había sido agredido, y que cada semana, en el barrio de Sant Andreu de Barcelona, hay agresiones a adultos y menores, así como robos en las tiendas.

El Defensor del Pueblo expresó su preocupación a la Dirección General de la Policía. En el informe remitido a la Institución, se da cuenta del perfil de los integrantes de estas bandas y de las actuaciones policiales que se han producido.

Se trata de jóvenes de edades comprendidas entre los 16 y 20 años, casi todos de origen sudamericano, en particular oriundos del Ecuador y de la República Dominicana. Muchos de ellos suelen presentar dificultades de integración y adaptación a una nueva cultura, padeciendo singularmente el problema del fracaso escolar y el paro. Abandonan la escuela, o terminan estudios básicos, y se encuentran todo el día en la calle.

Este conjunto de elementos configura el caldo de cultivo para la constitución de grupos de naturaleza y estructura suficientemente conocida, pues responden a arquetipos que existen desde hace muchos años en los Estados Unidos y otros países americanos («pandilleros»).

Los integrantes de estas «pandillas» o «bandas» se agrupan por nacionalidades, cultura o lugar concreto de origen. Suelen ser vecinos del mismo barrio o zona en España y/o compañeros de escuela o instituto. Se reúnen en plazas y espacios públicos, o canchas de deporte, y en discotecas de ambiente latino.

La estética es de tipo «rapero», con ropa ancha y deportiva. Usan gorras o pañuelos, también collares e insignias. Los «Latin Kings» adoptaron el color negro y amarillo, los «Ñetas» el blanco y azul o el rojo. Recientemente, al igual que está ocurriendo con los grupos neonazis, y como consecuencia de la presión policial, tienden a la difuminación de la estética, eliminando elementos llamativos. Debe tenerse en cuenta que la estética «rapera», incluso en la llamada «ropa de marca», es muy frecuente entre los adolescentes en general.

Carecen de un líder definido, estable y consolidado que imparta tareas y establezca planes delictivos. Se trata más bien de cabecillas en cada barrio o zona, que ejercen un liderazgo esporádico, provisional y cambiante. Son muy sensibles a la actividad policial. Se dedican a enfrentarse a grupos que consideran rivales en la «lucha por el territorio». Esto da lugar a enfrentamientos físicos entre ellos que pueden dar lugar a heridos más o menos graves y, como ocurrió en la zona de Retiro de Madrid, al resultado de un fallecido. La escalada continúa con la creciente proliferación de delitos hacia terceros.

Como datos concretos, relativos a la ciudad de Barcelona y en relación a la queja de referencia, en 2003 se detuvieron 50 jóvenes de estas bandas, 15 de ellos menores, en su mayoría de las nacionalidades dominicana y ecuatoriana, por delitos de lesiones con arma blanca, robo con violencia o intimidación, atentado a agentes, una tentativa de homicidio y un homicidio. En 2004, en este ámbito territorial, hubo 31 detenidos, en su mayoría ecuatorianos, por delitos de robo con violencia e intimidación, lesiones y amenazas.

La policía es consciente de este problema emergente, y realiza tareas tanto de represión como de prevención. La prevención implica realizar patrullas en los lugares donde estos jóvenes concurren, así como en el entorno de los centros de enseñanza, lugar natural de reclutamientos (0428233).

El componente racista también está apareciendo. En una reciente queja dirigida al Defensor del Pueblo, se da cuenta de que cuatro jóvenes dominicanos agredieron a un español, propinándole una paliza, tras decirle «blanquito de mierda, hijo de puta, te vamos a matar». Cuando algunos familiares llegaron para socorrer a la víctima, comenzaron a llegar grupos de dominicanos armados con barras de hierro y armas blancas que atacaron a los familiares y arremetieron incluso contra la policía que llegaba en esos momentos. Hubo nueve heridos. Este suceso se produjo el 8 de mayo de 2005 en el distrito de Latina de Madrid.

Otra ciudadana de Latina relata al Defensor del Pueblo un intento de atropello, disparos intimidatorios, calificaciones de «blanquita de mierda» y amenazas verbales de violación.

Se están produciendo, dice esta última ciudadana, insultos sexistas y racistas a mujeres, intentos de violación, agresiones a personas que les llaman la atención, insultos, extorsiones (cobro a personas por usar instalaciones deportivas públicas si no quieren ser «molestados»), amenazas a ancianos, mujeres embarazadas y disminuidos para que abandonen bancos de los parques y puedan ocuparlos, robos...

El Defensor del Pueblo se ha dirigido a la Dirección General de la Policía, la cual responde, entre otros extremos, que por parte del grupo de seguridad ciudadana, se han impartido instrucciones a todos los funcionarios que prestan servicio en todos los turnos, a fin de que se preste una especial atención en la zona descrita en orden a la prevención y evitación de hechos delictivos. Estas medidas han sido complementadas con la ejecución de diferentes dispositivos de control de establecimientos públicos e identificación de personas en esta zona, levantando varias actas de incautación de sustancia estupefaciente (05017494, entre otras).

En fin, el problema de las «bandas juveniles», nuevo en España, es serio, pues si por una parte es un factor criminógeno más, que alarma con razón a los ciudadanos afectados y moviliza a las instituciones, por otro significa, desde una perspectiva cultural, la presencia en grupos organizados de valores profundamente antidemocráticos y atentatorios contra la dignidad de las personas, como son el racismo, el machismo o la violencia ejecutada de diversas formas, en el marco, además, de estructuras jerárquico-autoritarias.

3.5.2. Inseguridad ciudadana en el barrio de Lavapiés de Madrid

El Defensor del Pueblo también recibe quejas en relación con la situación global de inseguridad en barrios y zonas. Así, comparecieron un numeroso grupo de vecinos del barrio de Lavapies de Madrid. Exponían el clima de inseguridad ciudadana que se vive en su barrio. En síntesis, se quejan de robos, sensación de desprotección, tráfico de drogas, peleas, ajustes de cuentas, gritos, apertura de locales sin licencia, amenazas, insuficiente control policial, ocupación de calles y aceras por personas conflictivas, y un largo etcétera que denota una sensación de inseguridad ciudadana.

En relación con esta queja, tanto la Dirección General de la Policía como el Ayuntamiento de Madrid han remitido al Defensor del Pueblo sendos informes con las actuaciones que se están llevando a cabo para mejorar esta situación. La Policía indica que el barrio es patrullado las veinticuatro horas del día por funcionarios de uniforme y de paisano, con especial incidencia en la Plaza de Lavapiés y calles adyacentes. Se indica también que en los siete primeros meses de 2005, con respecto al mismo período del año anterior, se había visto reducido el número de delitos en un 20,8 por ciento, y el de las faltas en un 6,9 por ciento, se han practicado numerosos registros domiciliarios por delitos contra la propiedad intelectual, y levantado numerosas actas por tenencia y consumo de drogas, así como actas de intervención de armas blancas.

Por su parte, el Ayuntamiento de Madrid, a la vista de la queja, ha reforzado el servicio policial, impartiéndose órdenes a las unidades correspondientes. Ello ha sido así, añade el Ayuntamiento, tanto en lo relativo al control del tráfico y la seguridad vial, como en las actuaciones de policía administrativa (venta ambulante, consumo de alcohol en la vía pública, inspecciones de locales, infracciones de ordenanzas municipales) y de seguridad ciudadana. Al propio tiempo, es importante añadir que en marzo de 2005 se puso en marcha el «Plan de acción para Lavapiés», en el que participan un total de 1.215 efectivos, y que ha conllevado acciones de todo orden. En concreto, y desde la perspectiva de la seguridad y tranquilidad ciudadanas, pueden destacarse 151 intervenciones desde marzo a octubre de 2005, 36 detenidos, 247 intervenciones por consumo de alcohol en la vía pública y 1.011 inspecciones de establecimientos públicos, siempre en el período citado (05016040).

3.5.3. Inseguridad ciudadana en el barrio de Ruzafa de Valencia

Compareció una ciudadana exponiendo el problema de inseguridad que, desde hace tiempo, vienen padeciendo en dicho barrio, por el incremento del tráfico de drogas y la venta de objetos robados.

El informe recibido de la Dirección General de la Policía reconoce la situación y da cuenta de las medidas que se están adoptando para abordarla. En concreto, hacia finales de 2003 se puso en marcha un dispositivo de trabajo simultáneo, en el que la Policía Local procedió a la inspección minuciosa de los comercios y almacenes, obligando a los propietarios a cumplir las leyes y ordenanzas y a la retirada de los deshechos de la vía pública. También procedió a la ordenación del tráfico de forma rigurosa. Por parte de la Unidad adscrita del Cuerpo Nacional de Policía a la Comunidad autónoma, se inspeccionaron los locales de ocio y juego. En lo que se refiere al Cuerpo Nacional de Policía, se patrulla de manera continua, se han realizado sistemáticas identificaciones selectivas para aumentar la seguridad, detenido a unas 300 personas en 2004 por menudeo de estupefacientes, y se han cerrado diez locales que favorecían el tráfico, entre otras actuaciones (05013984).

3.5.4. Inseguridad ciudadana en Melilla

Son numerosos, en fin, los ciudadanos que se dirigen a la Institución exponiendo su preocupación por la situación de inseguridad que aprecian en sus lugares de residencia.

Sería prolijo reflejar en este informe todas las quejas que se reciben de este tipo. Además de las ya enunciadas, podemos citar también el caso de la ciudad de Melilla.

Una ciudadana expuso que había sufrido tres atracos en los últimos tres años, el último de ellos con lesiones severas. Asimismo, señalaba que en la ciudad de Melilla existe un grave problema de inseguridad ciudadana y que no se adoptan las medidas necesarias para resolverlo. A su escrito, la compareciente acompaña una relación de 3.933 firmas bajo el enunciado «Melillenses contra la inseguridad ciudadana».

En relación con esta queja, la Institución se dirigió a la Delegación del Gobierno en Melilla. En el informe recibido se indica que en el año 2005 se ha producido un descenso del total de infracciones cometidas en Melilla, destacando la disminución de los delitos de robo con violencia e intimidación y las sustracciones de vehículos. Asimismo, se señala que se ha incrementado la eficacia policial en el esclarecimiento de los delitos y el número de detenidos.

Por lo que se refiere a las medidas adoptadas para mejorar la seguridad ciudadana en la Ciudad de Melilla, se señala lo siguiente:

«Las medidas adoptadas han sido muy diversas, algunas de ellas de carácter interno dentro del funcionamiento de la propia comisaría, y otras son las siguientes: coordinación entre las brigadas, controles con Policía local, operaciones temporales los fines de semana, donde se han incardinado las distintas brigadas operativas; incremento de efectivos durante las noches.

Los resultados han sido buenos tanto en la labor preventiva como en la investigación, así lo reflejan los datos obtenidos, también destacar la importante lucha en la represión del tráfico y venta de sustancias estupefacientes que se ha desarrollado en Cañada de Hidum, con la erradicación de importantes puntos de venta de drogas».

Una vez analizado el contenido de dicho informe, la Institución se dirigió nuevamente a la Delegación del Gobierno en Melilla poniendo en su conocimiento que, a juicio de la Institución, debe extremarse el rigor en el cumplimiento de las medidas adoptadas para mejorar la seguridad ciudadana en la Ciudad de Melilla, y, tras realizar una valoración objetiva de las mismas, adoptar, en su caso, las medidas correctoras o complementarias que sean necesarias (0419263).

3.5.5. Inseguridad ciudadana en Collbató (Barcelona)

Finalmente, un ciudadano vecino de Collbató (Barcelona) expuso que los vecinos de Collbató venían sufriendo una ola de robos, y añadía que en dicho municipio no hay Policía local y que la Guardia Civil carece de efectivos suficientes para garantizar la seguridad ciudadana.

Recabado informe a la Dirección General de la Guardia Civil, se indica en el mismo que se había producido en la demarcación de la Compañía de la Guardia Civil de Manresa (Barcelona), un significativo aumento de robos con fuerza en domicilios, con especial incidencia en la localidad de Collbató.

Por tal motivo, por unidades de dicha Compañía se incrementaron los servicios preventivos diurnos y nocturnos, reforzando la habitual presencia policial del puesto de Esparreguera, a cuya demarcación corresponde Collbató.

Asimismo, se habían realizado cuatro operaciones especiales de servicios con el objetivo de impedir la comisión de delitos contra el patrimonio, especialmente robos en domicilios con sus moradores.

Como consecuencia de los dispositivos anteriores, se habían realizado los siguientes servicios:

— Detención de varias personas de nacionalidad albanesa, que actuaban por toda la provincia de Barcelona y parte de la de Tarragona. Se les imputaron 12 hechos delictivos, con recuperación de un total de 23 vehículos sustraídos de los domicilios asaltados.

— Detención de un ciudadano chileno como supuesto autor de varios robos en domicilios. También se identificó a uno de sus acompañantes, de nacionalidad colombiana.

— Detención de dos súbditos colombianos que se dedicaban a la comisión de robos en domicilios durante el día, aprovechando la ausencia de sus moradores.

— Diversas actuaciones permitieron detener a dos grupos distintos de ciudadanos de procedencia de países del Magreb, que robaban en domicilios también sin moradores.

— Detención de dos españoles a los que se les imputaron cinco robos, en domicilios de las localidades de Collbató y Esparreguera.

— Con motivo de una operación llevada a cabo por el grupo de patrimonio de la unidad orgánica de Policía Judicial de la Comandancia de Barcelona, para el esclarecimiento de sustracciones de turismos del interior de garajes, se detuvo a tres individuos, dos de ellos menores de edad, a los que se les imputó la comisión de más de 30 robos perpetrados en la provincia de Barcelona.

— Detención de dos individuos autores de diversos robos con fuerza, perpetrados en domicilios de Collbató y Esparreguera.

La investigación de estos hechos permitió obtener información sobre otras personas responsables de numerosos hechos delictivos en los dos últimos años, así como de aquellos que receptaban los objetos sustraídos.

La problemática suscitada en el municipio de Collbató, concluía el informe remitido por la Dirección General de la Guardia Civil, había finalizado, principalmente porque habían dejado de actuar las bandas organizadas, ya sea por la detención de sus integrantes o por la intensificación de los servicios genéricos (0423471).

3.6. Documentación

Compareció una ciudadana española con domicilio en el Reino Unido, exponiendo que no era posible obtener el pasaporte de lectura mecánica en el Consulado de España en Londres.

Sin perjuicio de haber informado a la interesada, que podría solicitar un visado de lectura mecánica en el Consulado de Estados Unidos en Londres, se solicitó informe a la Dirección General de Asuntos y Asistencia Consulares de las previsiones que existían para que se pudiera expedir dicho pasaporte en las distintas legaciones diplomáticas de España en el exterior. También se solicitó informe a la Dirección General de la Policía de

las comisarías que expedían dicho pasaporte en territorio nacional, así como las previsiones para una mayor implantación en todo el país.

La Dirección General de Asuntos y Asistencia Consulares informó de que el Consulado General de España en Londres estaba teniendo dificultades con el sistema de expedición de pasaportes en lo que se refiere a la zona de lectura mecánica, y que recomendaba que los interesados en viajar a los Estados Unidos solicitasen el correspondiente visado hasta que se solucionase el problema. Informó asimismo que en el resto de las oficinas consulares españolas no se habían detectado incidencias en relación a esta cuestión. Finalmente, la Dirección General de la Policía también informó de que todas las comisarías de policía que tenían equipo de expedición de pasaporte, expedían ya este documento de lectura mecánica en marzo de 2005 (0422777).

Un ciudadano se dirigió a la Institución informando de que había debido personarse quince veces en la Comisaría de Policía de Reus (Tarragona) para renovar su documento nacional de identidad. Según refiere, en la citada Comisaría entregaban números desde las siete de la mañana, dos horas antes del horario de apertura, habiendo acudido a dicha hora en dos ocasiones, encontrándose con una larga cola de personas que agotaron los números disponibles.

Recabado informe a la Dirección General de la Policía, se participa por la misma que se iba a incrementar el número de efectivos, hasta cubrir el total de plazas existentes de funcionarios de cuerpos generales dedicados a la labor de expedición de documentos; en concreto, se indica que se había solicitado la cobertura urgente de tres plazas vacantes existentes en la plantilla de la mencionada Comisaría, para dar continuidad al ritmo de trabajo y garantizar una correcta atención al público, y también se informó de que se iba a incorporar un funcionario contratado por la Subdelegación del Gobierno en Tarragona. También se tiene constancia en la Institución de que el ciudadano de referencia recibió disculpas por escrito, y que finalmente pudo obtener la renovación de su documento nacional de identidad, si bien lo hizo en la Comisaría de Tortosa (Tarragona) (0423288).

3.7. Tráfico

3.7.1. Las garantías en el procedimiento sancionador

Compareció ante la Institución un ciudadano domiciliado en Castellón quien exponía que fue denunciado por un presunto exceso de velocidad, incoándose expediente sancionador. En el boletín de denuncia, cumplimentado por un agente de la Policía local, no figuraba el importe de la sanción, teniendo conocimiento del mismo cuando recibe notificación del Ayuntamiento de Linares (Jaén), dándole traslado de la resolución sancionadora, pero no en un momento anterior.

Esta circunstancia, a juicio del interesado, le ha impedido ejercer el derecho que le reconoce el artículo 67 de la Ley de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial (reducción del 30 por 100 de la multa), sin perjuicio de considerar que la tramitación de la denuncia no ha seguido el procedimiento legalmente previsto.

En su respuesta, el Ayuntamiento de Linares reconoce que en ningún momento se le comunicó al interesado que tenía derecho al 30 por 100 de descuento del importe de la

multa, si la abonaba dentro de los primeros quince días desde la notificación de la misma, por lo que iba a proceder a la devolución íntegra del importe de la multa, así como al archivo posterior del expediente (0426806).

Compareció ante la Institución un ciudadano domiciliado en Madrid, manifestando que había sido sancionado por el Ayuntamiento, por haber parado su vehículo en el carril-bus, para que se pudiera bajar, cerca de su domicilio, una persona enferma.

La Institución, sin perjuicio de haber informado a la persona compareciente de la prohibición de parada y estacionamiento existentes en dichos carriles de circulación, solicitó un informe al Ayuntamiento de Madrid sobre si existe algún tipo de instrucción, al objeto de que en casos de parada en los que se compruebe que, tal como manifiesta el compareciente, la misma es para que descienda alguna persona que se encuentre enferma o que pueda tener problemas de movilidad, no se proceda a denunciar la infracción.

En la respuesta remitida por el Ayuntamiento se pone de relieve la posibilidad de efectuar una parada (que, conforme a la Ley, es la inmovilización de un vehículo durante un tiempo inferior a dos minutos sin que el conductor pueda abandonarlo) siempre y cuando la misma esté suficientemente justificada. Subraya el Ayuntamiento que los servicios municipales actúan en el entendimiento de que la aplicación de las normas debe ser compatible con la existencia de situaciones especiales que precisan un tratamiento singularizado. Añade el Ayuntamiento de Madrid que es obvio que la parada de un vehículo para permitir que suba o que descienda de él una persona con serias limitaciones de movimiento, no debe ser contemplada como cualquier otra parada, y es una circunstancia que ha de tenerse en cuenta antes de denunciar ese hecho como una infracción de tráfico. No obstante, concluye, ha de considerarse que es obligación de los usuarios efectuar la parada allí donde menos molestia pueda causar y, si es posible, en zona no prohibida, puesto que la parada en estas sólo se consideraría justificada si no existiera otra alternativa aceptable dentro de la legalidad (0426843).

Un ciudadano expuso en su queja que, en un procedimiento sancionador de tráfico tramitado por la Jefatura Provincial de Tráfico de Badajoz, fue sancionado por no utilizar la luz delantera de niebla ni la de corto o largo alcance existiendo, presuntamente, condiciones que disminuían sensiblemente la visibilidad. El compareciente, tras solicitar sin éxito en el procedimiento administrativo sancionador que se pidiese al Instituto Nacional de Meteorología un certificado de las condiciones meteorológicas existentes en el lugar, día y hora en que supuestamente se había cometido la infracción, presentó en vía de alzada él mismo el certificado de dicho Instituto en el que constaba que no había niebla en la zona donde se produjo la presunta infracción.

Admitida a trámite la queja, la Dirección General de Tráfico informó a la Institución de que, si bien el recurso de alzada del ciudadano fue desestimado y confirmó la resolución impugnada manteniendo la sanción impuesta, reconoce que el hecho denunciado no parece que haya quedado acreditado de forma indubitada, por lo que con base en el artículo 105.1 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, se estimaba procedente revisar tanto la resolución dictada por la Dirección General de Tráfico al resolver el recurso de alzada como la dictada en su día por la autoridad sancionadora, dejando, por tanto, sin efecto la sanción impuesta y dictando el correspondiente nuevo acuerdo en el sentido mencionado (0411807).

Compareció un ciudadano manifestando que en un procedimiento sancionador de tráfico se le había impuesto una multa de 302 euros por una supuesta infracción de las previstas en el artículo 65.5 *e*) de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial. El hecho imputado al compareciente era circular a 118 km/hora, estando la velocidad limitada a 90 km/hora y, como la velocidad a la que circulaba el vehículo ni sobrepasaba en más del 50 por 100 la velocidad máxima autorizada ni superaba en al menos 30 km/hora dicho límite máximo, parecía que se había calificado erróneamente la infracción, que dejaría de ser muy grave.

Solicitado informe sobre esta queja al Ayuntamiento de Madrid, éste reconoció que, efectivamente, existió un error en la determinación de la gravedad de la infracción cometida, que no era muy grave sino tan solo grave, por lo que, una vez verificado el error, se ha procedido a la anulación de la sanción y a su baja en el procedimiento de apremio, archivándose las actuaciones sin más trámite (0421012).

3.7.2. Profesores de formación vial

Diversos ciudadanos expusieron que se presentaron al XI Curso de Profesores de Formación Vial, convocado el día 7 de octubre de 2002, cuyas bases se publicaron en el *Boletín Oficial del Estado* número 258, de 28 de octubre de 2002.

Manifestaban que el Servei Català de Trànsit convocó también un curso para la obtención del certificado de aptitud de profesor de formación vial, por resolución JUI/3337/2002, de 15 de noviembre, en los mismos términos que los establecidos para el curso a que se ha hecho mención con anterioridad.

Los interesados manifestaban que la obtención de cualquiera de ambos certificados de aptitud, permite ejercer la profesión en todo el territorio nacional y en los países miembros de la Unión Europea.

No obstante lo anterior, el Servei Català de Trànsit había emitido una nota en la que se acordaba que los aspirantes que habían obtenido la calificación de apto o recuperado en todas las evaluaciones de las materias, excepto en una evaluación de una materia y que en ésta habían obtenido una nota igual o superior a 4,09 (no en la recuperación, sino en las pruebas), se consideraba que habían superado las pruebas de la fase de enseñanza a distancia.

Dicho acuerdo, a juicio de los interesados, suponía un incumplimiento de las bases establecidas, además de una desigualdad para los aspirantes que habían realizado las pruebas en otra Comunidad autónoma, que con una puntuación de 4,09 no obtienen el certificado, pudiendo, con dicha puntuación, obtenerlo en la Comunidad Autónoma de Cataluña y con validez, no sólo para dicha Comunidad, sino para el resto del territorio nacional y países miembros de la Unión Europea.

En concreto, se solicitó de la Consejera de Interior de la Generalidad de Cataluña informe sobre los hechos expuestos y si se consideraba válido, para ejercer la profesión, el certificado obtenido en el curso convocado por el Servei Català de Trànsit, en los términos expresados por la interesada, respecto a la puntuación, en todo el territorio nacional.

En el informe recibido se ponía de relieve que el tribunal calificador acordó, el 11 de marzo de 2004, que también habían superado las pruebas de la fase a distancia los aspirantes que hubieran superado todas las evaluaciones y, en el caso de que no lo hubieran hecho en la evaluación de una materia, también se consideraba superada la prueba si en dicha materia se había obtenido una nota igual o superior a 4,09.

A este respecto, esta Institución quiso efectuar las siguientes consideraciones:

1º. La Resolución JUI/3337/2002, de 15 de noviembre, por la que se convoca un curso para la obtención del certificado de aptitud de profesor de formación vial, establece, en la base 5, apartado 2, que el curso constará de dos fases: la primera, de enseñanza a distancia y la segunda, de presencia, las dos de carácter eliminatorio.

Posteriormente, el apartado 4 de la citada base 5, relativo a la fase de enseñanza a distancia, establece que las evaluaciones que se efectúen por cada materia tendrán que ser superadas para optar a la fase de presencia y que cada evaluación tendrá una única posibilidad de recuperación.

Finalmente, el último párrafo de dicho apartado, es claro a la hora de establecer que «para superar cada materia es necesario contestar correctamente en cada evaluación, al menos, once preguntas de las quince formuladas, correspondiendo a las respuestas correctas la puntuación de cinco puntos...».

Se veía, pues, que la resolución por la que se convocaba el curso, establecía, claramente, que para superar la fase de enseñanza a distancia y pasar a la de presencia había que contestar, correctamente, en cada evaluación, al menos once de las quince preguntas que se formulaban.

Por ello, no se consideró ajustado a Derecho el que el tribunal calificador adoptara un acuerdo que iba en contra de las bases de la convocatoria, norma ésta que había que respetar en sus términos y que no podía ser objeto, en este punto concreto, de la discrecionalidad técnica a que se hacía referencia en el informe del Servei Català de Trànsit.

Respecto a la discrecionalidad técnica, la Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de octubre de 2000, entre otras, establece en su fundamento de Derecho tercero lo siguiente:

«Ese carácter de órganos especializados en específicos saberes que corresponde a los tribunales calificadores ha determinado la aceptación, en su actuación evaluadora, de un amplio margen de apreciaciones, esto es, de eso que doctrinalmente se ha venido en llamar discrecionalidad técnica.

Esa discrecionalidad técnica reduce las posibilidades del control de dicha actividad evaluadora, que prácticamente estarán constituidas por estos dos básicos supuestos: el de la inobservancia de los elementos reglados —cuando éstos existan—, y el del error ostensible o manifiesto; y, consiguientemente, deja fuera de ese limitado control posible a aquellas pretensiones de los interesados que sólo postulen una evaluación alternativa a la del órgano calificador, pero moviéndose también dentro de ese aceptado espacio de libre apreciación, y no estén sustentadas con un posible error manifiesto.

Lo anterior explica que las normas reguladoras de la actuación de esos órganos calificadores sólo exijan a estos formalizar sus dictámenes o calificaciones mediante la

expresión de la puntuación que exteriorice su juicio técnico. Y que tal puntuación sea bastante para que pueda ser considerada formalmente correcta dicha actuación de evaluación técnica.

Y cuando tales normas no exijan más que dicha puntuación, el órgano calificador cumplirá con limitarse a exteriorizarla, y no podrá reprochársele, desde el punto de vista formal, el que no la haya acompañado de una explicación o motivación complementaria».

Y continúa expresando la citada Sentencia:

«En cuanto a la motivación de los actos de los procesos selectivos, remite expresamente a 'lo que dispongan las normas que regulen sus convocatorias', lo que supone que la validez de la actuación de los tribunales calificadores habrá de ser medida según lo establecido en dichas normas».

Por otra parte, hay que significar que el título obtenido en la convocatoria de referencia tiene plena validez, tanto en todo el territorio nacional, como en los demás países de la Unión Europea, si bien las condiciones para obtenerlo son más beneficiosas y, por tanto, distintas de las condiciones exigidas por la Dirección General de Tráfico en el resto del territorio nacional, por lo que se quebraría el principio de igualdad reconocido en el artículo 14 de la Constitución Española, y dichas condiciones son distintas y más beneficiosas, no porque se hayan establecido así en las bases de la convocatoria, sino por un acuerdo adoptado por el tribunal calificador, en contra de lo establecido en la propia convocatoria.

Por todo lo anterior, el Defensor del Pueblo sugirió que se adoptasen las medidas oportunas al objeto de que se modificase el acuerdo adoptado por el tribunal calificador, adecuando estrictamente su actuación a lo establecido en las bases de la convocatoria, en lo que se refiere a considerar superada una materia con 5 puntos y 11 respuestas correctas y no con una puntuación inferior. Esta sugerencia fue rechazada.

3.7.3. Tarjeta de aparcamiento para residentes en el caso de personas jurídicas

Compareció ante la Institución una sociedad anónima exponiendo que solicitó del Ayuntamiento de Madrid que se facilitara a la empresa la posibilidad de acceder a las tarjetas de residentes para los vehículos propiedad de la misma.

Por parte del ayuntamiento se le informó que las tarjetas de residentes, en virtud de la correspondiente ordenanza, sólo se facilitaban a las personas físicas y no a las jurídicas.

Sin perjuicio de considerar que la actuación del Ayuntamiento de Madrid es ajustada a Derecho, se solicitó por la Institución, para poder informar debidamente a la persona compareciente, que el ayuntamiento participase las razones por las que, al establecerse este tipo de tarjetas, se decidió excluir a las empresas de la obtención de las mismas, aun limitando el número para cada una de ellas.

En su respuesta, el ayuntamiento comunicó que los beneficios para la circulación y el estacionamiento, tan necesarios en Madrid, de la medida rotacional de aparcamientos que constituye el servicio de estacionamiento regulado, hacen que prevalezca el interés general, criterio que quebraría si se permitiera la entrada de excepciones o privilegios,

tales como dar la condición de residente, incluso de manera parcial o limitando el número de tarjetas concedidas, a quien no tiene tal condición. En definitiva, añadía el Ayuntamiento de Madrid, la vía pública tiene naturaleza de bien escaso, y como tal han de arbitrarse medidas que permitan el uso más idóneo para el conjunto de la ciudadanía. Es por ello por lo que en último lugar, concluye el ayuntamiento, y aun entendiendo la dificultad de canalizar soluciones satisfactorias para todos los ciudadanos, la limitación estricta de la expedición de distintivos de residentes a los efectivamente empadronados, se estima como una medida necesariamente vinculada a la implantación y el establecimiento del servicio de estacionamiento regulado (0426305).

3.7.4. Lengua de los procedimientos de tráfico

Con motivo de la queja presentada por una ciudadana, pudo conocerse que la práctica habitual de la Jefatura Provincial de Tráfico de A Coruña era que la remisión de pruebas y documentos relacionados con los expedientes se realizase en castellano, salvo que el interesado solicitase la redacción en gallego. En el caso concreto, la interesada, en un principio, no manifestó su voluntad de que se redactase en gallego.

En relación con la mencionada práctica, seguida por la Jefatura Provincial de Tráfico de A Coruña, hay que considerar, en primer lugar, que el artículo 36 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, dispone que en el caso de que los interesados se dirijan a los órganos de la Administración General del Estado con sede en el territorio de una Comunidad autónoma en la lengua que sea cooficial en ella, el procedimiento se tramitará en la lengua elegida por el interesado.

En el caso que era objeto de nuestra consideración, la compareciente, tras la notificación de una denuncia por una infracción de tráfico, se dirigió a la Jefatura Provincial de Tráfico de A Coruña presentando alegaciones en gallego y dicha Jefatura dictó acuerdo redactado en castellano, para remitir a la interesada las pruebas de la infracción que obraban en el expediente sancionador.

La práctica de remitir las pruebas y documentos relacionados con el expediente utilizando un escrito redactado en castellano, con independencia de la lengua que haya utilizado el interesado al dirigirse a la Administración, es contraria a lo dispuesto en el mencionado artículo 36 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, por lo que debería ser corregida.

Por ello, se sugirió a la Dirección General de Tráfico que se pusiesen en conocimiento de la Jefatura Provincial de Tráfico de A Coruña las consideraciones mencionadas, con la finalidad de que en futuras actuaciones pueda ajustar su comportamiento a las mismas. Esta sugerencia ha sido aceptada (0315437).

Un ciudadano expuso que fue denunciado por un agente de la Policía local de Madrid por una infracción de tráfico. El agente denunciante rellenó el apartado correspondiente al nombre del denunciado, traduciendo al castellano el nombre que aparece, tanto en el documento nacional de identidad, como en el permiso de conducir, en otra lengua

española distinta al castellano. En este expediente, la Institución recomendó al Ayuntamiento de Madrid que se dictasen las correspondientes instrucciones para que, en los boletines de denuncia por infracciones de tráfico, figuren los nombres que aparezcan en los documentos oficiales de los interesados y en aquellos, en los que dichos nombres no sean en lengua castellana, no se proceda a su traducción. Esta recomendación ha sido aceptada (0500571).

3.7.5. Problemas generales del aparcamiento regulado

En relación con los problemas generales del aparcamiento regulado, se dirigió a la Institución un ciudadano exponiendo diversas consideraciones relativas al sistema de estacionamiento regulado de vehículos, que afecta a un número cada vez mayor de ciudadanos y conlleva un número cada vez más elevado de sanciones y la recaudación de cantidades millonarias para las arcas municipales.

Esta Institución conoce que, al amparo de lo dispuesto en el texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, los ayuntamientos pueden aprobar ordenanzas en las que se limita a determinadas vías públicas la duración del estacionamiento de los vehículos, y se impone a los conductores la obligación de indicar la hora de comienzo del estacionamiento según la forma prevista en las mismas, o adquirir unos abonos anuales si tienen la condición de residentes dentro de esa zona, en cuyo caso los estacionamientos de sus vehículos no tienen limitación horaria. El artículo 7 *b*) de dicha Ley dispone que los municipios tienen competencia para «la regulación, mediante Ordenanza municipal de circulación, de los usos de las vías urbanas, haciendo compatible la equitativa distribución de los aparcamientos entre todos los usuarios, con la necesaria fluidez del tráfico rodado y con el uso peatonal de las calles, así como el establecimiento de medidas de estacionamiento limitado, con el fin de garantizar la rotación de los aparcamientos»; otros preceptos de dicha Ley, como el 38.4 y el 39.2 *b*) se refieren también a estas limitaciones de estacionamiento. Al propio tiempo, en el marco de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, se establecen por los ayuntamientos precios públicos que deben abonar quienes deseen aparcar en las zonas de estacionamiento limitado antes citadas y, por otra parte, se imponen sanciones a quienes se exceden en el tiempo autorizado.

Sin embargo, existen diferentes problemas relacionados con este sistema que generan preocupación ciudadana.

En primer lugar, los empleados del sistema de regulación de aparcamientos no son autoridad ni agentes de la autoridad, constituyendo sus observaciones denuncias voluntarias que habrían de ser notificadas conteniendo el texto íntegro del acto denunciado, debiendo constar día, hora, número de matrícula del vehículo, delimitación con la máxima precisión de cuál ha sido la infracción cometida, y nombre y apellidos del denunciante. Sin embargo, lo que se viene realizando actualmente es una notificación que contiene una imputación genérica, como, por ejemplo, «distintivo no válido», «aparcamiento indebido», sin los elementos que permitan determinar con seriedad la veracidad de lo imputado (por ejemplo, las razones por las que no es válido el distintivo o no es debido el aparcamiento), lo que dificulta extraordinariamente cualquier posibilidad de defensa efectiva.

En segundo lugar, se constata la notable constricción que padecen los administrados, sobre todo en las grandes ciudades, cuando desean aparcar su vehículo particular. Además de deber abonar el impuesto de circulación correspondiente, han de abonar la tasa establecida por aparcar en zona regulada, zona que, por otra parte, es cada vez mayor y no se limita a los barrios más céntricos y colapsados. Además de tener que abonar las cantidades establecidas, padecen el riesgo de ser sancionados por razones que, en ocasiones, no se ajustan a la realidad. En muchas ocasiones, personas de ingresos medios y bajos se ven acosadas por multas de las que no pueden defenderse de una manera efectiva, lo que genera un descontento social cada vez mayor y una repulsa al sistema de regulación de aparcamientos en los municipios en los que está establecido.

En tercer lugar, se constata que generalmente no existen aparcamientos que no sean de pago en el centro de las ciudades. El ciudadano debe optar entre una plaza de garaje, aparcar pagando en la zona correspondiente de estacionamiento limitado, o exponerse a ser multado con fundamento o sin él, dadas las dificultades de defensa antes apuntadas. En este sentido, se echan de menos políticas de aparcamientos municipales gratuitos o bonificados para los ciudadanos que más necesidad puedan tener. Esta realidad agrava los efectos sociales negativos del sistema tal y como está configurado actualmente.

Por todo lo anterior, se recomendó a la Federación Española de Municipios y Provincias que se valorase la conveniencia y oportunidad, dadas las repercusiones sociales del sistema de sanciones derivado del aparcamiento regulado, de impulsar en los municipios afectados el más estricto respeto a las garantías del procedimiento sancionador. En particular, debe asegurarse la tipificación e imputación precisas de la presunta infracción, sin referencias genéricas que dificulten la defensa. Al propio tiempo, se insta desde esta Institución a una toma de conciencia de los serios problemas logísticos y económicos que produce el sistema a los ciudadanos y, en consecuencia, a que se impulsen políticas públicas de creación de aparcamientos gratuitos o bonificados para los mismos.

La Federación se ha comprometido a dar traslado de la recomendación citada a los municipios. No obstante, es evidente que se trata de un problema de no fácil solución, dado que muchas de las políticas públicas adoptadas tienden a restringir el uso del vehículo privado en las ciudades, sin que ello pueda significar una disminución de las garantías de los ciudadanos en el procedimiento sancionador, en el marco de la jurisprudencia que se viene produciendo al respecto, a la que alude el informe de la Federación Española de Municipios y Provincias, pues ante los numerosos recursos que se presentan se ha ido formando una amplia jurisprudencia, a la que las administraciones públicas deben, como no podía ser de otra manera, someterse en sus actuaciones sancionadoras (0507135).

3.7.6. Actuación incorrecta de la Guardia Civil en procedimiento de tráfico

Compareció un ciudadano exponiendo que un agente de la Guardia Civil le indicó que detuviera su vehículo y le requirió para que se identificara, tras lo cual le recordó un incidente que se había producido unos días antes, con motivo de un estacionamiento, entre el compareciente y el citado agente, que en aquella ocasión no estaba de servicio.

Según señala el compareciente, el citado agente de la Guardia Civil, tras recordarle el mencionado incidente, le manifestó «hoy no voy a denunciarte pero como voy a estar aquí durante un tiempo ya caerás».

Pocos días después, cuando el compareciente se personó en el Cuartel de la Guardia Civil en Verín (Ourense) para presentar una queja por el comportamiento del mencionado agente, el comandante del cuartel intentó convencerle durante una hora y media de que no presentara la queja y cuando, al fin, accedió a poner a su disposición el libro de quejas y sugerencias le manifestó que se pasaba su queja «por el forro de los cojones» y ordenó a uno de los agentes que le retirara su documento nacional de identidad, el cual le fue retenido durante una hora, tiempo que tardó en redactar la referida queja.

De la investigación realizada, al contrastar el contenido de los informes de la Dirección General de la Guardia Civil y de la documentación recibida de la misma con el relato de los hechos que el interesado puso en conocimiento de la Institución, se constata la existencia de dos versiones sobre los comportamientos respectivos de dos agentes de la Guardia Civil del acuartelamiento de Verín (Ourense) y del comandante de puesto.

Según sus propias manifestaciones, uno de los agentes observó que el interesado conducía su vehículo hablando simultáneamente por teléfono y sin hacer uso del cinturón de seguridad, por lo que procedió a solicitarle que se identificase y mostrase la documentación del vehículo, pero no formuló las correspondientes denuncias. A juicio de esta Institución, el motivo que alega dicho agente para justificar su actuación (haberse cometido la infracción en casco urbano, y ser las competencias de tráfico de la Policía local) no resulta verosímil, ya que en el caso de haber observado que se habían cometido las mencionadas infracciones podría haber formulado las correspondientes denuncias voluntarias.

Teniendo en cuenta las demás circunstancias concurrentes en este caso, especialmente el hecho de que el interesado y el mencionado agente hubieran tenido un incidente unos días antes, todo parece indicar que la actuación del citado funcionario estuvo condicionada por dicho incidente y, por tanto, fue contraria a los principios básicos de actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad que menciona la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo.

Por lo que se refiere al otro agente de la Guardia Civil y al comandante de puesto, hay que considerar que, según manifiesta el interesado, le dispensaron un trato desconsiderado y no facilitaron, en primera instancia, su acceso al libro de quejas y sugerencias. Por otra parte, se observa que se procedió a retener su documento nacional de identidad durante una hora, tiempo que tardó en formular su queja. Esta actuación se justifica alegando que no se le quiso interrumpir mientras realizaba dicho trámite, explicación que tampoco parece verosímil ya que el documento nacional de identidad debió ser restituido al interesado una vez comprobada su identidad y antes de que procediese a formular su queja. Por el contrario, la retención de dicho documento, además de contravenir lo dispuesto en el artículo 3 del Decreto 196/1976, de 6 de febrero, produce un efecto intimidatorio, especialmente si va acompañada de palabras o gestos que lo subrayan.

En relación con lo anterior, hay que considerar que entre los principios básicos de actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad que menciona la Ley Orgánica 2/1986,

de 13 de marzo, se encuentra el de observar en todo momento un trato correcto y esmerado en sus relaciones con los ciudadanos, y el de impedir, en el ejercicio de su actuación profesional, cualquier práctica abusiva, arbitraria o discriminatoria que entrañe violencia física o moral.

Asimismo, debe considerarse que en el ejercicio de sus funciones las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad deberán actuar rigiéndose por los principios de congruencia, oportunidad y proporcionalidad en la utilización de los medios a su alcance.

En el caso de referencia, todo parece indicar que la actuación del agente de la Guardia Civil citado, que actuó en el momento de la detención del vehículo, fue desproporcionada y contraria a los principios básicos de actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, y que el otro agente de la Guardia Civil y el comandante de puesto pretendieron dificultar el legítimo ejercicio de sus derechos por parte de un ciudadano para proteger al primer agente de la Guardia Civil, actuación que resulta especialmente grave en el caso del superior jerárquico que es el encargado de corregir los comportamientos irregulares de sus subordinados.

En su virtud, se sugirió a la Dirección General de la Guardia Civil que pusiera en conocimiento de los funcionarios que realizaron dicha actuación y de sus superiores jerárquicos, las consideraciones contenidas en el escrito de sugerencia remitido por la Institución, con la finalidad de que en futuras actuaciones puedan ajustar su comportamiento a los principios básicos que deben regir la actuación las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Esta sugerencia ha sido aceptada (0423641).

3.7.7. Situación de la Jefatura Provincial de Tráfico de Madrid

Compareció un ciudadano que exponía que se personó en la Jefatura Provincial de Tráfico de Madrid, en la calle Arturo Soria, para realizar los trámites de transferencia de su vehículo.

Según refiere, tuvo que esperar en la calle durante más de una hora y media hasta que pudo acceder al edificio.

Ya en la segunda planta y una vez que procedió al abono de las correspondientes tasas, le dieron un número de turno, teniendo que esperar más de tres horas para presentar la documentación correspondiente.

En relación con el problema de la masificación de la Jefatura Provincial de Tráfico de Madrid, informa la Dirección General de Tráfico que dicha jefatura cuenta con un porcentaje de casi el 30 por 100 de vacantes sobre su plantilla teórica, a lo que se une el hecho de que entre 1998 y 2005 se ha triplicado el volumen de tramitación. Recientemente, se ha alquilado el edificio contiguo a la sede actual para mejorar la atención al ciudadano, se está avanzando el procedimiento para la adquisición y remodelación de unas nuevas oficinas en Alcorcón, que podrían estar operativas en 2007, y se ha contratado a cien personas nuevas, cincuenta en febrero y cincuenta en mayo de 2005, por un período de seis meses y a jornada completa (0428899).

Compareció una ciudadana expresando su disconformidad con el servicio de atención telefónica de la Jefatura Provincial de Tráfico de Madrid, en el que, indica la ciudadana,

uno se ve obligado a escuchar una y otra vez una lista de opciones que no responde a sus necesidades y a través del cual no resulta posible contactar con ninguna operadora.

En la respuesta recibida se señala que en lo que se refiere a la atención telefónica, existe una centralita atendida por dos telefonistas y al ser tal servicio único en la Comunidad de Madrid, está diariamente colapsado. En cuanto a la cinta, evidentemente su contenido, decía la respuesta, no puede prever ni contemplar todas las posibles situaciones; únicamente las más comunes.

Consideró la Institución que, teniendo en cuenta el número de ciudadanos que diariamente requieren información sobre trámites administrativos en la Jefatura Provincial de Tráfico de Madrid, parece claramente insuficiente que la centralita de atención telefónica esté atendida únicamente por dos telefonistas, especialmente si se trata de un servicio único en la Comunidad de Madrid, por lo que resulta inevitable que esté diariamente colapsada.

Por otra parte, si el sistema de atención automatizado no puede contemplar todas las posibles situaciones, sino únicamente las más comunes, y no resulta posible contactar con ninguna operadora, muchos ciudadanos que pretenden acceder a la información necesaria para iniciar algún trámite o para conocer el estado de los expedientes en curso no tienen otra alternativa que acudir a las oficinas de la Jefatura Provincial de Tráfico de Madrid, la cual, según la información conocida, está también colapsada, por lo que resulta necesario hacer largas colas para acceder a los puntos de información.

En relación con lo anterior, hay que considerar que una eficaz atención telefónica evitaría desplazamientos innecesarios de los ciudadanos y reduciría el número de los mismos que deben personarse en las oficinas de la jefatura, lo que resultaría beneficioso para los administrados y reduciría, al menos parcialmente, el colapso que afecta a la Jefatura Provincial de Tráfico de Madrid, contribuyendo a normalizar su funcionamiento.

En consecuencia, se sugirió que se adoptasen las medidas oportunas para que la Jefatura Provincial de Tráfico de Madrid ofreciera a los ciudadanos un servicio de atención telefónica eficaz, que evite el desplazamiento a sus oficinas cuando éste no es indispensable. Esta sugerencia ha sido aceptada (0501438).

Por último, varios ciudadanos se dirigieron a la Institución manifestando las demoras que estaban sufriendo en la renovación, solicitada por correo a la Jefatura Provincial de Tráfico de Madrid, de su permiso de conducir. Solicitada información desde la Institución, se informó que las renovaciones ya no superaban los tres meses de espera y que el retraso padecido había sido debido a la falta de personal en dicha jefatura.

Por otra parte, también se informó de que los interesados a los que estuviera a punto de caducar la autorización de tres meses, podían solicitar una ampliación por un periodo igual en la propia jefatura.

Finalmente y respecto a las denuncias que pudieran efectuarse en estos periodos, la Dirección General de Tráfico indicó que una vez recurridas por los interesados se archivarían las mismas (0500957).

3.7.8. Situación de la Jefatura Provincial de Tráfico de Alicante

Un ciudadano expuso que en la Jefatura Provincial de Tráfico de Alicante, cuando estaba realizando un trámite, le informaron de que no se permitía al público utilizar los aseos, a pesar de que manifestó que necesitaba acceder a los mismos.

En el escrito remitido por la Dirección General de Tráfico se manifestaba que la Jefatura Provincial de Tráfico de Alicante no tenía aseos para el público, disponiendo solamente de aseos para empleados públicos que también eran utilizados en casos de urgente necesidad de los administrados, cuando ellos así lo manifestaban, por lo que era norma informar, cuando así lo demandaba un administrado, que no existen aseos de uso público.

En relación con este asunto, la Institución puso en conocimiento de la Dirección General de Tráfico que la norma que se sigue en la Jefatura Provincial de Tráfico de Alicante de informar a los administrados que no existen aseos de uso público, cuando éstos solicitan acceder a los mismos, es arbitraria y constituye una falta de respeto a las personas que lo solicitan. En consecuencia, debe ponerse en conocimiento de los responsables de la Jefatura Provincial de Tráfico de Alicante la necesidad de modificar dicho criterio de actuación, de manera que cuando los administrados, que comparezcan en sus oficinas para realizar algún trámite administrativo, lo soliciten, debe facilitarse su acceso a los aseos (0500513).

3.7.9. Avisadores acústicos para invidentes

Una ciudadana invidente se dirigió al Defensor del Pueblo, manifestando que había solicitado del Ayuntamiento de Madrid la instalación de semáforos acústicos en la proximidad de su domicilio. Indicaba en su escrito que había sufrido un atropello, a consecuencia del cual le quedó un profundo miedo a cruzar las calles y, en general, a salir de su casa.

El Defensor del Pueblo se interesó por la situación de esta ciudadana. En el escrito de la Institución al Ayuntamiento de Madrid se decía que la ciudadana, tras realizar numerosas gestiones para que se procediera a la instalación de avisadores acústicos en determinados semáforos próximos a su domicilio, no había visto cumplido su deseo.

Recientemente, el Ayuntamiento de Madrid ha comunicado al Defensor del Pueblo que se habían dado instrucciones para la instalación inmediata de 18 equipos avisadores acústicos en los cruces semaforizados solicitados, los cuales estarían operativos en el plazo máximo de tres días. Manifestaba igualmente el Ayuntamiento que la Dirección General de Movilidad estaba procediendo a la colocación de todos los elementos que eran solicitados y que vienen avalados por un informe de adecuación de la Organización Nacional de Ciegos de España, la cual, por medio de sus técnicos rehabilitadores, emite un informe de necesidades de recorridos y circuitos que es verificado y ejecutado posteriormente. El motivo de la falta de instalación de los avisadores previamente solicitados fue la inexistencia de presupuesto económico, lo que generó la imposibilidad de atender diversas peticiones, produciéndose una acumulación de éstas (05014837).

3.8. Sanciones de la Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana

Expuso una ciudadana que por parte de la Delegación del Gobierno en Aragón se incoó expediente sancionador en su contra, por una presunta infracción del artículo 26 *h*) de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana, por «desobedecer los mandatos de la autoridad o de sus agentes, dictados en directa aplicación de lo dispuesto en la presente Ley, cuando ello no constituya infracción penal».

Al parecer, el hecho que originó el expediente fue la negativa de la madre de la ciudadana, que compareció en el Defensor del Pueblo, a identificarse ante los policías locales que acudieron a su domicilio, ante una denuncia de un vecino por ruidos. En esta tesitura, los agentes tomaron el nombre de su hija del buzón, a pesar de que ella ya no vivía en el domicilio paterno desde el año 2002.

Recibido el informe correspondiente de la Delegación del Gobierno en Aragón, se observa que consta en el expediente un volante de empadronamiento del Ayuntamiento de Zaragoza, que certifica que la interesada no reside en el domicilio donde acudió la Policía local, por una denuncia por ruidos.

La única conclusión que se puede extraer, tanto de la denuncia, como del testimonio de los agentes, es que en el buzón de correos figuraba un nombre, pero no que la persona que se negó a identificarse fuera realmente quien figuraba en el buzón.

Por otra parte, la propia norma por la que se le sanciona, esto es, la Ley Orgánica 1/1992, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana, prevé claramente la forma de actuar de dichos agentes, cuando una persona se niega a identificarse, esto es, su conducción a dependencias policiales para efectuar dicha identificación.

Por todo ello, la Institución sugirió a la Delegación del Gobierno que procediese a revocar la sanción impuesta, al no quedar debidamente acreditada la identidad de la persona que se negó a identificarse, constando en el expediente que la interesada reside en domicilio distinto al que acudió la Policía local.

Finalmente, la Dirección General de Política Interior, ante la que había recurrido la interesada, y ante la que desde la Institución se trasladó la sugerencia citada, ha aceptado la misma, ordenando la revocación de la sanción y devolución de la multa abonada, lo que finalmente se ha llevado a efecto en noviembre de 2005 (0501540).

4. ADMINISTRACIÓN MILITAR

4.1. Soldado herido en Iraq

Compareció en la Institución la esposa de un sargento del Ejército de Tierra, dando cuenta de que su esposo fue herido en una misión en Iraq el 11 de febrero de 2004, sufriendo junto a los hombres de su unidad y su jefe de sección un ataque por medio de una granada de mano en Ad Diwaniyah. En un primer momento se consideró que sus heridas eran menos graves, siendo operado de las mismas el día 13 de febrero de 2004. El 25 de febrero de 2004 es repatriado a España, si bien, manifiesta la interesada, la repatriación pudo haberse producido doce días antes, el 13 de febrero, pues existía un avión disponible.

3.8. Sanciones de la Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana

Expuso una ciudadana que por parte de la Delegación del Gobierno en Aragón se incoó expediente sancionador en su contra, por una presunta infracción del artículo 26 *h*) de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana, por «desobedecer los mandatos de la autoridad o de sus agentes, dictados en directa aplicación de lo dispuesto en la presente Ley, cuando ello no constituya infracción penal».

Al parecer, el hecho que originó el expediente fue la negativa de la madre de la ciudadana, que compareció en el Defensor del Pueblo, a identificarse ante los policías locales que acudieron a su domicilio, ante una denuncia de un vecino por ruidos. En esta tesitura, los agentes tomaron el nombre de su hija del buzón, a pesar de que ella ya no vivía en el domicilio paterno desde el año 2002.

Recibido el informe correspondiente de la Delegación del Gobierno en Aragón, se observa que consta en el expediente un volante de empadronamiento del Ayuntamiento de Zaragoza, que certifica que la interesada no reside en el domicilio donde acudió la Policía local, por una denuncia por ruidos.

La única conclusión que se puede extraer, tanto de la denuncia, como del testimonio de los agentes, es que en el buzón de correos figuraba un nombre, pero no que la persona que se negó a identificarse fuera realmente quien figuraba en el buzón.

Por otra parte, la propia norma por la que se le sanciona, esto es, la Ley Orgánica 1/1992, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana, prevé claramente la forma de actuar de dichos agentes, cuando una persona se niega a identificarse, esto es, su conducción a dependencias policiales para efectuar dicha identificación.

Por todo ello, la Institución sugirió a la Delegación del Gobierno que procediese a revocar la sanción impuesta, al no quedar debidamente acreditada la identidad de la persona que se negó a identificarse, constando en el expediente que la interesada reside en domicilio distinto al que acudió la Policía local.

Finalmente, la Dirección General de Política Interior, ante la que había recurrido la interesada, y ante la que desde la Institución se trasladó la sugerencia citada, ha aceptado la misma, ordenando la revocación de la sanción y devolución de la multa abonada, lo que finalmente se ha llevado a efecto en noviembre de 2005 (0501540).

4. ADMINISTRACIÓN MILITAR

4.1. Soldado herido en Iraq

Compareció en la Institución la esposa de un sargento del Ejército de Tierra, dando cuenta de que su esposo fue herido en una misión en Iraq el 11 de febrero de 2004, sufriendo junto a los hombres de su unidad y su jefe de sección un ataque por medio de una granada de mano en Ad Diwaniyah. En un primer momento se consideró que sus heridas eran menos graves, siendo operado de las mismas el día 13 de febrero de 2004. El 25 de febrero de 2004 es repatriado a España, si bien, manifiesta la interesada, la repatriación pudo haberse producido doce días antes, el 13 de febrero, pues existía un avión disponible.

Continúa manifestando que el día 26 de febrero de 2004 llegó a España, siendo trasladado a las 6.30 horas de la mañana al hospital militar Gómez Ulla. En el mencionado hospital no recibió la asistencia que reclamaban las heridas que padecía, por lo que el día 27 de febrero de 2004 solicitó el alta voluntaria, siendo atendido a partir de ese momento por la sanidad privada. De manera particular hubo de ser intervenido el día 11 de marzo de 2004 así como el día 15 de marzo de 2004, debido a la inflamación que padecía en el brazo y mano izquierdas y a los trozos de metralla que todavía tenía el afectado. Asimismo, acudió a un psiquiatra particular quien le diagnosticó el 18 de marzo de 2004 síndrome de estrés postraumático. Igualmente, padece una pérdida parcial de audición como consecuencia del ataque padecido en Iraq. El día 4 de junio de 2004 hubo de ser operado de nuevo para que le fuera extraído otro resto de metralla. Las lesiones de tipo nervioso se han agravado con posterioridad, padeciendo el interesado una fuerte depresión.

Manifiesta la interesada que el día 18 de febrero de 2005 el ministro de Defensa recibió en audiencia al interesado y a ella misma, recibiendo la promesa de que se iba a iniciar una investigación sobre los diferentes aspectos que concurren en este caso.

Asimismo, manifiesta que el interesado ha solicitado el «pasador» de Iraq, el cual le ha sido denegado con el argumento de que estuvo menos de 90 días en la misión (en concreto, 69), si bien, al haber sido herido allí, el número de días de permanencia en Iraq no debería ser relevante a estos efectos. Tampoco ha recibido ninguna condecoración por la misión.

Ante los hechos descritos, la Institución solicitó del Ministerio de Defensa un informe sobre las siguientes cuestiones:

1ª. Cuál era la calificación jurídica de las heridas sufridas por el interesado; si se trata de un herido en combate, de un herido en atentado terrorista, o bien, cuál es la calificación jurídica que procede, lo que resulta relevante desde la perspectiva del principio constitucional de seguridad jurídica y de los derechos que en cada caso puedan corresponder al afectado.

2ª. Razones por las cuales el afectado no fue evacuado de Iraq el día 13 de febrero de 2004, esperándose doce días para realizar la repatriación.

3ª. Cuál fue la atención que recibió el afectado en el hospital militar Gómez Ulla de Madrid.

4ª. Por qué razón no estaba siendo tratado sanitariamente por el Ejército el afectado, dadas las secuelas físicas y psíquicas que padecía, pues si bien solicitó el alta voluntaria en su día, parece evidente que el Ejército debía preocuparse por la salud física y mental de quienes habían sido heridos en el cumplimiento de su deber.

5ª. Razones por las cuales el sargento citado no había recibido condecoración alguna por la misión desempeñada, y razones por las que se le había denegado el «pasador» de Iraq, sin tener en cuenta que había sido herido allí en cumplimiento de una misión.

El Ministerio de Defensa remitió al Defensor del Pueblo cumplida información sobre el caso citado, tanto en lo que se refiere a la calificación jurídica de las heridas del sargento interesado, como a los derechos que puede ejercitar. Igualmente, se detallan en la

información recibida las circunstancias de la evacuación, la atención recibida en el Hospital Central de la Defensa y, finalmente, se da cuenta de que se le ha concedido el Distintivo de Mérito de Operaciones de Mantenimiento de Paz, relativo a Iraq, en virtud de Resolución 216/11880/05, *Boletín Oficial de Defensa* número 142.

De esta información se dio traslado desde la Institución para que el sargento afectado pudiera ejercer adecuadamente sus legítimos derechos en este asunto (05016142).

4.2. Campo de tiro de «El Teleno» (León)

A través del Procurador del Común de Castilla y León se recibió un escrito del portavoz de la Plataforma por el desmantelamiento del campo de tiro de «El Teleno», en el que exponía la conflictividad y el peligro que, en la actualidad, supone el mantenimiento del campo de tiro militar de «El Teleno», en León.

Recabado el correspondiente informe del Ministerio de Defensa, se constata que, desde el punto de vista medioambiental, los terrenos del campo de tiro se han regenerado forestalmente, lo que también ha incidido en la regeneración de la fauna.

Por otra parte, existen gestiones con la Junta de Castilla y León, para elaborar un protocolo de actuación y evitar o minimizar los incendios que se puedan producir (0506808).

4.3. Deber de resolver expresamente en el ámbito militar

Compareció un ciudadano exponiendo que solicitó al Ministerio de Defensa una certificación de su tiempo de permanencia en filas y que, con fecha 16 de febrero de 2004, la Subdirección del Servicio Militar del Ejército de Tierra le requirió que aportase una fotocopia compulsada de la cartilla militar, lo que cumplimentó con fecha 4 de marzo del mismo año, sin que, a principios de 2005, hubiera recibido contestación.

La Institución comunicó al Ministerio de Defensa que de lo expuesto pudiera desprenderse que se estaba incumpliendo la obligación de dictar resolución expresa, que imponen las normas procedimentales vigentes a las administraciones públicas, en relación con cuantas solicitudes planteen los interesados. Ello debe motivar la intervención del Defensor del Pueblo ya que el artículo 17.2 de su Ley Orgánica reguladora 3/1981, de 6 de abril, le impone el deber de velar para que «la Administración resuelva expresamente, en tiempo y forma, las peticiones y recursos que le hayan sido formulados».

En la respuesta recibida se comunicó a la Institución que no había tenido entrada la documentación que se le había requerido, en relación con su solicitud, de una certificación de permanencia en filas. Asimismo, se señalaba que, no obstante, el mando de personal había solicitado del Archivo Histórico Militar de Guadalajara la posible documentación del interesado, por si de conformidad con la misma se pudiese expedir el correspondiente certificado.

A la vista de esta información, la Institución se dirigió de nuevo a la Administración militar para remitirle una copia del escrito, presentado por el interesado el 4 de marzo de 2004 en la Delegación del Gobierno en la Comunidad Valenciana, y de la cartilla militar del mismo.

Finalmente, tanto la Subsecretaría de Defensa como el interesado comunican a la Institución que el problema ha quedado resuelto satisfactoriamente (0427596).

En el mismo sentido un ciudadano expuso que su padre presentó con fecha 17 de noviembre de 2003 en la Delegación de Defensa de Asturias un escrito, al que se acompañaba la correspondiente documentación, solicitando una certificación de servicios prestados en las Fuerzas Armadas, a efectos de cómputo recíproco de cuotas entre sistemas de la Seguridad Social, sin que, siete meses después, hubiera recibido contestación alguna.

Recabado el informe correspondiente, pudo constatarse que, finalmente, con fecha 1 de abril de 2005 se remitió el certificado solicitado de servicios prestados en las Fuerzas Armadas (0418223).

4.4. Indemnización por enfermedad en el servicio militar

Un ciudadano expuso que tras contraer una enfermedad durante la prestación del servicio militar, en el año 1992, solicitó la correspondiente indemnización, que le fue denegada, interponiendo recurso contencioso-administrativo ante la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, con sede en Sevilla, del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, tramitándose con el número 1756/1995.

En el citado recurso se dictó Sentencia, el 16 de junio de 1998, reconociéndose el derecho del interesado a la indemnización.

No obstante, desde la citada fecha no se había podido proceder a la ejecución de la sentencia, al parecer, y según se refleja en un informe del presidente de la citada sección, por la pasividad del Ministerio de Defensa.

Este expediente ha concluído, tras diversas vicisitudes, con la plena satisfacción del afectado. El Ministerio de Defensa informaba a la Institución en enero de 2005 que las lesiones que presentaba el interesado se encontraban incluidas por analogía en el anexo al Real Decreto 1234/1990, de 11 de octubre, e implican un porcentaje de invalidez del 60 por 100. Añadía el departamento ministerial que se había remitido la documentación al área de pensiones de la Subdirección General de Personal Militar, al objeto de que se tramitase la indemnización correspondiente. En julio de 2005 el ciudadano interesado ha comunicado a la Institución que ya estaba percibiendo la pensión a la que tenía derecho (0413531).

5. EMIGRACIÓN Y ASISTENCIA A CIUDADANOS ESPAÑOLES EN EL EXTRANJERO

Como viene siendo habitual, en el presente epígrafe se agrupan las actuaciones desarrolladas, en relación con los problemas que manifiestan padecer los ciudadanos españoles cuando se encuentran fuera del territorio nacional, bien sea de forma estable, bien de manera ocasional.

Entrando ya en materia, debe en primer lugar reseñarse la respuesta ofrecida por la Administración a la indicación efectuada durante el año 2004, como consecuencia de la

Finalmente, tanto la Subsecretaría de Defensa como el interesado comunican a la Institución que el problema ha quedado resuelto satisfactoriamente (0427596).

En el mismo sentido un ciudadano expuso que su padre presentó con fecha 17 de noviembre de 2003 en la Delegación de Defensa de Asturias un escrito, al que se acompañaba la correspondiente documentación, solicitando una certificación de servicios prestados en las Fuerzas Armadas, a efectos de cómputo recíproco de cuotas entre sistemas de la Seguridad Social, sin que, siete meses después, hubiera recibido contestación alguna.

Recabado el informe correspondiente, pudo constatarse que, finalmente, con fecha 1 de abril de 2005 se remitió el certificado solicitado de servicios prestados en las Fuerzas Armadas (0418223).

4.4. Indemnización por enfermedad en el servicio militar

Un ciudadano expuso que tras contraer una enfermedad durante la prestación del servicio militar, en el año 1992, solicitó la correspondiente indemnización, que le fue denegada, interponiendo recurso contencioso-administrativo ante la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, con sede en Sevilla, del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, tramitándose con el número 1756/1995.

En el citado recurso se dictó Sentencia, el 16 de junio de 1998, reconociéndose el derecho del interesado a la indemnización.

No obstante, desde la citada fecha no se había podido proceder a la ejecución de la sentencia, al parecer, y según se refleja en un informe del presidente de la citada sección, por la pasividad del Ministerio de Defensa.

Este expediente ha concluído, tras diversas vicisitudes, con la plena satisfacción del afectado. El Ministerio de Defensa informaba a la Institución en enero de 2005 que las lesiones que presentaba el interesado se encontraban incluidas por analogía en el anexo al Real Decreto 1234/1990, de 11 de octubre, e implican un porcentaje de invalidez del 60 por 100. Añadía el departamento ministerial que se había remitido la documentación al área de pensiones de la Subdirección General de Personal Militar, al objeto de que se tramitase la indemnización correspondiente. En julio de 2005 el ciudadano interesado ha comunicado a la Institución que ya estaba percibiendo la pensión a la que tenía derecho (0413531).

5. EMIGRACIÓN Y ASISTENCIA A CIUDADANOS ESPAÑOLES EN EL EXTRANJERO

Como viene siendo habitual, en el presente epígrafe se agrupan las actuaciones desarrolladas, en relación con los problemas que manifiestan padecer los ciudadanos españoles cuando se encuentran fuera del territorio nacional, bien sea de forma estable, bien de manera ocasional.

Entrando ya en materia, debe en primer lugar reseñarse la respuesta ofrecida por la Administración a la indicación efectuada durante el año 2004, como consecuencia de la

visita de la Adjunta Primera a Ecuador, para que se tomara en consideración la posibilidad de establecer un segundo consulado de carrera en aquel país, concretamente en la ciudad de Guayaquil. La Dirección General de Asuntos y Asistencia Consulares indicaba que en atención a la importante carga de trabajo que soportaba el único consulado existente en Ecuador, radicado en Quito, se había procedido a elevarlo a la categoría de Consulado General, a fin de reforzar los recursos materiales y humanos con los que cuenta para atender sus responsabilidades. Al mismo tiempo señalaba que se había considerado la posibilidad de crear un segundo consulado de carrera en territorio ecuatoriano, pero que una evaluación conjunta de la situación de las representaciones consulares en Iberoamérica, unida a las limitaciones presupuestarias, obligó a descartar dicha opción (F0400110).

Por otra parte, la Institución ha seguido con interés los trabajos de preparación del borrador del estatuto de los ciudadanos españoles en el exterior, que ha sido finalmente remitido a las Cortes Generales como proyecto de ley, en los últimos días del año al que se refiere este informe. Se ha pretendido tener un conocimiento previo de las líneas generales de dicho proyecto, así como de las propuestas formuladas tanto por el Consejo General de la Emigración como por las asociaciones de emigrantes y retornados (0401895).

5.1. Atención a emigrantes

A tenor de los datos publicados por la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, basados en los registros de matrícula de residentes de los consulados españoles, en el año 2004 figuraban como residentes en el exterior 1.497.817 españoles. La cifra global ha ido creciendo moderadamente en los últimos años, habiendo tenido especial relevancia ese crecimiento en 2003, cabe pensar que como consecuencia de la entrada en vigor de la Ley 36/2002, que modificó el Código Civil en materia de nacionalidad y que eliminó la existencia de un límite temporal para adquirir la nacionalidad española por opción, respecto de aquellas personas cuyos padres hubieran nacido en España y fueran originariamente españoles.

Los españoles residentes en el exterior están mayoritariamente afincados en Europa, donde se sitúa el 43,83 por ciento de la cifra global señalada (los principales países de acogida son, por este orden, Francia, Alemania y Suiza), así como en América, que en conjunto agrupa al 53 por ciento de este colectivo. Dentro del continente americano, en los países iberoamericanos residen 4 de cada 10 españoles que se encuentran fuera del territorio nacional. En esa zona se encuentra el país con mayor porcentaje de población española afincada, Argentina, en cuyos libros de matrícula consular están registrados el 17,79 por ciento de los residentes españoles en el exterior. La presencia en los otros tres continentes se sitúa alrededor del 1 por ciento de la cifra global en cada uno de ellos.

Estas cifras constituyen un primer elemento que permite calibrar la demanda de servicios que pueden efectuarse a la Administración española, si bien sólo cabe tomarlos como una referencia dada la necesidad de contemplar otros datos, como el índice de concentración geográfica, la situación social media, la pirámide de edad de la colonia española, así como la coyuntura económica de cada país de acogida. La realidad de la

emigración se presenta así como un tablero en el que coexisten situaciones heterogéneas, que condicionan en gran medida la efectividad de las políticas públicas y a las que debe atenderse con la necesaria previsión y agilidad. Precisamente esa misma heterogeneidad dificulta la detección de los problemas que eventualmente puedan presentarse por parte de esta Institución, lo que únicamente es soslayable a través de la mejora de la interlocución con este colectivo de ciudadanos, tanto por la vía directa como a través de sus órganos y asociaciones de representación.

5.1.1. Pasaportes digitalizados

A partir del día 26 de octubre de 2005, Estados Unidos exige a todas las personas que deseen entrar en el país pasaporte de lectura mecánica y fotografía digitalizada. En caso de no disponerse de este tipo de pasaporte, se debe solicitar un visado de entrada con anticipación al viaje, en cuyo caso es suficiente pasaporte de lectura mecanizada.

España expide estos pasaportes desde el año 2003. La expedición del pasaporte digitalizado es ya generalizada en las comisarías españolas. No obstante, se han detectado problemas en los consulados para la expedición de este tipo de documentos, concretamente en los consulados de España en Ginebra y en Copenhague.

Así, un ciudadano español expuso ante esta Institución que su hijo, residente en Ginebra (Suiza), solicitó en el mes de junio del año 2005 información al Consulado de España en Ginebra sobre la posibilidad de obtener un pasaporte para viajar a Estados Unidos. La respuesta recibida de dicha oficina fue que no contaban con los medios técnicos para su expedición.

El interesado tuvo conocimiento tras distintas consultas de que el único consulado que podía expedir ese tipo de pasaportes era el de Zurich, por lo que se puso en contacto telefónico con el citado consulado. Allí le indicaron que únicamente podían expedir pasaportes a los residentes en su demarcación.

El interesado finalmente tuvo que trasladarse a Barcelona para proveerse del pasaporte, lo que le ocasionó una considerable pérdida de tiempo y un desembolso económico que podía haberse evitado mediante una más eficaz atención de la Administración en el exterior.

Esta Institución dio traslado de los antecedentes a la Dirección General de Asuntos y Asistencia Consulares, solicitando información sobre qué consulados y oficinas consulares cuentan con los medios técnicos para expedir el pasaporte de lectura mecánica y digitalizada.

En su respuesta la citada Dirección General señaló que el 90 por ciento de los pasaportes, que se expiden en las oficinas consulares en el extranjero, son de lectura mecánica no digitalizados, si bien está prevista la implantación progresiva de los medios que permitan la implantación de pasaportes digitalizados, como ya se hace en el Consulado de España en Zurich.

En segundo lugar, respecto del hecho de que no se expidiera al interesado el pasaporte digital en el referido consulado de Zurich, se señalaba que los españoles que residen en

el extranjero están inscritos en el consulado de la demarcación en la que se encuentra su domicilio. La inscripción está reflejada en programas informáticos que permiten realizar los trámites necesarios para la expedición del pasaporte, lo que a juicio de la Administración justifica que sólo puedan realizarse dichos trámites en el consulado en cuya circunscripción tenga fijada su residencia el solicitante, al objeto de evitar posibles fraudes.

Las razones esgrimidas por la Dirección General de Asuntos y Asistencia Consulares para limitar la expedición del pasaporte al consulado correspondiente al domicilio del solicitante, no parecen justificar la adopción de esta medida, toda vez que la base de datos a partir de la que se elabora dicho documento es de consulta común o, en cualquier caso, podría serlo. La consecuencia es que los ciudadanos españoles afectados por esta situación se ven obligados a viajar a España para obtener este pasaporte mecanizado y digitalizado, o a solicitar visado de entrada a Estados Unidos, lo que dificulta y encarece los trámites. Por ello, se solicitará una ampliación del informe recibido a fin de evaluar las alternativas que mejoren este servicio (05018781).

En otro caso, un ciudadano español residente en Copenhague (Dinamarca) se dirigió a esta Institución manifestando que necesitaba con urgencia un pasaporte digitalizado, al haber sido invitado por una Universidad de Estados Unidos para impartir una conferencia. El Consulado de España en aquella ciudad no expedía pasaportes digitalizados, ni le dio ninguna solución para conseguirlo desde su lugar de residencia. Por ello, tuvo que viajar a España y solicitarlo en una Comisaría de Policía, donde se le expidió en el acto. También en este caso se ha solicitado información, estándose a la espera de recibir el informe solicitado (0507081).

5.1.2. Atención consular a los colectivos de emigrantes

Los consejos de residentes españoles (CER), en su condición de órganos consultivos de los consulados, son los encargados de dar cauce a las inquietudes y reivindicaciones de los ciudadanos españoles residentes en el exterior, exponiendo las deficiencias de los servicios consulares.

La existencia de estos órganos, sin embargo, no parece suficiente para que el colectivo de ciudadanos españoles se sienta representado. Ello se debe, en parte, a la insuficiencia de medios económicos con los que cuentan los consejos, que no permite a los consejeros desplazarse a lugares alejados de su residencia para conocer las necesidades de los españoles que, por cuestiones económicas o por su avanzada edad y poca movilidad, no pueden exponer sus opiniones o sus quejas a sus representantes, salvo, en el mejor de los casos, por escrito. Esto eterniza los procesos de toma en consideración de las propuestas, quejas y sugerencias y reduce significativamente la operatividad de estos mecanismos de representación.

En uno de estos escritos, representantes de los residentes españoles en Cuba planteaban los graves inconvenientes que debían padecer los usuarios, a causa de la obligatoriedad de desplazarse a La Habana para realizar la mayor parte de las gestiones consulares. Entendían los promotores de la queja que esa medida supone un esfuerzo económico y personal que no resulta justificado desde ningún punto de vista, teniendo en cuenta, además, la situación del propio Consulado General.

En ese sentido se aludía también a las dificultades existentes para acceder a la oficina consular de La Habana, tanto personal como telefónicamente, indicándose que en cuanto se pretenden efectuar trámites personalmente, son precisas enormes esperas en grandes colas, alrededor de las cuales se ha desarrollado una picaresca, más o menos tolerada, que permite la compraventa de puestos.

Se denunciaba igualmente que cuando consiguen acceder al Consulado los usuarios reciben en ocasiones un trato desconsiderado, al tiempo que deben padecer una información incorrecta con notable frecuencia. Este hecho se atribuye a la carencia de formación suficiente por parte de determinados miembros del personal de la oficina consular.

La necesidad de que se habiliten otros viceconsulados para la realización de trámites que permitan no sólo descongestionar el Consulado de carrera de La Habana sino, también, evitar los largos desplazamientos que deben realizar los usuarios, ocupa otra parte de las reivindicaciones del consejo de residentes españoles en Cuba.

Para avalar esa última propuesta se indica que, tras efectuar largos desplazamientos y pasar los consabidos problemas para acceder a la sede consular, algunos ciudadanos son informados de que sus pasaportes no han sido todavía expedidos y que, por tanto, deben volver pasados unos días. Esto les obliga a buscar alojamiento en La Habana, en tanto se resuelve su asunto. En relación con este punto, el Consejo propone remitir por valija diplomática estos documentos a los viceconsulados existentes en varios puntos del territorio cubano.

El Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación ha puesto de manifiesto en los informes remitidos a esta Institución que las dificultades con las que debe trabajar diariamente el Consulado General de España en La Habana son un tema que preocupa especialmente, añadiendo que las peculiaridades de Cuba limitan en gran medida cualquier intento de mejora en la prestación de servicios consulares, al no ser posible contar prácticamente con apoyo tecnológico.

La Administración informa de que se ha conseguido autorización para aumentar la plantilla de la representación consular en La Habana y que también se ha logrado ampliar las insuficientes instalaciones de la cancillería mediante el alquiler, desde el pasado primero de noviembre, de nuevos locales. La Institución considera que ambas medidas resultan imprescindibles para incrementar la eficacia de los servicios de atención a los ciudadanos españoles, por lo que debe dejarse constancia en este informe de la valoración positiva que merecen tales medidas. Cabe esperar que todo ello mejorará la situación del Consulado y tendrá un reflejo positivo en la atención que reciben los ciudadanos.

No obstante, no puede dejarse de mencionar que preocupa igualmente a esta Institución que los ciudadanos cuenten con la necesaria garantía en los procedimientos que inician a través de nuestra representación en el exterior.

La información contenida en una queja, de que algunos de estos procedimientos se iniciaban tras depositar las solicitudes en buzones instalados en el Consulado General, motivó que se dirigiera un escrito a la Dirección General de Asuntos y Asistencia Consulares recordándole que, ya en el año 2001, se había formulado una recomendación

para que se eliminara la utilización de los buzones como forma de presentación de solicitudes, dada la falta de garantías procedimentales que ello implica para el administrado.

Se recordó igualmente a la mencionada Dirección General que la normativa del procedimiento administrativo establece con carácter general la necesidad de devolver al interesado una copia sellada de su petición o, en su caso, remitir un acuse de recibo al domicilio fijado a efectos de notificaciones.

La respuesta de la Administración aclara que la documentación depositada en los buzones se recoge diariamente y se registra y asigna cita al interesado, quien en el momento en que se persona en la oficina consular recibe la copia sellada y registrada en la fecha debida.

A juicio de esta Institución la explicación facilitada no resulta suficiente para entender adecuada la práctica administrativa descrita. De hecho, su utilización ocasiona justo el efecto contrario que persigue la legislación de procedimiento, que es el de ofrecer un medio que establece con certeza la fecha de la presentación de cualquier solicitud y el hecho de que ésta ha sido recogida por la instancia oficial legalmente habilitada para ello. Ninguna de esas premisas se ve adecuadamente satisfecha con el procedimiento de recepción por buzones y, lógicamente, los usuarios tendrán justificada inquietud por la suerte de sus escritos, que no se verá disipada hasta un momento distante, que por otra parte exige un nuevo desplazamiento hasta la oficina consular. Por ello, continuarán las actuaciones de la Institución a fin de identificar fórmulas de actuación que salvaguarden en mayor medida los derechos de los ciudadanos (0427480 y 0504079).

5.1.3. Pensiones asistenciales

Entre las funciones de nuestras representaciones en el exterior se encuentra la atención a los emigrantes españoles que, en lo que afecta a este epígrafe, consiste en orientar, recibir la documentación e impulsar la tramitación de las pensiones asistenciales solicitadas por éstos, al amparo de la normativa vigente en esta materia.

Debido a que el reconocimiento de estas pensiones y ayudas se produce por los servicios centrales, dependientes de la Dirección General de Emigración, se torna extremadamente importante, también en este punto, la labor de las oficinas consulares como receptoras de las solicitudes y como recursos informativos eficaces para que los eventuales beneficiarios presenten adecuadamente sus solicitudes, evitando así demoras y reiteraciones de trámites.

Especialmente significativas han resultado las demoras en la tramitación de los expedientes de pensión asistencial por parte de ciudadanos españoles residentes en Argentina; como ya se ha indicado el país con mayor número de españoles domiciliados en el extranjero. Se puede mencionar en relación con este asunto el caso de dos ciudadanas españolas que aguardan a que se resuelva su petición de pensión asistencial desde el año 2003.

La investigación realizada al hilo de estas quejas, ha permitido determinar que parte sustancial de la responsabilidad por estas demoras corresponde a nuestra representación en el exterior, al apreciarse que en ocasiones son necesarios bastantes meses para que las

solicitudes pasen de los centros de recepción —habitualmente viceconsulados honorarios— a la Consejería Laboral y de ésta a los servicios centrales en España. No se han podido establecer razones lógicas que justifiquen la necesidad de estas demoras.

Esta Institución ha solicitado a la Dirección General de Emigración que agilice la resolución de los expedientes en los que se han apreciado demoras dilatadas, habida cuenta que los solicitantes de las ayudas o pensiones se encuentran en situaciones precarias y, además, son personas de edad avanzada, lo que hace que se encuentren en una situación especialmente vulnerable en muchos casos.

La respuesta de la Dirección General, referida únicamente a la demora existente desde la entrada de las solicitudes en sus propias dependencias, ha puesto de manifiesto la falta de personal dedicado a resolver este tipo de expedientes. Según comunica la Administración esta situación impide agilizar la resolución de aquellos expedientes que, cuando llegan al órgano directivo, cuentan ya con una larga demora imputable a las oficinas en el exterior.

Esta Institución, además de proseguir las actuaciones hasta la resolución de los correspondiente expedientes, instará a la mencionada Dirección General a que, tras la oportuna evaluación de la situación, solicite la asignación de los medios personales y materiales necesarios, con el fin de evitar que los ciudadanos que se encuentran en el exterior y que pueden ser potenciales perceptores de pensiones, deban esperar para recibir su pensión largos años, ya que ello frustra en buena medida la finalidad protectora de la prestación (0420535 y 0423572).

Por otra parte, la difícil situación económica en la que se encuentran algunos ciudadanos españoles en el exterior, perceptores de esta pensión, en muchas ocasiones de avanzada edad, no siempre son tenidos en cuenta por nuestras representaciones en el exterior. Resulta ilustrativa a estos efectos la queja formulada por una ciudadana española residente en Cuba, en la que manifestaba los problemas que tenía para percibir la pensión debido a la obligatoriedad de tener que desplazarse al Consulado de La Habana, a pesar de existir un Viceconsulado en Santiago de Cuba, lugar más cercano a su domicilio.

En su respuesta, la Administración indicaba que las ayudas asistenciales que se otorgan a los españoles en situación de necesidad, debían ser recogidas por los interesados en las oficinas consulares de carrera, para que quedara justificada la entrega mediante firma. La medida había sido adoptada para evitar ciertas disfunciones detectadas sobre la identidad y la fe de vida de los perceptores de las ayudas.

Sin dudar de la conveniencia de establecer controles para asegurar la correcta percepción de estos fondos asistenciales, esta Institución constata que el desplazamiento exigido hasta la sede de un consulado de carrera, en el caso expuesto hasta La Habana, desde cualquier punto de la demarcación consular resulta desproporcionado, especialmente cuando existen viceconsulados cuya misión debiera ser coadyuvar en la mejora de la atención a los usuarios. Esta Institución ha decidido, por ello, continuar con la investigación abierta a la búsqueda de soluciones que faciliten las necesidades de acreditación de la identidad de los perceptores (0504635).

5.1.4. Retornados

En el informe correspondiente al pasado año se dejó constancia de las actuaciones llevadas a cabo por esta Institución ante la Dirección General de Emigración, poniendo de manifiesto la grave situación de desprotección padecida por el colectivo de emigrantes mayores de 65 años que retornan a España y que, pese a carecer de medios económicos, no podían disfrutar de pensión no contributiva (para lo cual el artículo 167 de la Ley General de la Seguridad Social exige, entre otros requisitos, un periodo de diez años de residencia en España) ni de pensión asistencial por ancianidad, que sí disfrutarían si la hubieran percibido previamente durante dos años en el país de residencia.

La Dirección General de Emigración se mostró receptiva a las consideraciones de esta Institución, indicando en los distintos informes remitidos que estaba realizando estudios para articular normativamente la percepción de pensión para las personas de este colectivo, bien mediante una reforma de la Ley General de la Seguridad Social, bien mediante la reforma del Real Decreto 728/1993, de 14 de mayo, por el que se regulan las pensiones asistenciales por ancianidad.

Durante el año 2005 comenzó la tramitación como anteproyecto del estatuto de los ciudadanos españoles en el exterior, mediante el que se pretende esencialmente regular las condiciones básicas para garantizar la igualdad de todos los españoles en el exterior, coordinar las actuaciones de las distintas administraciones en sus respectivos ámbitos competenciales, regular sus obligaciones, y establecer las medidas necesarias para facilitar el retorno, en cumplimiento del mandato contenido en el artículo 42 de la Constitución. La Dirección General de Emigración estimó en un principio que el resultado de la decisión que se adoptara, respecto de la modificación normativa necesaria para dar solución a la cobertura asistencial de los ciudadanos retornados, se plasmaría en el referido estatuto y así lo comunicó a esta Institución.

En el curso del seguimiento referido de los trabajos de preparación del anteproyecto, se recibió en esta Institución un escrito del Procurador del Común de Castilla y León en el que exponía su criterio acerca de la conveniencia de modificar el Real Decreto, regulador de las pensiones asistenciales por ancianidad a favor de emigrantes españoles. La finalidad de la modificación sería posibilitar que dicha pensión pueda ser percibida por los españoles ya jubilados conforme a la legislación del país en que residen, aun cuando sean menores de 65 años. También se proponía que, en determinadas circunstancias de dependencia económica, se establezca un mecanismo de ayuda para la familia del beneficiario de la pensión al fallecimiento de éste.

Esta Institución dio traslado de ambas propuestas a la Dirección General de Emigración, con la finalidad de que las mismas fueran debidamente analizadas y se valorase la procedencia de su inclusión en el estatuto de los ciudadanos españoles en el exterior.

Finalmente, la Administración ha procedido a regular la cuestión planteada por esta Institución al margen del referido estatuto, mediante el Real Decreto 1612/2005, de 30 de diciembre, por el que se ha modificado el Real Decreto 728/1993, de 14 de mayo. La entrada en vigor de la nueva norma se produjo el 1 de enero de 2006.

Esta norma da una solución satisfactoria a la cuestión planteada por esta Institución, ya que en su disposición adicional tercera elimina la exigencia de que los emigrantes

mayores de 65 años hayan sido beneficiarios en el país de residencia durante dos años de la pensión asistencial por ancianidad, para poder percibirla una vez retornados a España, siempre que acrediten el cumplimiento de los restantes requisitos previstos en el artículo 167 de la Ley General de la Seguridad Social para acceder a una pensión no contributiva, con excepción del periodo de residencia.

No obstante, ha de señalarse que la disposición transitoria tercera de este Real Decreto dispone que lo anterior será de aplicación a los emigrantes españoles que hubieran retornado a España en los dos años anteriores a la entrada en vigor del mismo. Tal disposición aplica la norma con limitados efectos retroactivos, pues deja fuera del ámbito de protección de este Real Decreto a aquellos emigrantes que retornaron con anterioridad a dicho periodo, esto es, antes de 1 de enero de 2004, pese a que puedan encontrarse en la situación de desprotección que se pretendía paliar a través de esta modificación reglamentaria.

El Real Decreto 1612/2005, de 30 de diciembre, señala como requisito para acogerse a la prestación ser mayor de 65 años, y establece como causa de extinción del derecho el fallecimiento del beneficiario. Así pues, no se ha atendido en esta norma las propuestas del Procurador del Común de Castilla y León, quedando la cuestión abierta a futuras actuaciones normativas (0401895 y 0427732).

5.1.5. Niños de la guerra

La Ley 3/2005, de 18 de marzo, cuya entrada en vigor se produjo el 1 de abril de 2005, reconoce una prestación económica a los ciudadanos de origen español desplazados durante su minoría de edad al extranjero, en el periodo comprendido entre el 18 de julio de 1936 y el 31 de diciembre de 1939, como consecuencia de la Guerra Civil y que desarrollaron la mayor parte de su vida fuera del territorio nacional.

La Administración española ya había adoptado con anterioridad distintas medidas, a favor de aquellas personas que en su infancia fueron trasladadas de forma colectiva y obligatoria al territorio de la antigua Unión Soviética con motivo de la guerra.

Así, el 3 de marzo de 1989 se firmó un Convenio de Seguridad Social entre España y la URSS, en virtud del cual este último país se obligaba a la exportación de las pensiones reconocidas por su sistema de Seguridad Social, medida necesaria para favorecer el retorno de estos ciudadanos españoles a España. La disolución de la URSS impidió que este convenio entrara en vigor pero, posteriormente, se suscribieron convenios con la Federación Rusa (1996) y con Ucrania (1998). Con el resto de los países desmembrados de la Unión Soviética no ha resultado posible llegar a acuerdos semejantes.

El Real Decreto 728/1993, de 14 de mayo, por el que se establecen pensiones asistenciales por ancianidad a favor de emigrantes españoles, también favorecía a este colectivo en la disposición adicional primera de su redacción original. Conforme a dicha previsión los españoles que emigraron durante el periodo comprendido entre 1936 y 1942 como consecuencia de la Guerra Civil y hubieran retornado o retornasen a España, tenían derecho a acogerse a las pensiones reguladas en dicho real decreto sin necesidad de cumplir con el requisito de residencia en el extranjero.

La nueva Ley aprobada en el año 2005 va dirigida a todas las personas pertenecientes al colectivo afectado, con independencia del país en el que hubieran residido. Los beneficiarios de la ley son tanto quienes permanecieron en el país de acogida como quienes regresaron a España a su mayor edad. La ley establece distintos supuestos en los que se puede ser beneficiario de esta prestación, dependiendo de las rentas que se perciban por diferentes conceptos, de modo que la suma de tales rentas y la nueva prestación extraordinaria alcance 6.000 euros.

La prestación económica que regula la nueva ley es una medida que pretende compensar las carencias de los ciudadanos cuyas perspectivas personales y profesionales, como señala la exposición de motivos de la ley, se vieron truncadas como consecuencia del levantamiento militar que dio lugar a la Guerra Civil. Por medio de ella se pretende también reconocer, como se ha hecho con otras medidas adoptadas con anterioridad, la deuda histórica que tiene España con estos ciudadanos, al tiempo que subvenir frente a situaciones de precariedad para personas con un menor nivel de ingresos. Esta Institución coincide en resaltar la importancia del hecho histórico cuya reparación se pretende con esta norma y debe mostrar su satisfacción por la promulgación de la misma.

Tras la entrada en vigor de esta Ley se han recibido en la Institución numerosas quejas de ciudadanos, todos ellos niños durante la Guerra Civil, exponiendo sus duras vivencias personales como consecuencia de haber padecido especialmente las consecuencias de la guerra.

A título de ejemplo, puede señalarse el caso de un ciudadano cuyo padre se exilió en 1938 a Francia y luchó en la Segunda Guerra Mundial, reuniéndose con su mujer e hijos en 1947 en Francia para desde allí continuar su exilio en Venezuela, cuando el compareciente contaba con 11 años de edad.

Otros ciudadanos han relatado a esta Institución la situación de desamparo en que quedaron durante su infancia con motivo de la guerra y fundamentalmente de los años inmediatamente posteriores al fin de la guerra: padres ejecutados, presos durante muchos años o apartados de sus profesiones habituales. Todos ellos consideran que esa dura infancia, marcada por las consecuencias de la guerra, ha determinado sus vidas, y han expresado a esta Institución su convicción de ser también merecedores de reconocimiento y resarcimiento económico, a pesar de no contemplarse su situación en la citada Ley.

En todos estos casos, el Defensor del Pueblo, a pesar de comprender la dureza de las circunstancias vitales de los ciudadanos que se han dirigido a esta Institución, no tiene más opción que informarles sobre los requisitos exigidos en la Ley 3/2005, de 18 de marzo, para obtener la prestación extraordinaria establecida, indicándoles que la fijación de los supuestos de hecho objeto de protección corresponde únicamente al poder legislativo (0016144, 05007390 y 05016153).

5.2. Asistencia y protección en el exterior

5.2.1. Trato a ciudadanos

Esta Institución ha investigado quejas de ciudadanos en las que se hace referencia al posible trato incorrecto de los funcionarios o empleados consulares, con el fin de velar

por que se respeten debidamente los principios básicos que deben presidir el desempeño de sus labores.

A este respecto, puede señalarse a título de ejemplo la queja de una ciudadana española residente en Cuba, en la que exponía la prepotencia con la que, a su juicio, había sido tratada por un trabajador que desempeñaba sus funciones en la entrada del Consulado General de España en La Habana, y que no le había permitido acceder al mismo, profiriendo, según su versión, gritos, insultos y amenazas.

En la respuesta oficial recibida, la Dirección General de Asuntos y Asistencia Consulares señalaba que debido a la precariedad de las instalaciones, sólo se permite el acceso al interior de la oficina a aquellas personas que tienen cita o turno para realizar alguna gestión, debiendo realizarse el resto de los trámites a través de una ventanilla. Se afirmaba también que el trabajador aludido era el portero del Consulado, que se encarga de ordenar las filas y facilitar el acceso al recinto o impedir el paso a los ciudadanos que carecen de cita, a los que indica la ventanilla en la que deben ser atendidos.

En lo que se refiere al posible trato humillante del que la interesada consideraba haber sido objeto, se manifestaba en dicho informe que no resultaba posible facilitar ninguna explicación, al desconocerse el dato relativo al concreto momento en el que tuvo lugar la comparecencia de la reclamante.

Como ya se ha señalado en otros informes, resulta frecuente en este tipo de quejas que la falta de elementos probatorios y la diferencia de versiones de los implicados, constituya un obstáculo para que puedan llegar a exigirse responsabilidades al personal actuante. Así ha sucedido en el caso expuesto, en el que se ha procedido a cerrar la investigación, al no contarse con elementos de convicción que permitan acreditar un trato inapropiado (0427138).

5.2.2. Atención a emergencias

Todas las representaciones de España en el exterior deben poseer un servicio de emergencia que cubra las veinticuatro horas del día, capaz de atender de modo rápido y efectivo cualquier posible incidencia grave que acontezca a ciudadanos españoles cuando se encuentren fuera de nuestras fronteras. Este servicio tiene como misión fundamental la orientación de los usuarios y, de ser necesario, el ejercicio de las actuaciones de protección que resulten procedentes conforme a la normativa de relaciones diplomáticas y consulares.

En el informe del pasado año ya se dio cuenta de las deficiencias observadas por esta Institución en relación con el funcionamiento de dicho servicio de emergencia en algunas demarcaciones consulares. Así, de las investigaciones realizadas pudo deducirse que en ocasiones se habían producido problemas de carácter técnico que mermaban su eficacia. En otras ocasiones los ciudadanos que intentaban contactar telefónicamente con la oficina consular o diplomática una vez finalizado el horario de atención al público no recibían contestación a sus llamadas, o no eran debidamente informados de la existencia de este servicio de emergencia en el contestador que se conectaba de forma automática, viéndose por ello obligados a posponer la exposición de su problema de carácter urgente y, a veces, indemorable.

Tras la intervención del Defensor del Pueblo, la Dirección General de Asuntos y Asistencia Consulares ha impartido instrucciones generales para que fuera de las horas de oficina, tanto las secciones consulares de las representaciones diplomáticas como las oficinas consulares, conecten sus teléfonos a un contestador automático, en el que tanto en lengua española como en la local, o en inglés en su caso, además de indicarse el horario de apertura al público, se facilite un teléfono al que se pueda acudir en cualquier horario para supuestos de urgencia (0418460).

Dentro también de los asuntos referentes a la protección de los españoles en el extranjero en situaciones de emergencia, hay que hacer alusión a las quejas de distintos ciudadanos españoles que fueron sorprendidos por los huracanes *Emily* y *Wilma*, en los meses de julio y octubre de 2005, respectivamente, mientras se encontraban en México. Los comparecientes mostraban su descontento por lo que consideraban una falta de organización y desatención por parte de la representación diplomática y consular de nuestro país en aquel Estado.

En este sentido, algunos afectados indicaban que tuvieron que ser evacuados de los hoteles en los que se hospedaban y trasladados a refugios, donde permanecieron 5 días incomunicados, sin que, según sus relatos, recibieran ayuda o atención por parte del Consulado, ni se facilitara a sus familiares en España información sobre su paradero.

Iniciada la oportuna investigación, se ha participado a esta Institución que la Unidad de Emergencias Consulares del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, en coordinación con la Embajada de España y el Consulado General de España en México y los diferentes consulados honorarios de las demarcaciones territoriales en ese país, siguieron puntualmente la formación y el desarrollo de los citados huracanes a fin de desplegar las actuaciones paliativas que resultaran necesarias.

En este sentido, se señala que los órganos consulares organizaron en ambos casos un servicio de guardia de emergencia durante las veinticuatro horas del día, con personal administrativo y diplomático para atender las necesidades de la colonia de españoles, las llamadas de los familiares de los turistas y de los medios de comunicación, actuando como correa de transmisión entre los afectados y sus familias, a las que se confirmó que no se había producido ningún daño personal.

Asimismo, se indica que tanto la embajadora, el cónsul general adjunto, el secretario de la Embajada, el consejero de seguridad de la Embajada de España en México y el cónsul honorario en Cancún se desplazaron personalmente a las zonas afectadas, a fin de asistir a los turistas españoles e informarles de los planes de evacuación previstos por los diversos operadores privados encargados del transporte y de la estancia de los afectados.

El Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación concluye indicando en su informe que es consciente de que debido a la magnitud de la crisis, a la interrupción de las comunicaciones y a la dispersión de turistas por la zona en albergues y refugios provisionales, pudo haber casos puntales en los que no resultó posible contactar con algunos de los ciudadanos afectados, si bien afirma que la crisis fue gestionada en todas sus fases por las autoridades españolas con toda la diligencia necesaria y sin escatimar esfuerzos, en la medida que les correspondía. A la vista de las explicaciones facilitadas, y dado el carácter limitado que ha de tener la intervención de nuestra representación en

un país extranjero, se ha dado por finalizada nuestra investigación, dando cuenta de la misma a los interesados (05019070, 05030826, 05031205, 05033743, 05035097 y 05035671).

5.2.3. Otras formas de protección

En su día compareció ante esta Institución un ciudadano, manifestando que residió en Guinea Ecuatorial hasta el año 1969 con su familia, donde trabajó como asalariado en la Sociedad Colonizadora de Guinea.

En el año 1969, abandonó Guinea Ecuatorial, como la mayoría de la colonia española, dejando allí la mayor parte de sus bienes. Tiempo después el interesado recibió una ayuda económica de trescientas mil pesetas, de conformidad con lo establecido en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 18 de enero de 1980, por la pérdida patrimonial sufrida tras el precipitado abandono de sus propiedades.

En el año 1991 más de cien personas interpusieron ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo un recurso contra la resolución de la Administración, por la que se había denegado su solicitud de que se les concedieran iguales ayudas y beneficios que los otorgados a los españoles que abandonaron el Sahara Occidental, dictándose en el año 1993 una Sentencia parcialmente estimatoria.

El interesado no fue parte en este procedimiento pero, al parecer, en su día solicitó que se le extendiera el fallo de la sentencia y se le concediera la correspondiente indemnización.

Según manifestaba, la Administración concedió la indemnización a personas que se encontraban en su misma situación. No obstante, en su caso y en otros, las solicitudes de indemnización fueron denegadas por extemporáneas, ya que se presentaron cumplido el plazo de prescripción de la acción para reclamar su aplicación.

El interesado ha mantenido desde entonces su convicción de que debía darse una solución más satisfactoria, a la desigual situación en que han quedado los cientos de personas que no reclamaron la indemnización en el momento procesalmente oportuno, por desconocer la existencia de la referida sentencia.

Esta Institución dio traslado de estos antecedentes al Ministerio de la Presidencia en el año 2004, a fin de conocer la posición de dicho Ministerio respecto a la posible revisión de la situación en que se encuentran el compareciente y los demás españoles, afectados por la descolonización de Guinea Ecuatorial y la posibilidad de fijar compensaciones o indemnizaciones complementarias por la pérdida patrimonial sufrida por estos ciudadanos al abandonar dicho territorio.

Del informe remitido por el Ministerio de la Presidencia a esta Institución en el mes de noviembre de ese mismo año, se desprendía que este departamento ministerial no contemplaba la posibilidad de conceder nuevas indemnizaciones, por la pérdida patrimonial sufrida como consecuencia de la descolonización de Guinea Ecuatorial, más allá del estricto cumplimiento de la Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de febrero de 1993.

No obstante lo anterior, el 9 de diciembre de 2004 se publicó en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales* una proposición no de ley en los siguientes términos: «El Congreso de los Diputados insta al Gobierno a prestar asistencia consular a los antiguos residentes españoles en Guinea Ecuatorial que se vieran perjudicados en sus bienes y propiedades, con motivo de actos discriminatorios del Gobierno de aquel país y acudan a los tribunales ecuatoguineanos en defensa de sus intereses». Por ello, esta Institución remitió un nuevo escrito al Ministerio de Presidencia, a fin de conocer las medidas cuya adopción se preveía adoptar para atender, en su caso, dicha proposición no de ley.

Para dar respuesta a la petición de información formulada por el Defensor del Pueblo, el Ministerio de la Presidencia solicitó informe al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. Posteriormente informó a esta Institución de que el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación mostraba la completa disposición de la Embajada de Guinea Ecuatorial y el Consulado General en Bata a prestar la asistencia que requieran los ciudadanos españoles ex residentes en la antigua colonia, de conformidad con la práctica habitual y en los mismos términos que se haría con cualquier ciudadano español en el extranjero que se encontrase en circunstancias similares, de conformidad con lo que señaló la Dirección General de Asuntos y Asistencia Consulares en su circular de 4 de marzo de 2005. La Institución cerró la investigación, aunque debe constatar que la respuesta de la Administración no da entera satisfacción a los intereses de los ciudadanos afectados (0413969 y 0419630).

Para concluir este apartado, debe hacerse mención a una investigación ya reflejada en el Informe del año 2003, en la que se realizó un seguimiento ante el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, en relación con la situación de las instalaciones del denominado cementerio civil español de Tetuán (Marruecos), tras constatarse la situación de abandono en que el mismo se encontraba, ya que la carencia de recursos del Consulado General en Tetuán impedía llevar a cabo los necesarios trabajos de mantenimiento.

En el curso del año 2005 se ha tenido conocimiento de que finalmente se autorizó una propuesta de reforma integral de la parte civil del cementerio, cuya ejecución finalizó en el mes de diciembre de 2004. Ello ha supuesto que este lugar haya quedado en perfecto estado, con un aspecto digno, tal y como parecía exigir su alto significado emocional.

De igual modo, en el informe recibido se señala que el Consulado va a solicitar una partida presupuestaria anual permanente para su conservación, a fin de que las instalaciones no se deterioren. En consecuencia, esta Institución ha dado por concluida su intervención (0311584, 0312008 y 0315674).

5.3. Principales investigaciones en relación con los presos españoles en el extranjero

Como viene quedando reflejado en informes de años anteriores, así como en el volumen de quejas recibidas, desde esta Institución se presta especial atención a las personas que, por determinadas circunstancias, se encuentran privadas de libertad en países extranjeros.

Las investigaciones emprendidas van encaminadas, por imperativo de nuestra Ley Orgánica reguladora, a la supervisión de la actuación de la Administración pública española por lo que la mayoría de las admisiones a trámite de las quejas recibidas se realizan por dos motivos: la actuación de los consulados, y las demoras en la tramitación de los expedientes de traslado.

En cualquiera de los dos casos debemos tener en cuenta que la actuación de las autoridades españolas viene condicionada por la de las competentes del país en el que haya sido detenido o condenado el interesado. Así las cosas, en ocasiones, los funcionarios del Consulado no pueden llevar a cabo el cumplimiento de sus obligaciones por la falta de cooperación de las autoridades penitenciarias de ese país, que pueden llegar incluso a impedir la entrada en la prisión, de lo cual en ocasiones hemos tenido constancia.

En el segundo de los casos, para que se apruebe el traslado de un español para el cumplimiento de su condena en su país de origen, es necesario recabar toda la información del país en el que se encuentra, así como su autorización. Por ello, con independencia de la celeridad de las gestiones en la Administración española, el expediente se puede paralizar por causas exclusivamente imputables a la administración extranjera, aunque, en cualquier caso, revierte directamente en el interesado.

Además de la desmoralización personal que para los presos suponen dichas demoras al permanecer alejados de su país y de su familia tanto tiempo, debemos tener en cuenta que generalmente las prisiones en las que se encuentran no reúnen las más mínimas condiciones de higiene, seguridad o sanidad, tal y como se pondrá de manifiesto en el siguiente apartado.

5.3.1. Condiciones que presentan las prisiones extranjeras y forma de vida en el interior de las mismas

Como consecuencia del viaje institucional realizado a Quito (Ecuador) a finales del año 2004 del cual se dio cumplida cuenta en el informe de ese mismo año, la Adjunta Primera aprovechó la coyuntura para visitar a los presos españoles internos en el Penal García Moreno.

En noviembre del año 2005 efectuó otro viaje institucional a Asunción (Paraguay), con ocasión del cual visitó a los españoles del centro penitenciario, sin que tuviera como consecuencia la incoación de actuación alguna por nuestra parte.

En el transcurso de la reunión mantenida en Ecuador, los internos le entregaron un escrito en el que resumían los principales problemas que les afectaban, así como las soluciones que habían previsto para cada uno de ellos, de cuyo contenido se dio cumplida cuenta en el informe sobre la gestión del año 2004. Tras nuestra petición de informe, en la contestación oficial recibida en la Institución nos comunicaron, en primer lugar, que la reagrupación de los presos españoles era una política constantemente seguida por el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooeración, aunque en ocasiones venía impedida por la legislación del país de condena al exigir la permanencia del preso en la circunscripción de comisión del delito o detención.

Nada más conocerse la detención por parte del Consulado, se visita al afectado informándole de la ayuda y servicios que se le pueden prestar, así como de su situación jurídica.

Con respecto a la rehabilitación de presos españoles en el exterior se reconoce que las diferencias entre Ecuador y España son muy amplias en este campo pero, habiendo contactado con los ministerios del Interior, Justicia, y Trabajo y Asuntos Sociales no había sido posible hallar una solución dada la limitación competencial de sus actuaciones.

La asistencia sanitaria es competencia de la Administración penitenciaria de Ecuador, pero, en casos concretos en los que el Consulado detecta su insuficiencia, envía un facultativo a prisión cuyos gastos son cubiertos por la representación diplomática. Dicha intervención debe ser previamente aprobada por la dirección del centro.

Por último, lamentaban las trabas burocráticas que demoran el traslado de los presos españoles, apuntando no obstante las mejoras efectuadas por el Consulado logrando la reducción de los plazos en más de la mitad, debido a la asunción de determinadas gestiones que antes realizaban las autoridades ecuatorianas.

A la vista del contenido del informe, habiendo constatado una correcta actuación por parte de la Administración pública española, se procedió al cierre y archivo de la queja (0426522).

En el año 2001 recibimos por primera vez escrito de un ciudadano español preso en el centro penitenciario de Rodeo, en Portoviejo, provincia de Manabi (Ecuador), condenado a 12 años de cárcel. Según nos comunicaba, padecía una enfermedad cardiaca y las condiciones de vida del centro dificultaban tanto su atención médica como la visita de su familia que residía en Quito. Por ello, solicitaba nuestra mediación al objeto de obtener la colaboración de los servicios españoles para que le fuera facilitada la medicación necesaria, y para que se realizasen las gestiones oportunas ante la administración penitenciaria ecuatoriana, con el fin de ser trasladado a un centro penitenciario más próximo al lugar de residencia de su familia, con la que, dadas las restricciones económicas que al parecer padecía, no podía comunicar siquiera telefónicamente.

Desde ese momento hemos venido realizando un seguimiento de la situación de esta persona, que fue visitada durante el viaje de la Adjunta Primera arriba mencionado. En el mes de marzo de 2005, ya libre y de vuelta en España fue recibido en la Institución, y durante la entrevista nos describió la preocupante situación en la que se encuentran los ciudadanos españoles presos en Ecuador. Según había podido comprobar durante los 5 años en los que permaneció en esa prisión, las amenazas y coacciones hacia los presos españoles eran continuas, y venían directamente relacionadas con las deudas contraídas por los consumidores que se endeudaban por la compra de droga dentro de prisión.

Al generarse esas deudas, las organizaciones mafiosas que controlan el suministro de droga, torturan con descargas eléctricas a los españoles allí presos y llegan incluso a llamar a los familiares a través de teléfonos móviles durante los momentos en los que realizan las descargas eléctricas en distintas partes del cuerpo, con objeto de lograr que la familia desde España envíe el dinero que las organizaciones mafiosas reclaman.

También relató que en una ocasión, un ciudadano español fue deliberadamente lanzado desde un tercer piso por no poder hacer frente a una deuda generada por el consumo de droga.

Se nos informó de que en cierta medida la coacción hacia los presos españoles está motivada por la ayuda económica que les entrega el Consulado. El día de cobro las mafias de la prisión les roban el dinero que reciben, produciéndose serios incidentes como consecuencia de esos robos.

Según nos contó, la introducción de la droga en las prisiones se realiza con el consentimiento y colaboración de los guías (funcionarios de prisiones). Las bebidas alcohólicas se introducen con la colaboración y el pago previo a los guardias de seguridad y la comida —en todas sus variedades— se introduce en la prisión mediante el pago a unas personas que hacen las veces de «demandaderos».

Las dimensiones de las celdas son en general de 2 por 3 metros, y la comparten 4 ó 5 personas. Lo normal es que uno compre la celda y permita o elija a qué presos quiere tener como compañeros; salvo el dueño de la celda, el resto duerme en el suelo. Los fines de semana cuando el dueño de la celda recibe la visita de familiares, los demás ocupantes tienen que salir a otras dependencias y durante una noche buscar algún otro lugar para poder dormir.

Por último, insistió en la necesidad ya apuntada entre las propuestas presentadas al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, de realizar un programa para rehabilitar a los presos españoles, sugiriendo que el dinero invertido por España para ayudar a Ecuador, sirviera al menos en parte para financiar un módulo para españoles dentro de la prisión (0100443).

Otra de las quejas más impactantes llegaba por parte del Colectivo por la Paz y Solidaridad, el Ayuntamiento de Alameda, y los padres de un español preso en Venezuela. Este ciudadano se encontraba cumpliendo una condena de 9 años, 6 meses y 2 días, por la comisión de un delito de tráfico de drogas en la prisión de Los Teques, donde resultó herido de bala en el mes de marzo de 2005 como consecuencia de un robo perpetrado por parte de otros reclusos de la misma prisión. Dicho robo se produjo el día en el que cobró la ayuda del Consulado, que al parecer era mayor debido al pago de ciertos atrasos.

El disparo le alcanzó la cabeza penetrando por el maxilar izquierdo, atravesándole la cara y saliendo por debajo del maxilar derecho, no resultando afectado ningún órgano vital.

Como ya conocíamos por medio de otras quejas y por la visita que la propia Adjunta Primera realizó en el año 2001, los reclusos obtienen armas fácilmente y las usan dentro de la prisión, por lo que la falta de seguridad atemorizaba al interesado (y en general a todos los españoles) llegando a temer por su vida, ya que esperaba en cualquier momento una nueva agresión. A todo esto, deben añadirse las condiciones infrahumanas en las que cumplen la pena, debiendo incluso realizar sobornos para poder tener acceso a las medicinas. Las carencias del sistema penitenciario se ponen igualmente de relieve por lo que respecta a la alimentación, que consideran deficiente tanto en calidad como en cantidad.

Así las cosas, a la vista del clima de peligrosidad, solicitaban la intervención de las autoridades españolas para conseguir la reagrupación de los presos atendiendo al nivel de peligrosidad de cada uno, cuestión al parecer contemplada en las leyes penitenciarias de Venezuela. Como colofón de la descripción de la situación, se recibió un recorte de

prensa de fecha 4 de marzo de 2005 en el que se narraba la revisión sorpresa que se realizó en la prisión como consecuencia del disparo efectuado al interesado, a los efectos de requisar cualquier objeto prohibido: «El resultado: dos chopos, dos pistolas calibre 380, una corredera, una pistola nueve milímetros, tres cargadores de bala nueve milímetros, un chuzo, 22 balas calibre 9 milímetros, tres balas calibre 380, una bala calibre 38 especial, una granada de mano, una pipa, un cartucho calibre 12, y una bomba molotov».

Concluida la inspección, los internos de otro pabellón aprovecharon que los otros estaban desarmados para efectuar una detonación y amedrentar a los primeros, por lo que se produjo una nueva revisión en este otro pabellón en el que se incautaron de «6 chuzos, 6 chopos calibre 12, 5 cartuchos 12 milímetros, un cincel y un lanzacohetes». En otro artículo publicado en Internet en el periódico *El Universal de Caracas*, se leía: «Un total de 253 muertos y 400 heridos se han registrado desde que comenzó el año hasta la fecha (...) según el balance sobre violencia carcelaria del Observatorio Venezolano de Prisiones (...). En lo que va de agosto, de la semana del 1 al 7 el Observatorio Nacional de Prisiones reportó 10 homicidios y 16 heridos, mientras que del 8 al 14 fue de 12 internos muertos y 23 heridos».

Como consecuencia de todo lo anterior, los promoventes de la queja hacían hincapié en la necesidad de agilizar los trámites de traslado de los presos a España para cumplir aquí su condena.

Por todo ello, se pidió un informe a la Dirección General de Asuntos y Asistencia Consulares, para conocer la situación personal del preso tiroteado y la posibilidad de que fuera trasladado a otra prisión, así como las otras cuestiones expuestas.

La respuesta remitida por dicha Dirección General explicaba que el traslado del interesado a otra prisión estaba pendiente de autorización por parte del juez competente para adoptar dicha decisión, por lo que todavía no había sido reubicado.

Interpelados por la frecuencia de las visitas por parte de los funcionarios del Consulado a los presos españoles, se nos informó de que variaban en función del número de presos, de los centros penitenciarios en los que se encuentren y de la ubicación de éstos pero que, en cualquier caso, la periodicidad de las visitas era superior al número mínimo fijado por la legislación vigente en la materia.

Por último, se nos comunicó que el consulado estaba realizando todas las gestiones posibles con el fin de agilizar la tramitación de su expediente de traslado, cuyas demoras eran imputables a la actuación de la administración pública venezolana. Por ello, el Defensor del Pueblo decidió solicitar la colaboración de la Defensoría del Pueblo de la República Bolivariana de Venezuela para que, dentro del margen de sus competencias, interviniese en su agilización, agradeciendo además la información que nos pudiera remitir sobre la posibilidad de agrupar a los presos en las prisiones, en función de su peligrosidad.

De esa Defensoría venezolana se recibió un resumen de las actuaciones llevadas a cabo por ese organismo, del que cabía concluir que habían visitado al interesado en varias ocasiones, habiendo incluso conseguido su traslado al hospital Victorino Santaella de Los Teques, donde fue intervenido quirúrgicamente como consecuencia de la herida de bala. Con posterioridad a la intervención, el interesado fue visitado en el centro

penitenciario, constatando la funcionaria de la Defensoría que se encontraba en buenas condiciones físicas.

En la actualidad la queja continúa en trámite a la espera de recibir la ampliación de información solicitada (0420097).

Por medio de la Asociación para la defensa de los chóferes profesionales de internacional (ASOCHÓFER), se recibió en la Institución un escrito firmado por un grupo de treinta y nueve españoles presos en Tánger, que según se pudo constatar, fue publicado paralelamente en algunos medios de comunicación.

En la carta se hacía constar el trato recibido por los españoles, y las pésimas condiciones de la prisión en la que se encontraban. A la vista de su contenido, el Defensor del Pueblo consideró oportuno profundizar en los problemas que se exponían, razón por la cual se concertó una entrevista con familiares de los presos y la presidenta de la mencionada Asociación.

Durante el transcurso de la misma se pudo conocer que dos de los reclusos españoles se encontraban en un estado de salud grave, padeciendo uno de ellos una severa incontinencia, y el otro afectado por dos infartos y una trombosis cerebral, necesitando ambos asistencia constante.

Se nos informó de que la situación de las mujeres que se encuentran en la prisión, es incluso peor que la de los varones. A juicio de las personas que facilitaron la información a esta Institución, todas necesitan ayuda psicológica destacando el caso de una de ellas que intentó suicidarse ingiriendo un bote de pastillas.

Por último, se nos hizo llegar que uno de los principales problemas que afecta actualmente a los presos es la demora con la que el Consulado tramita su certificado de pobreza. Se trata de un documento imprescindible para que el Departamento de Aduanas de Marruecos anule la multa y autorice su traslado a España. En concreto se nos comunicó el caso de un español condenado a tres años que llevaba dos esperando a que el Consulado le facilitase el certificado.

De todo esto se dio traslado directamente al Consulado de España en Tánger, a los efectos de recabar el oportuno informe sobre las situaciones expuestas.

En el informe recibido nos comunicaban, en primer lugar, que la prisión civil de Tánger tiene capacidad para albergar a 1.500 reclusos, aunque en ese momento acogía a cerca de 3.000, lo que ya de por sí es un dato indicativo de las deficiencias de espacio, sanidad y alimentación que podía tener la prisión.

En el Consulado existió una persona que se encarga única y exclusivamente de la atención a los presos a los que visita dos o tres veces por semana, complementando su actuación con la de las religiosas de la orden Hijas de la Caridad que, además de visitar regularmente a los presos, administran el dinero que les envían sus familiares y efectúan compras por encargo.

El pasado mes de noviembre el Consulado ofreció al director de la prisión la posibilidad de que médicos del hospital español en Tánger visitaran a los reclusos españoles en caso de que lo necesitaran y el director remitió su solicitud a la Dirección General de

Administraciones Penitenciarias. La Embajada solicitó el permiso y solo se dio autorización oral para necesidad caso por caso, en consecuencia con lo cual se reiteró la solicitud de una autorización general.

Por lo que se refiere al certificado de pobreza con respecto al cual solicitábamos información, nos comunicaron que, de acuerdo con el contenido del acuerdo bilateral firmado entre España y Marruecos para el traslado de personas condenadas, puede ser causa de denegación del mismo el no haber satisfecho el importe de la multa impuesta por sentencia en su totalidad, o de la suma acordada tras la posible negociación de los representantes legales del interesado.

Dicho certificado es un documento que está aportando el Consulado, a los efectos de conseguir la condonación de las multas pecuniarias impuestas a los españoles condenados en Marruecos. Esta práctica se está llevando a cabo conforme a la aplicación por analogía de lo dispuesto en la ley procesal marroquí, para lo cual se recaban los informes oportunos de las autoridades competentes españolas. En concreto, necesita reunir un certificado del Ayuntamiento del lugar de residencia del recluso, otro de Hacienda relativo a los tres últimos años, y un último documento del índice general de la propiedad y, en su caso, certificado o nota simple del Catastro.

Una vez conseguida la condonación de la sanción económica, el Consulado ha tratado de ir más allá aportando el certificado expedido por la Fiscalía, en el que se reconoce la conmutación de esta pena, como documentación para la tramitación del traslado de los presos a España. Este documento está sustituyendo en la práctica al que probaría la liquidación de la sanción.

Si de la información recibida se puede deducir que realmente existe pobreza, se emite el certificado; en caso contrario, puesto que toda la documentación se pone a disposición de las autoridades marroquíes para su verificación, no se expide porque sería contrario a los intereses del resto de los reclusos que podrían beneficiarse de dicha medida. El plazo para recabar la información necesaria depende de cada uno de los organismos españoles a los que se dirigen.

El problema detectado es que todos los presos confían en la expedición de dicho certificado, en consecuencia con lo que han dejado de pagar y de negociar las multas.

A la vista de la eficacia de la incorporación de dichos documentos al expediente de traslado, se solicitó a la Dirección General de Asuntos y Asistencia Consulares que se estudiase la posibilidad de firmar un protocolo adicional al convenio suscrito entre España y Marruecos para el cumplimiento de la condena en el país de origen, con el fin de regular la posibilidad y los efectos de aportar el certificado de pobreza para cumplimentar la documentación del expediente de traslado.

Además de lo expuesto, se recibió información individualizada sobre la situación de cada uno de los presos, de la cual se dio traslado a sus respectivos familiares.

Como consecuencia de la tramitación de esta queja, y de nuevo de la mano de la presidenta de Asochófer, se mantuvo en la Institución una reunión con una de las mujeres que había estado recluida en la prisión de Tánger. Como la mayoría de los condenados, había sido hallada culpable de un delito de tráfico de drogas, en este caso concreto de hachís.

Relató que durante su estancia en prisión convivió con otras diecinueve reclusas en una misma celda con 10 literas, en la que disponían de un agujero de 1 x 1 metro para hacer sus necesidades. Tenían que dormir dentro de un saco y con un gorro puesto para evitar que les entraran las cucarachas en los oídos. No disponían de agua caliente por lo que, cuando podían ducharse, tenían que hacerlo con agua fría.

Allí tenían que pagar entre 200 y 250 euros semanales a los funcionarios, y comprar su comida. Cada vez que recibían una visita, tenían que llevar regalos para los funcionarios de la prisión además de la oportuna autorización, siendo frecuente en este concepto la entrega de ropa, botellas de alcohol...

Además, como consecuencia de la falta de asistencia sanitaria murió una mujer mientras ella estaba en prisión, y nos trasladó su preocupación por una de las españolas que continuaba recluida, que al parecer tenía agarrotadas todas las extremidades impidiéndole realizar cualquier movimiento (haciendo nuestra su preocupación, realizamos un seguimiento de su situación).

Continuó relatando que con respecto a su caso concreto, fue llamada al juzgado para firmar una declaración en la que negaba toda la información que había sido publicada en los periódicos españoles, como consecuencia de una conversación mantenida por los periodistas con los internos de la prisión. Sospechaba que debía existir un sistema de escucha, ya que inmediatamente después se hizo una redada en la que se incautaron todos los teléfonos móviles; manifestó que aunque su posesión está en principio prohibida, se pueden tener si se paga a los funcionarios de la prisión.

En los calabozos de los juzgados fue violada por seis policías y uno de los presos que había pagado por «ese derecho». Como consecuencia de la violación quedó embarazada, y al poco tiempo recibió un indulto de las autoridades marroquíes, pudiendo volver a España donde le fue practicado un aborto.

5.3.2. Principales quejas recibidas en relación con la actuación de órganos de la Administración pública española

Una de las quejas recibidas en este sentido la formulaba el abogado de una persona que fue detenida en su domicilio de Londres, y que actualmente se encuentra en libertad bajo fianza.

Según exponía, la interesada no recibió la visita del personal consular sino hasta un mes después de su ingreso en prisión, y dado que la asistenta social llegó casi al final del horario de visitas, no pudo estar con ella más de 10 minutos.

La familia se enteró de su detención y encarcelamiento el día 5 de agosto a través de los medios de comunicación, y desde ese día comenzaron a solicitar información del Consulado y la Embajada. Hasta el día 12 de agosto constantemente se les negó el hecho de la detención y encarcelamiento de la interesada. Según el cónsul general, la policía inglesa no notificó vía fax su detención, y se limitó a hacerlo vía telefónica. Entre el 5 de agosto y el 12 de agosto, según consta en el escrito recibido en esta Institución, el personal consular de la Embajada no comprobó si la información que les suministraba la familia era cierta, y se negó a dar credibilidad a las constantes llamadas e informaciones

que les llegaban de diversos medios de comunicación nacional y extranjeros. El día 12 de agosto reconocieron el encarcelamiento, culpando a las autoridades inglesas de haber incurrido en un error diplomático por no haber informado a la Embajada de su detención.

La comunicación oficial remitida por la Dirección General de Asuntos y Asistencia Consulares desmentía las afirmaciones expuestas, en consecuencia con lo cual el abogado de la interesada envió una serie de documentos que dejaban clara constancia de que la policía de Londres cumplió con sus obligaciones internacionales de avisar a la Embajada de España y que ésta, desde el mismo día de la detención, estaba al corriente de la misma.

Se está a la espera de recibir la contestación oficial respecto de la nueva información remitida, solicitando aclaración en relación a los motivos que llevaron a los representantes consulares a demorar 28 días la primera visita a la detenida, y a reiterarse ante la familia durante 8 días afirmando que la interesada no se encontraba detenida, cuando ya podían conocer de su detención (0427627).

5.3.3. Principales quejas en relación con la actuación de órganos de la Administración pública extranjera

Pudiendo traer a colación en este apartado todo lo relativo a las condiciones de las prisiones extranjeras, por ser de competencia directa de las autoridades penitenciarias del país en el que se ubica, y causa principal de las quejas recibidas, se hará referencia a los órganos judiciales en relación con una queja de lamentable actualidad, que ya fue objeto de tratamiento en el informe del año anterior.

Se trata de la situación del español condenado a muerte en Filipinas, en un proceso plagado de irregularidades de las cuales ya dimos sucinta cuenta en su día. Como consecuencia del seguimiento efectuado con los organismos implicados, pudimos conocer que el Tribunal Supremo filipino ratificó la sentencia condenatoria, por lo que la única opción posible era solicitar la clemencia presidencial.

La única novedad del caso han sido los reportajes publicados en la prensa en relación con las declaraciones formuladas por un agente de la División de Inteligencia e Investigación Criminal filipina, que estaba al cargo de este caso y que, entre otras cuestiones, aseguraba que el nombre del interesado no aparecía en su documentación y que fue añadido sin su conocimiento por otra unidad policial.

Con respecto a dichas declaraciones, la Dirección General de Asuntos y Asistencia Consulares advirtió de que todavía no habían sido oficialmente aceptadas, por lo que no se podía confiar en la certeza de que se fuera a repetir el juicio, sin perjuicio de lo cual el Defensor del Pueblo ha solicitado que se siga informando de cualquier eventualidad que se produzca (0419710).

También está en trámite una queja de un español detenido en una prisión de Bolivia acusado del asesinato de una fiscal. Según manifiesta el citado ciudadano, las condiciones en las que cumple condena son pésimas, habiendo sido incluso objeto de malos tratos tal y como denunció Amnistía Internacional, en una noticia aparecida en un medio de comunicación en diciembre de 2004: «Fue sometido por la policía a golpes, inmersiones

en agua, sesiones de asfixia con bolsas de plástico en la cabeza, descargas eléctricas en los genitales y amenazas para obtener su confesión».

El proceso que le incumbe se ha visto reiteradamente retrasado, habiendo sido puesto finalmente en libertad provisional con vigilancia domiciliaria, al haber permanecido detenido más de dieciocho meses sin haber sido juzgado. Hemos solicitado que nos remitan cualquier novedad, en relación con la situación procesal del interesado, tan pronto como se produzca (0424945).

6. INMIGRACIÓN Y EXTRANJERÍA

A lo largo de buena parte del año al que se refiere este informe, la tramitación de las diferentes quejas e investigaciones de oficio relacionadas con la extranjería y la inmigración, ha coexistido con la fase final de la preparación del informe monográfico sobre la asistencia jurídica a los extranjeros en España.

Dejando aparte el contenido detallado de este informe y la valoración sobre la respuesta a las recomendaciones por parte de las diversas administraciones públicas implicadas, que corresponderá hacer en próximos ejercicios, parece oportuno ahora poner énfasis en el hecho de que la asistencia jurídica a los extranjeros para los procedimientos administrativos y judiciales que puedan llevar a la denegación de su entrada, a su devolución o expulsión del territorio español y en todos los procedimientos en materia de asilo, así como la gratuidad de estos servicios cuando los interesados carezcan de recursos, constituyen claros ejemplos del deseo de establecer un equilibrio entre la posición de la Administración y la de los administrados.

El legislador ha sido consciente de la rotundidad de los instrumentos puestos en manos de la Administración, para asegurar el cumplimiento de la legislación de extranjería y, por ello, ha dispuesto una serie de salvaguardias para que dicha rotundidad no pueda dar lugar a actuaciones incorrectas o que contraríen la justicia, que es precisamente uno de los valores superiores de nuestro ordenamiento jurídico [artículo 1.1 *c*)]. Nunca se insistirá bastante en la importancia que la efectividad de la asistencia jurídica tiene como premisa y cauce para que las demás garantías puedan desarrollar plenamente sus virtualidades.

En la misma línea, debe colocarse la actuación de esta Institución, comprometida en asegurar que el rigor y la perentoriedad de los procedimientos administrativos no pueda acabar reduciendo las garantías normativas a vacuos recursos retóricos. De ese esfuerzo y de los frutos alcanzados dan cuenta las páginas que siguen.

6.1. Alcance y consecuencias de los tratados entre España y Uruguay

En el informe correspondiente al año anterior se dio cumplida cuenta de las actuaciones realizadas por esta Institución ante la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, en relación con el derecho de establecimiento de los ciudadanos uruguayos en España.

La cuestión se centra en determinar si continúa en vigor el artículo 8 del Tratado de Paz y Amistad, suscrito en 1870, entre el Reino de España y la República Oriental de

en agua, sesiones de asfixia con bolsas de plástico en la cabeza, descargas eléctricas en los genitales y amenazas para obtener su confesión».

El proceso que le incumbe se ha visto reiteradamente retrasado, habiendo sido puesto finalmente en libertad provisional con vigilancia domiciliaria, al haber permanecido detenido más de dieciocho meses sin haber sido juzgado. Hemos solicitado que nos remitan cualquier novedad, en relación con la situación procesal del interesado, tan pronto como se produzca (0424945).

6. INMIGRACIÓN Y EXTRANJERÍA

A lo largo de buena parte del año al que se refiere este informe, la tramitación de las diferentes quejas e investigaciones de oficio relacionadas con la extranjería y la inmigración, ha coexistido con la fase final de la preparación del informe monográfico sobre la asistencia jurídica a los extranjeros en España.

Dejando aparte el contenido detallado de este informe y la valoración sobre la respuesta a las recomendaciones por parte de las diversas administraciones públicas implicadas, que corresponderá hacer en próximos ejercicios, parece oportuno ahora poner énfasis en el hecho de que la asistencia jurídica a los extranjeros para los procedimientos administrativos y judiciales que puedan llevar a la denegación de su entrada, a su devolución o expulsión del territorio español y en todos los procedimientos en materia de asilo, así como la gratuidad de estos servicios cuando los interesados carezcan de recursos, constituyen claros ejemplos del deseo de establecer un equilibrio entre la posición de la Administración y la de los administrados.

El legislador ha sido consciente de la rotundidad de los instrumentos puestos en manos de la Administración, para asegurar el cumplimiento de la legislación de extranjería y, por ello, ha dispuesto una serie de salvaguardias para que dicha rotundidad no pueda dar lugar a actuaciones incorrectas o que contraríen la justicia, que es precisamente uno de los valores superiores de nuestro ordenamiento jurídico [artículo 1.1 *c*)]. Nunca se insistirá bastante en la importancia que la efectividad de la asistencia jurídica tiene como premisa y cauce para que las demás garantías puedan desarrollar plenamente sus virtualidades.

En la misma línea, debe colocarse la actuación de esta Institución, comprometida en asegurar que el rigor y la perentoriedad de los procedimientos administrativos no pueda acabar reduciendo las garantías normativas a vacuos recursos retóricos. De ese esfuerzo y de los frutos alcanzados dan cuenta las páginas que siguen.

6.1. Alcance y consecuencias de los tratados entre España y Uruguay

En el informe correspondiente al año anterior se dio cumplida cuenta de las actuaciones realizadas por esta Institución ante la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, en relación con el derecho de establecimiento de los ciudadanos uruguayos en España.

La cuestión se centra en determinar si continúa en vigor el artículo 8 del Tratado de Paz y Amistad, suscrito en 1870, entre el Reino de España y la República Oriental de

Uruguay, conforme al cual los ciudadanos españoles en Uruguay y los uruguayos en España pueden ejercer libremente sus oficios y profesiones bajo iguales condiciones que usan los nacionales de la nación más favorecida, o si, por el contrario, dicho precepto ha sido derogado por el posterior Tratado General de Cooperación y Amistad, firmado entre ambos países en 1992 y en vigor desde el 6 de junio de 1994. Conforme a este último tratado, «con sujeción a su legislación» cada parte otorgará a los nacionales de la otra parte «facilidades» para la realización de actividades lucrativas, laborales o profesionales «en pie de igualdad» con los nacionales del Estado de residencia o de trabajo.

La Administración española estima que el artículo 14 del tratado suscrito en 1992 deroga tácitamente el artículo 8 del tratado de 1870, y exige que la obtención de autorización de trabajo de los ciudadanos uruguayos se sujete al régimen general de extranjería, de modo que la concesión inicial de la autorización se subordine a la situación nacional de empleo.

Como ya se señaló en el pasado informe anual, esta Institución puso de manifiesto a la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración su discrepancia con dicho criterio, realizando a tal efecto un análisis de los pronunciamientos judiciales sobre la cuestión, mayoritariamente favorables a la vigencia del tratado de 1870. También se efectuó un análisis comparativo de la redacción de los tratados suscritos con Argentina y Ecuador, en 1995 y 1988 respectivamente, que claramente difieren la igualdad de trato con los españoles en la realización de actividades laborales o profesionales, al momento posterior a la obtención de los permisos de residencia y trabajo que resulten pertinentes.

En su respuesta, la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración insistía en la divergencia entre el artículo 8 del tratado de 1870 y el artículo 14 del tratado suscrito en 1992, lo que a su juicio suponía la pérdida de vigencia del primero de dichos preceptos, e incidía esencialmente en la necesidad de que los ciudadanos uruguayos obtuvieran el preceptivo visado, requisito de obligado cumplimiento y no discutido por esta Institución. Por ello, en el año 2005 esta Institución prosiguió la investigación y solicitó a la Administración un nuevo informe sobre las razones en que se basaba para mantener su criterio.

En el informe recibido al efecto la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración afirma que las autoridades uruguayas han invocado en distintas ocasiones en el curso de los últimos años la vigencia del Tratado de Paz y Amistad firmado con España en 1870, si bien continúa sosteniendo que dicho criterio, compartido por algunos órganos jurisdiccionales, no es correcto.

A este respecto, en el informe se sostiene como primer razonamiento que la cláusula de «nación más favorecida» que contiene el tratado de 1870 no implica una equiparación con los ciudadanos españoles. Indica que ni la vigente legislación española en materia de extranjería ni los tratados suscritos por España sobre esta materia regulan el régimen preferente para los nacionales de ningún país tercero, si bien los nacionales de Estados vinculados histórica o culturalmente a España, fundamentalmente iberoamericanos, son acreedores de ciertos beneficios por la vía del artículo 1.2 de la ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, a cuyo tenor «lo dispuesto en esta ley se entenderá sin perjuicio de lo establecido en las leyes especiales y en los tratados internacionales en los que España sea parte». Asimismo, la Administración afirma que el régimen privilegiado del que

gozan los ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea «en ningún caso» puede extenderse a los ciudadanos uruguayos, ya que la pertenencia a la Unión Europea va mucho más allá de las relaciones bilaterales con sus Estados miembros.

Esta Institución no puede compartir estos razonamientos. De una parte, no se ofrecen suficientes motivos para justificar que los nacionales de Perú o Chile disfruten de tratados que les permiten establecerse en España en iguales condiciones que los españoles y que dichas naciones no tengan la consideración de nación más favorecida, a los efectos de la aplicación del tratado suscrito con Uruguay en 1870, tratados todos ellos cuya vigencia salva el artículo 1.2 de la Ley de extranjería. De otra, no se explican las razones por las que los Estados de la Unión Europea no son considerados naciones más favorecidas a los efectos de aplicación de este convenio, sin que el hecho de que no se esté ante relaciones bilaterales resulte por sí mismo suficiente para amparar tal criterio, no recogido en el artículo 1.2 antes citado.

La Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración alude igualmente a las normas de interpretación de los tratados contenidas en el artículo 30 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, que esencialmente recoge el principio general conforme al cual la ley posterior deroga la anterior, de modo que la anterior sólo es aplicable en lo que sea compatible con el último de los tratados firmados.

Por último, la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración recoge en apoyo de sus tesis dos sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, obviando que la mayoría de las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los distintos Tribunales Superiores de Justicia así como diversos Juzgados de lo Contencioso-Administrativo han acogido el criterio contrario a las pretensiones de la Administración.

Ante la firmeza de la postura mantenida por la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, esta Institución se ha visto obligada a dar por conclusa la investigación, poniendo de manifiesto ante las Cortes Generales la discrepancia del Defensor del Pueblo con el criterio de dicha Secretaría de Estado y los razonamientos en que se sustenta (0302358).

6.2. Entradas a territorio nacional

6.2.1. Acceso al territorio

La denegación de entrada por parte de las autoridades fronterizas continúa ocupando la atención de esta Institución, si bien, tal y como ya se mencionaba en el pasado informe, la recepción de quejas en esta materia ha descendido, tras la exigencia de visado impuesta para la entrada en nuestro territorio a los nacionales de determinados países.

Las quejas referentes a esta cuestión, en su mayoría, se reciben por vía telefónica o fax, ante la inmediatez de la devolución del ciudadano al que se ha denegado la entrada. Por lo general, como ya se puso de manifiesto en informes anteriores, la solicitud de que esta Institución lleve a cabo una intervención suele formularse por los familiares y amigos de los viajeros.

Continúan recibiéndose quejas en las que se discrepa de las resoluciones adoptadas por las autoridades policiales, al denegar la entrada de ciudadanos que manifiestan su pretensión de entrar en nuestro país como turistas, por apreciarse que incumplen alguno de los requisitos exigidos por la legislación de extranjería, en especial el de suficiencia de medios económicos para permanecer en España durante el tiempo de estancia. También es apreciable el número de denegaciones que se producen por la existencia de contradicciones advertidas en la entrevista que las autoridades policiales realizan a muchos de estos viajeros, particularmente respecto al motivo del viaje.

En la mayoría de los casos que llegan a esta Institución, se inicia la investigación correspondiente de forma inmediata, ya que las especiales características de estas quejas requieren una actuación urgente para evitar que cualquier eventual incorrección en la aplicación de la normativa o la deficiente valoración de otras circunstancias concurrentes provoquen innecesarios perjuicios a los interesados, como consecuencia de su vuelta al lugar de procedencia. Aun cuando la intervención de esta Institución ha permitido que algunos ciudadanos que iban a ser embarcados hayan accedido a territorio nacional, en la mayor parte de la actuación administrativa supervisada no se ha apreciado indicios de actuaciones irregulares (05007240, 05009437, 05012024, 05012335, 05018100, 05018980 y 05029216).

Los problemas de acceso a territorio nacional de ciudadanos cuya tarjeta de residencia caduca cuando se encuentran fuera de España y carecen de autorización de regreso por distintas circunstancias, o bien han abandonado nuestro país sin solicitar la mencionada autorización, motivan también de forma habitual la intervención de esta Institución.

Así, se recibió la llamada telefónica de una ciudadana española en la que exponía que a su esposo, ciudadano colombiano, le había sido denegada la entrada, al apreciarse que el interesado carecía de tarjeta comunitaria en vigor y no contaba con autorización de regreso o con visado que le permitiera acceder a territorio nacional. Las autoridades policiales de frontera comunicaron a esta Institución que el interesado, al llegar al aeropuerto de Madrid-Barajas, había presentado únicamente su tarjeta caducada y un resguardo de renovación.

Consultados los datos informáticos de los ficheros de extranjería, se comprobó que su petición de renovación había sido archivada al no haberse recogido en el plazo habilitado a tal fin. Tras la intervención de esta Institución ante la Comisaría General de Extranjería y Documentación, se permitió la entrada de esta persona al territorio nacional. Para el Defensor del Pueblo resultó determinante al analizar este asunto, el hecho de que la Administración no pusiera en duda el vínculo matrimonial del interesado con una ciudadana española, por lo que se consideró que la función de control de frontera no podía aquí oponerse al derecho del interesado a acceder al territorio español en el que venía residiendo con normalidad (05022437).

El caso de un ciudadano cubano residente en España desde el año 1999 y que había contraído matrimonio en el año 2004 con una ciudadana española, puede citarse como otro ejemplo de las particularidades que presentan las quejas recibidas en esta Institución como consecuencia de las denegaciones de entrada.

El interesado estaba tramitando su tarjeta comunitaria cuando tuvo que trasladarse urgentemente a su país de origen por problemas familiares graves. Durante su estancia en Cuba, su solicitud de tarjeta comunitaria fue denegada. El interesado regresó a España durante el plazo otorgado para interponer recurso con el fin de impugnar la denegación de su tarjeta. La denegación de entrada se produjo debido a que las autoridades policiales del aeropuerto de Madrid-Barajas constataron la inicial denegación de la tarjeta comunitaria, así como la existencia de una prohibición de entrada introducida por Alemania en el sistema Schengen.

El interesado fue retornado a Cuba pero las autoridades cubanas no permitieron su entrada, por lo que embarcó nuevamente hacia España. En el momento en que se produjo la intervención de esta Institución estaba previsto que se intentara nuevamente su retorno a Cuba.

Tras evaluar el asunto planteado, se remitió escrito a la Comisaría General de Extranjería y Documentación en el que se señalaba que la prohibición de entrada era anterior al matrimonio del interesado con una ciudadana española, matrimonio que determinaba la aplicación del conocido como régimen comunitario y que, en consecuencia, la prohibición de entrada sólo podía producirse, de conformidad con lo establecido en el artículo 16 del Real Decreto 178/2003, de 14 de febrero, por cuestiones de orden público, seguridad pública o salud pública, motivos que no figuraban en la motivación de la correspondiente resolución de denegación.

Por otro lado, según se pudo constatar, la denegación de la tarjeta comunitaria no cuestionaba el vínculo matrimonial. El motivo de la denegación fue precisamente la existencia de la prohibición de entrada en Alemania y un procedimiento judicial del que nada se especificaba.

Se manifestó a la Comisaría General que, en opinión de esta Institución, no se habían acreditado en el caso del interesado la concurrencia de cuestiones de salud pública, orden público o seguridad pública que justificaran la denegación de la residencia solicitada. Por otra parte, el interesado pretendía impugnar la denegación de su solicitud de residencia por considerar improcedente tal denegación. Su devolución a Cuba dificultaba el acceso a los tribunales o, cuando menos, le obligaba a litigar frente a la Administración desde aquel país (si es que finalmente se aceptaba su entrada en el mismo), rompiendo además la unidad familiar durante el tiempo que el asunto permaneciese sometido a conocimiento judicial, ocasionándose con ello unos perjuicios de difícil reparación. En estas circunstancias proseguir con el intento de retornar al interesado parecía desproporcionado a juicio de esta Institución, máxime tomando en consideración que no había constancia de que el comportamiento personal del interesado en España durante sus años de residencia hubiera sido contrario al orden público.

Finalmente se puso en conocimiento del mencionado órgano administrativo que el interesado padecía una enfermedad de la que estaba siendo tratado regularmente en Valencia, ciudad en la que residía junto a su esposa, conforme quedó acreditado a esta Institución mediante el correspondiente informe médico.

Tras la argumentación expuesta se formuló una sugerencia a la referida Comisaría General, a fin de que se impartieran las oportunas instrucciones para permitir el

acceso del interesado a territorio nacional. La sugerencia fue aceptada de inmediato (05024807).

Los controles fronterizos en territorios especialmente sensibles, como en las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, dan también lugar a determinados problemas en el ámbito que ahora se aborda. A título indicativo cabe reseñar la queja formulada por una ciudadana marroquí, casada con un ciudadano español, a la que se le prohibió el acceso a territorio español durante la noche, siendo informada de que para cruzar la frontera debía esperar a la mañana siguiente. La documentación que portaba la interesada —pasaporte marroquí y libro de familia que acreditaba su matrimonio con un ciudadano español— no se consideró suficiente para justificar el paso nocturno a Melilla.

La interesada manifestó ante esta Institución que, en anteriores ocasiones, le habían permitido el acceso durante la noche, lo que fue ratificado por el funcionario policial consultado, si bien comunicó que se había consentido por razones de «buena vecindad» o «cortesía», pero que la norma general era no permitir pernoctar en Melilla cuando el ciudadano que pretendía cruzar la frontera no contaba con visado sino que era residente en la provincia marroquí limítrofe.

Promovida la oportuna investigación, la Delegación del Gobierno en Melilla, además de manifestar que los nacionales de Marruecos para permanecer en territorio nacional deben disponer de permiso de residencia o visado, señaló que para acceder a las ciudades de Ceuta y Melilla están exentos de visado los ciudadanos residentes en la zona de influencia de Tetuán y Nador que acrediten tal condición y porten documento de viaje válido, siempre que dichos ciudadanos no pernocten en las mencionadas ciudades.

La respuesta recibida pasa por alto que la ciudadana marroquí que originó la intervención de esta Institución, es cónyuge de un ciudadano español y, al no cuestionarse el vínculo conyugal o la veracidad del libro de familia que acredita dicho matrimonio, no le resulta de aplicación el régimen general de extranjería sino la normativa del llamado régimen comunitario. Por ello, la argumentación esgrimida por la Delegación del Gobierno, que resultaría correcta para otros supuestos, no parece suficiente para justificar la actuación de la Administración en el presente caso.

En su informe, la citada Delegación comunica que se ha detectado que muchos de los cónyuges extranjeros de ciudadanos españoles residentes en la zona, tras la obtención del libro de familia, no solicitan la tarjeta comunitaria. La constatación de este hecho no tiene trascendencia para la decisión sobre el fondo del asunto, es decir, el cruce de la frontera por el cónyuge extranjero de un ciudadano español. De hecho, en matrimonios mixtos en los que los cónyuges proceden de ciudades limítrofes, puede ser muy común que ambos cónyuges permanezcan a uno u otro lado de la frontera, mientras que la obligación de contar con tarjeta de residencia únicamente la tendría el cónyuge extranjero que residiera habitualmente en el territorio nacional.

Esta Institución considera que en el caso analizado se debía haber facilitado el acceso a territorio nacional de la interesada, con independencia de la hora en la cual pretendía atravesar la frontera. Los tribunales españoles y europeos vienen fijando una posición clara en relación con los derechos de entrada y residencia de los cónyuges de ciudadanos comunitarios. Los términos en los que se expresan los tribunales interpre-

tando la normativa vigente en esta materia son taxativos. Así, el Tribunal Supremo, en su Sentencia de 10 de junio de 2004 señalaba «... un Estado miembro no puede denegar, en la frontera, la entrada a un nacional de un país tercero, cónyuge de un nacional de un Estado miembro, que intente entrar en su territorio sin disponer de un documento de identidad o de un pasaporte válido o, en su caso, de un visado, cuando dicho cónyuge pueda probar su identidad, así como el vínculo conyugal, y si no concurren circunstancias que permitan demostrar que representa un riesgo para el orden público...» (FJ 4º).

Por lo anterior, esta Institución evaluará la procedencia de formular una recomendación al órgano competente en materia de control de fronteras, con el fin de que se modifiquen los criterios seguidos hasta el momento en relación con la cuestión expuesta (05008521).

6.2.2. Autorizaciones de regreso

Los extranjeros que pretendan viajar fuera del país y no tengan en su poder una autorización de residencia o de estancia en vigor, bien porque se encuentren en período de renovación, o bien porque no les haya sido todavía expedida, deben obtener con anterioridad a su viaje una autorización de regreso de la Administración española, a fin de que se les permita el posterior retorno al territorio nacional dentro de un plazo no superior a noventa días.

En el pasado informe se dio cuenta de una recomendación remitida a la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, al tenerse conocimiento de que tras la entrada en vigor de la última reforma de la Ley de extranjería, se estaba exigiendo a los interesados la comparecencia personal para formular sus solicitudes de autorización de regreso.

La disposición adicional tercera de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, en su redacción dada por la Ley Orgánica 14/2003, estableció que cuando el sujeto legitimado se encontrase en territorio español, debía presentar personalmente aquellas peticiones referidas, exclusivamente, a autorizaciones de residencia y trabajo en los registros de los órganos competentes para su tramitación. En interpretación de esta norma, la Administración española comenzó a rechazar las solicitudes de autorización de regreso que no se presentaran personalmente por los interesados, sin que se admitiera ningún tipo de representación.

Esta Institución consideró que tal interpretación excedía de las previsiones legales y no resultaba, por tanto, ajustada a Derecho, por lo que formuló la referida recomendación, a fin de que se impartieran las oportunas instrucciones para que no se exigiera la comparecencia personal de los interesados en las solicitudes de autorización de regreso, y se aceptaran otros medios de representación admitidos en Derecho.

La Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración ha coincidido con el criterio del Defensor del Pueblo, al indicar en su contestación que la disposición adicional tercera de la Ley de extranjería no establece expresamente la presentación personal del sujeto legitimado para las solicitudes de autorización de regreso.

En consecuencia, en el informe enviado se apunta la posibilidad de que en las instrucciones que se elaboran en coordinación con los centros directivos competentes en materia de extranjería e inmigración, relativas a la aplicación del Reglamento de extranjería, se refiera expresamente la posibilidad de presentación personal de solicitudes de autorizaciones de regreso por el extranjero interesado, sin perjuicio de que se admitan fórmulas de representación voluntaria a través de actos jurídicos u otorgamientos específicos.

A la vista de lo anterior, se ha solicitado de dicha Administración la remisión de las referidas instrucciones. Dado que no se han recibido a la fecha de elaboración de este informe, se ha requerido nuevamente su envío (0405115).

Una vez se reciban las citadas instrucciones se tomará posición en relación con este asunto. No obstante lo anterior, la ausencia de un criterio claro sobre el tema está ocasionando importantes perjuicios a los interesados.

Así, a modo de ejemplo, cabe reseñar el caso de un ciudadano que precisaba viajar al extranjero por motivos familiares graves y se veía obligado a regresar a España una vez finalizada la fecha de vigencia de su autorización de residencia, cuya renovación ya había solicitado.

En el supuesto de que el interesado se arriesgase a viajar sin dicha autorización de regreso, se vería fuera de España en el momento de la pérdida de vigencia de su permiso, sin poder volver al país y sin que se le permitiera que nadie desde España pudiera formular dicha petición en su nombre. Por tal causa, con anterioridad a la fecha de finalización de su autorización pretendió solicitar que le fuera expedida una autorización de regreso, sin que ni siquiera le fuera recogida tal solicitud junto con documentación que la acompañaba.

La Administración se amparaba en que ese tipo de autorizaciones de regreso sólo puede expedirse una vez que la autorización de residencia o de estancia de los interesados haya perdido validez, tal y como exige el artículo 18.6 del Reglamento de extranjería, ofreciéndole como única alternativa que anticipara la fecha de su vuelta al país.

Tras la intervención del Defensor del Pueblo pudo comprobarse que finalmente fue tramitada la solicitud de autorización de regreso de este ciudadano, si bien en el informe enviado se manifestaba que la misma se le entregaría una vez extinguido el permiso anterior.

El Defensor del Pueblo debe llamar la atención sobre el hecho de que lo determinante a la hora de reglamentar la emisión de las autorizaciones de regreso, debiera ser la verificación de que se ha procedido a la renovación y no la fecha de la pérdida de vigor de la autorización correspondiente. De hecho, con ocasión de la redacción del actual Reglamento de extranjería la Institución mantuvo, y así consta en el anterior informe, la conveniencia de que la autorización de regreso se extendiera de manera automática al tiempo de la renovación. Ha de repararse en que las facilidades de desplazamiento y las exigencias de la vida actual se compadecen mal con un sistema de tramitación de autorizaciones de regreso tan rígido como el establecido en el Reglamento de extranjería (05011995).

En conexión con este mismo tema, quiere significarse que esta Institución continúa recibiendo quejas de ciudadanos residentes legales que estando en un país extranjero son víctimas de robo, o de cualquier otro percance, que les ocasiona la pérdida de toda su documentación, lo que supone no sólo que no puedan regresar a España, sino que no se les permita salir del país en el que se encuentran o atravesar terceros países.

Este asunto ya fue tratado en informes anteriores, en los que se concluyó que en los supuestos de sustracción o extravío de documentación de extranjeros residentes, la Dirección General de Asuntos y Asistencia Consulares toma contacto con la Dirección General de la Policía para verificar si se confirma o no la condición de residente legal del interesado y, en tal caso, autoriza a la legación consular que corresponda a expedir un visado que permita el regreso a España.

Ahora bien, en un alto número de quejas se ha apreciado que el proceso para la expedición de este visado por parte de las oficinas consulares es extremadamente largo, y su demora determina en ocasiones la pérdida de vigencia de la autorización de residencia del extranjero, al que no le está legalmente permitido permanecer más de seis meses fuera de España.

Esta falta de agilidad obliga a la Institución a efectuar un riguroso seguimiento de la actuación administrativa buscando la pronta resolución de los casos individuales de los que se tiene conocimiento. Lamentablemente no siempre se consiguen resultados satisfactorios para los ciudadanos, principalmente por acudir estos a la Institución cuando ya ha transcurrido el plazo previsto para la pérdida de vigencia de la autorización correspondiente (05016271 y 05023181).

Por el contrario, sí se resolvió de modo favorable el tema de un ciudadano residente legal que tuvo que desplazarse a Senegal y enfermó en aquel país, caducando su permiso de residencia, del que ya había solicitado su renovación.

La Dirección General de Asuntos y Asistencia Consulares comprobó la existencia de una autorización de residencia con la Subdelegación del Gobierno en Las Palmas, y el ciudadano pudo finalmente regresar a España una vez que le fue expedido el correspondiente visado por la Embajada de España en Dakar (0504505).

6.3. Entrada de extranjeros por puestos no habilitados. Actuaciones en la Ciudad Autónoma de Melilla

En el curso de sus actividades ordinarias esta Institución ha prestado siempre particular atención a los lugares en los que se produce la llegada de personas en situación irregular a nuestro territorio. Por esa razón las visitas a tales puntos y las investigaciones sobre los problemas que allí se presentan han sido y son constantes.

Como consecuencia de la situación que se vivió en la Ciudad Autónoma de Melilla, ante los intentos de acceso de ciudadanos extranjeros a través del perímetro fronterizo, se recibieron varias quejas y se abrieron igualmente diversas investigaciones de oficio.

Así, una entidad no gubernamental melillense se dirigió a esta Institución indicando que el día 23 de junio de 2005 se produjo un intento de acceso irregular a través del perí-

metro, de un alto número de ciudadanos de origen subsahariano que fue repelido con gran violencia por fuerzas de la Guardia Civil y de la Legión que se encontraban en la zona. La queja afirmaba que efectivos militares y del Instituto armado continuaron dando fuertes golpes a personas que se encontraban ya inmovilizadas y en el suelo, lo que ocasionó contusiones y roturas de huesos en piernas y brazos. La entidad promotora de la queja señalaba asimismo que se había producido un gran número de heridos, algunos de ellos menores de edad, que fueron devueltos expeditivamente a territorio marroquí, sin respetar el hecho de que se encontraban en territorio español. Según se afirmaba, esta devolución expeditiva fue posible gracias a que se sobornó a las fuerzas marroquíes para que aceptaran a personas heridas en su territorio que fueron finalmente trasladadas a varios centros sanitarios de Nador.

La Institución se dirigió a la Secretaría de Estado de Seguridad y, habida cuenta de la presunta participación en los hechos de fuerzas militares, a la Secretaría de Estado de Defensa, a fin de que remitieran sus informes sobre los hechos. La Secretaría de Estado de Seguridad señalaba en su informe que, efectivamente, se encontraban en la zona efectivos de un Tercio de la Legión, desarrollando maniobras nocturnas. Según se afirma, se empleó material antidisturbios por parte de la Guardia Civil (unas 100 pelotas de goma) para disuadir a los inmigrantes y se consiguió frustrar la entrada ilegal de unas 190 personas, deteniéndose a 80 más. El informe no precisa qué se hizo con los detenidos, ni qué se entiende por frustrar la entrada. Respecto a las denuncias de violencia policial la Secretaría de Estado manifiesta que no ha abierto ninguna investigación, al no observarse ninguna actuación sancionable penal ni disciplinariamente.

Por su parte la Secretaría de Estado de Defensa indica que la actuación de la fuerza militar se limitó a mantener su personal en la zona, a petición de la Guardia Civil, para evitar la dispersión de los ciudadanos subsaharianos y a encender las luces de los vehículos para ayudar al cuerpo policial en su labor. También se indica que se efectuaron actuaciones de asistencia sanitaria a los heridos, pero no se produjo agresión alguna, ni se llevaron a cabo detenciones por parte del personal militar.

Al tiempo de redactar estas páginas, la Institución está analizando los informes recibidos y el resto de los datos disponibles para decidir sobre la continuidad o la conclusión de esta investigación (05017822).

A través de diversas noticias aparecidas en la prensa y por escritos remitidos por entidades no gubernamentales se tuvo conocimiento de que el día 29 de agosto apareció junto a la valla de Melilla el cadáver de un ciudadano subsahariano. Este hecho se produjo horas después de que la policía reprimiera un intento de entrada en fuerza de alrededor de unas 300 personas.

La Institución promovió la oportuna investigación de oficio en el curso de la cual la Delegación del Gobierno en Melilla informó de la existencia de un intento de entrada masivo (se intervinieron cerca de 100 escaleras artesanales) sobre las 22 horas, que fue repelido por la Guardia Civil con empleo de material antidisturbios (pelotas de goma y defensas) y que concluyó con 10 agentes y 5 inmigrantes heridos. El informe indica que, dada la resistencia de los inmigrantes y su constancia, la respuesta policial fue contundente y refiere que alrededor de 180 inmigrantes lograron superar el perímetro.

Según la información oficial, la primera noticia que se tiene de la existencia de un cadáver se produce sobre las 19.00 horas del día 29, cuando unos subsaharianos situados en el lado marroquí depositan un cuerpo junto al vallado, del que se hacen cargo las fuerzas de seguridad marroquíes. El informe de la Delegación del Gobierno señala que la Comandancia de la Guardia Civil de Melilla inició una investigación interna, basada en el visionado de las grabaciones de las cámaras de seguridad, en los datos aportados por la Gendarmería Real marroquí, en la exploración del personal del instituto armado que intervino en los hechos y en una inspección ocular del terreno. Sobre esta base se concluye que no caben indicios para relacionar a ningún miembro de la Guardia Civil con la muerte de una persona de nacionalidad camerunesa, al parecer de 17 años de edad.

El Defensor del Pueblo no puede llegar en sus investigaciones más allá del territorio español y tanto el cadáver como el único testigo que relacionaba la muerte con la actuación de fuerzas españolas se encuentran en territorio marroquí. No obstante, resta aclarar todavía determinados extremos, por lo que la investigación continúa abierta (05022030 y 05022567).

En otro asunto, se tuvo conocimiento a través de informaciones periodísticas que, tras un intento de acceso por el perímetro fronterizo, dos inmigrantes se acercaron al vallado reclamando asistencia médica para uno de ellos. Las informaciones referían que el interesado padecía síntomas de asfixia y tenía el rostro contusionado. Esta persona fue trasladada al hospital comarcal de Melilla, donde falleció unas horas después.

El mismo día que se conoció la noticia se dirigió una solicitud de información a la Delegación del Gobierno en Melilla. Dicho organismo señalaba en su respuesta que efectivamente se produjo un intento de acceso de gran número de inmigrantes, que fue rechazado por la actuación combinada de la Guardia Civil y la Guardia Auxiliar marroquí (*Mehaznía*). La investigación oficial realizada desvincula totalmente este episodio de las lesiones padecidas por el ciudadano que murió horas después.

La mayor parte de los datos del interesado se recogen a partir del testimonio de un segundo inmigrante, que fue quien acompañó al ciudadano que murió hasta el vallado, y que es admitido en el territorio nacional cuando acude para interesarse por la situación de su compañero. El informe oficial señala que este segundo inmigrante ignora la causa de las lesiones que llevaron a la muerte a su compañero, del que sólo sabe su nombre y que era natural de Ghana. Este testigo refiere que salió a buscarlo, alertado por otros inmigrantes de que había un subsahariano herido, y lo encontró en la localidad marroquí de Farhana. Viendo su estado decidió pedir ayuda a la Guardia Civil, señalando que tardó como una hora y media en llevarlo desde el lugar donde se encontraba hasta el vallado. Ese tiempo resulta determinante para que la Instrucción entienda que el ciudadano que finalmente falleció no pudo participar en el asalto acaecido tiempo antes, pues éste terminó a las 5.42 horas y la entrega del subsahariano enfermo se produjo a las 6.15 horas, por lo que, en consecuencia, sus lesiones no pueden deberse a una actuación de las fuerzas de seguridad españolas.

La causa de la muerte, según indica el informe de la Delegación del Gobierno, fue por asfixia, consecuencia de un edema de glotis presuntamente traumático, no apreciándose en el cadáver otros signos de violencia o heridas. Finalmente se indica que el juzgado de instrucción de guardia en esa fecha abrió diligencias previas en relación con

este asunto, por lo que se ha procedido a suspender las actuaciones con la Administración, recabando la colaboración del Fiscal General del Estado para seguir el curso de las referidas diligencias (05023122).

A la vista de la situación apreciada y con objeto de tomar un conocimiento más directo de las actuaciones desplegadas, en relación con la entrada en territorio español de grupos de ciudadanos extranjeros que saltan el vallado de seguridad del perímetro fronterizo que separa Melilla de Marruecos, un equipo de la Institución, dirigido y encabezado por la Adjunta Primera, se desplazó a aquella Ciudad autónoma. En el curso de la visita se mantuvieron entrevistas con representantes de organizaciones no gubernamentales, así como con responsables de la Delegación del Gobierno, del Cuerpo Nacional de Policía, de la Guardia Civil y del centro de estancia temporal de emigrantes (CETI). También se mantuvieron encuentros con la misión de la Delegación en España del ACNUR que se encontraban en la ciudad, y con el decano del Colegio de Abogados de Melilla, que estuvo acompañado de varios representantes del Consejo General de la Abogacía Española. Estas reuniones se completaron con una visita al perímetro fronterizo, en el curso de la cual se cambiaron impresiones con efectivos de la Guardia Civil que permanecían de servicio en la zona, y con el examen de determinados expedientes de devolución instruidos por la Brigada de Extranjería y Documentación, seguido de una visita a los calabozos de la Comisaría Provincial del Cuerpo Nacional de Policía.

A requerimiento de un grupo parlamentario, el 22 de noviembre de 2005 se celebró una comparecencia ante la Comisión Mixta de relaciones con el Defensor del Pueblo, en la que la Adjunta Primera, por delegación del titular de la Institución, dio cuenta de las conclusiones obtenidas, una síntesis de las cuales se ofrece a continuación.

6.3.1. Causas para el recrudecimiento de la presión sobre los enclaves españoles de Melilla y Ceuta

La reacción de quienes pretenden entrar de forma irregular en territorio europeo a través de la frontera sur tiene sus causas en factores estructurales que, de una forma u otra, pueden reconducirse a la situación, en muchos puntos desesperada, que atraviesa buena parte del continente africano, especialmente el África subsahariana. Esta situación no es, desde luego, novedosa, pero sí sigue una senda de continuo deterioro, en la que no parece vislumbrarse horizonte alguno.

En esa circunstancia, la presión de inmigrantes que emplean vías irregulares debe, en opinión de esta Institución, concebirse como un fenómeno global. Ello implica que a una acción de reforzamiento de la seguridad en determinados puntos (por ejemplo, en la zona marítima cercana al archipiélago canario) le siga una reacción que aumenta la presión en otro punto. El inmigrante que se arriesga a un periplo irregular posee una determinación muy poderosa nacida de la necesidad, y si un método de entrada se torna más difícil buscará otro, aunque sea más caro o tenga más riesgo.

Ocurre, además, que los medios de actuación para intentar disminuir sustancialmente a corto o medio plazo esta presión de irregulares, tropiezan con dificultades de muy diverso tipo. Sin ánimo exhaustivo se pueden mencionar algunas de ellas:

— La situación económica y social de los Estados emisores de inmigrantes que tiene un indudable efecto alentador.

— La escasa capacidad práctica de muchos de estos países para ejercer un control efectivo sobre los movimientos de su población.

— Las dificultades para que los países de tránsito, que a su vez son también países emisores de inmigrantes irregulares (especialmente Marruecos y Argelia), puedan asumir de manera habitual y efectiva el rol de gendarmes del acceso de irregulares al territorio europeo. Debe repararse en que eso implica el control simultáneo sobre dos o incluso tres fronteras.

— La dificultad para lograr la firma de acuerdos de readmisión con los países emisores de inmigrantes irregulares que permitiría que estos fueran retornados directamente a su punto de origen. La experiencia muestra que estos convenios generan problemas en su aplicación y que, respecto de muchos países, su virtualidad está condicionada a la estabilidad del gobierno que lo negoció.

En este contexto las ciudades de Melilla y Ceuta han venido soportando la continuada presión de las personas que desean a toda costa entrar en ellas. Los intentos de entrada a través del perímetro no son, pues, un fenómeno nuevo; ni tan siquiera lo es el hecho de que estos intentos se efectúen por grupos más o menos numerosos. Las estadísticas oficiales registran casos desde 1998. Junto a esto siempre han existido intentos individuales cuyas posibilidades de éxito se basaban fundamentalmente en la sorpresa. Existe acuerdo, entre las personas que ha podido consultar esta Institución, en que la mayoría de estos incidentes no eran violentos. Tan solo se producían casos en los que se empleaba fuerza cuando la devolución expeditiva se producía una vez pasada la segunda valla.

La diferencia sustancial, y ciertamente preocupante, que han presentado los episodios de intento de acceso a través del perímetro es su carácter masivo (varios de ellos han implicado la movilización de un número superior a los 300 inmigrantes y algunos llegaron a 500 según las estimaciones oficiales), la mejor organización y sincronización de los intentos y la mayor resistencia de los inmigrantes a desistir de su intento de intrusión.

Entre las causas que explican este cambio cualitativo están:

— El incremento de la presión marroquí sobre las personas que permanecían en los bosques aledaños a Melilla y a Ceuta. Algunas fuentes han señalado que esta actitud comenzó a producirse a mediados de este año, lo que coincide con la fecha a partir de la cual las informaciones oficiales apuntan a que se produce un recrudecimiento de los intentos de intrusión en grupos organizados.

— Las noticias sobre el recrecimiento de la segunda valla del perímetro de 3 a 6 metros.

— A partir del mes de septiembre, que fue el de mayor presión en el perímetro, también se dejó sentir la cercanía del invierno y el riesgo de mantenerse en los bosques toda la estación.

— El incremento de la influencia de ciertos grupos nacionales con mayor sentido de organización, que han comenzado a hacer intentos de acceso con una estrategia mejor articulada.

A partir de octubre, y como consecuencia principalmente del incremento de la presión de las fuerzas de seguridad marroquíes sobre los ciudadanos subsaharianos que se encontraban en los bosques aledaños a Ceuta y Melilla, se produjo una disminución de la presión sobre estos enclaves. Ahora bien, a la luz de todos los factores que condicionan las migraciones africanas y de la capacidad de reacción de las autoridades de los países de tránsito, parece que esa relativa calma sólo puede considerarse coyuntural. Que pueda ir más allá dependerá de la adopción de toda una serie de medidas que no sólo deben proyectarse sobre los puntos de frontera sino sobre muchas otras cuestiones.

6.3.2. Ubicación del perímetro de Melilla y legislación aplicable

Se ha discutido si el perímetro fronterizo debe ser considerado territorio español y, en consecuencia, qué normativa le resulta aplicable.

A la luz de los diversos convenios entre España y Marruecos firmados durante el siglo XIX que fijan los límites jurisdiccionales de la Ciudad Autónoma de Melilla, puede afirmarse que el perímetro está construido —como por otra parte es lógico— en territorio español; que su titularidad plena pertenece a España y que su custodia sólo se realiza por fuerzas españolas. A partir de los hitos que marcan el límite exterior de la demarcación española se establece por los tratados y convenios una zona neutral de longitud variable, traspasada la cual comienza propiamente el territorio marroquí.

La Administración española puede, desde luego, establecer los medios de control que estime más adecuados para el cumplimiento del objetivo de salvaguardar la seguridad de las fronteras que tiene encomendado y obstaculizar el acceso irregular, siempre que estos medios y los operativos que se desplieguen sean respetuosos con los derechos fundamentales. Sin embargo, no corresponde a la Administración española determinar dónde ha de comenzar a regir la legislación de nuestro país. Dicha aplicación territorial viene regida por los tratados internacionales o, en su caso, la costumbre internacional que fijan los límites con los Estados vecinos. Cabe también que las leyes establezcan acotaciones territoriales para su vigencia, pero esa facultad corresponde en nuestro Derecho al poder legislativo, que deberá en todo caso sujetarse a las normas constitucionales.

En el asunto que nos ocupa, no existe en las disposiciones legales que regulan el acceso de extranjeros a territorio español ninguna norma que permita excepcionar la aplicación plena de la ley española sobre una porción del territorio nacional. Así pues, en opinión de esta Institución, no parece acertada la explicación alusiva a que la Administración puede determinar dónde coloca los obstáculos que será preciso traspasar para considerar que se ha entrado en territorio español. La entrada en territorio español se efectúa cuando se han traspasado los límites internacionalmente establecidos y, en ese caso, la única ley aplicable es la española.

Sin perjuicio de lo anterior, también ha de recordarse que la actuación de los funcionarios de las fuerzas y cuerpos de seguridad de nuestro país, dentro y fuera de nuestro territorio —y singularmente las zonas neutrales que separan Ceuta y Melilla del territorio marroquí— está también regulada por la ley española.

6.3.3. Caracterización jurídica de los intentos de acceso a través del perímetro

Se ha analizado también qué figura jurídica resulta aplicable a aquellas personas que sean interceptadas mientras pretenden acceder a territorio español de forma irregular, vulnerando dicho perímetro. A priori esta interceptación puede producirse en varios puntos:

— Dentro de la zona neutral que separa España de Marruecos y en la que sería posible admitir la intervención concurrente de las fuerzas de seguridad españolas y marroquíes.

— Una vez que se ha alcanzado el territorio delimitado por los hitos que señalan el límite de la jurisdicción española, que en la mayoría del perímetro se encuentran antes de llegar a la primera valla de alambre.

— En el espacio del entrevallado.

— Una vez superada la segunda valla, en las inmediaciones del perímetro fronterizo.

Por lo que pudo comprobar esta Institución, las fuerzas de seguridad españolas habitualmente no actúan en la zona neutral. De hecho, como ya se ha indicado, en varios puntos de ese territorio se alzan construcciones más o menos estables que albergan a fuerzas de seguridad marroquíes. A tenor de las explicaciones recibidas, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad españolas tampoco parecen desarrollar actividades habituales de control en el territorio español situado delante de la primera valla del perímetro fronterizo.

Las explicaciones oficiales ofrecidas por la Delegación del Gobierno en Melilla entienden que el perímetro fronterizo es una barrera compuesta de varios elementos, un obstáculo complejo, que sólo cuando se superan en su totalidad (es decir, cuando se llega más allá de la segunda valla) permite la aplicación del procedimiento de devolución. Siempre según esas explicaciones, cuya aplicación práctica ha quedado acreditada, aquellas personas que son interceptadas en el entrevallado, pueden ser rechazadas de manera expeditiva a Marruecos, sin necesidad de cumplimentar procedimiento alguno.

Frente a tal situación debe analizarse cuáles son las disposiciones legales aplicables a esta cuestión.

Se observa, en primer término, que la conducta que efectúan los ciudadanos extranjeros cuenta con una perfecta tipificación legal. De acuerdo con lo establecido en el artículo 58.2 de la vigente Ley de extranjería «no será preciso expediente de expulsión para la devolución de los extranjeros en los siguientes supuestos [...] b) Los que pretendan entrar ilegalmente en el país.»

Resulta evidente que la aplicación de la norma requiere la acreditación de una conducta que evidencie de manera inequívoca la intención de entrar en territorio español de forma irregular. A priori, esta es la actitud que cabe atribuir a quien, valiéndose de rudimentarias escaleras, ya sea solo o en grupo, intenta vulnerar la seguridad de un perímetro fronterizo.

El citado precepto de la Ley de extranjería indica que la conducta que describe debe consistir en una «pretensión», término que se ha definido como la acción de aspirar a alguna cosa. En el contexto que se está analizando, la aplicación de la figura jurídica de

la devolución procederá cuando el intento de acceder a territorio español se vea frustrado por la actuación de los agentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Esa es la premisa que asume el artículo 157.1 *b*) del Reglamento de extranjería, cuando precisa que se considerará inmersos en la conducta descrita «a los extranjeros que sean interceptados en la frontera o en sus inmediaciones».

La regulación reglamentaria no establece que sea requisito para la aplicación de la devolución que el extranjero haya rebasado totalmente la frontera, con independencia de la estructura que esta tenga, sino que por el contrario hace una aproximación donde lo relevante resulta la intencionalidad, por un lado, y por otro la actuación que consigue frustrar tal pretensión. Cuando la norma se refiere a «la frontera» sólo puede entenderse que se está refiriendo a cualquier punto de la misma en el que la titularidad de su control y custodia sea competencia de nuestro país.

Consistiendo la conducta prevista por la norma en la frustración de una intención que está ya en grado de ejecución, no cabe admitir las distinciones que se han formulado en relación con la existencia de grados que permitirían el rechazo expeditivo antes de salvar la segunda valla. Por el contrario, ha de repararse en que los ciudadanos extranjeros que pretenden acceder irregularmente están en territorio español —pues como ha quedado dicho todo el perímetro está dentro del mismo— y su interceptación se produce por fuerzas españolas. En esas circunstancias resulta evidente que la figura aplicable es la devolución. En consecuencia, la doctrina mantenida por la Administración en relación con el régimen jurídico aplicable a los extranjeros que son interceptados antes de superar la segunda valla no parece adecuada.

También se ha denunciado a esta Institución en repetidas ocasiones el hecho de que las fuerzas de servicio en el perímetro estarían devolviendo de forma expeditiva a personas que han logrado traspasar la segunda valla y que son interceptados en ese momento o, incluso, en un momento posterior, mientras se encuentran escondidas en las inmediaciones. Estas actuaciones, que contrarían incluso las instrucciones que los responsables públicos manifiestan haber impartido, constituyen un incumplimiento que debería ser objeto de corrección.

En cualquiera de los casos que se plantean, la práctica de devolver de manera expeditiva a todas las personas cuando ya se encuentran en territorio español, sin cumplir con las formalidades de la ley, deja sin posibilidad alguna de solicitar protección a las personas que puedan desear acogerse a ese derecho. Esto puede suponer una vulneración de las obligaciones internacionales asumidas por España que no debiera seguir produciéndose.

En relación con estas cuestiones, ya en el año 2006, ha tenido salida un recordatorio de deberes legales a la Secretaría de Estado de Seguridad, de cuya respuesta se dará cuenta en el próximo informe.

6.3.4. Empleo de métodos de contención y supervisión sobre los mismos

Todos los elementos analizados coinciden en que en los episodios de interceptación de personas que intentan entrar irregularmente en territorio español, no se han empleado

armas de fuego por parte de las fuerzas de seguridad españolas. Como instrumentos de intervención se han utilizado las llamadas defensas y fusiles lanzadores de pelotas de goma.

Los agentes entrevistados han señalado que las fuerzas que emplean fusiles lanzadores de pelotas de goma se sitúan detrás de la segunda valla. El trenzado de la malla metálica que recubre ambas vallas hace inviable que los disparos a personas que se encuentran al otro lado de la valla se produzcan a través de la misma, por lo que los disparos directos dirigidos hacia la zona neutral sólo pueden producirse situando a los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad delante de la primera valla (lo que no parece probable, puesto que los dejaría a merced de los inmigrantes y en algún caso se ha constatado el uso por parte de las fuerzas marroquíes de munición real). Desde luego el disparo de bolas de goma desde la zona de entrevallado, resulta contrario a las especificaciones técnicas existentes para su empleo, puesto que esta zona tiene una anchura máxima de unos 4 metros y la recepción de un impacto directo a tan corta distancia podría ser causa de lesiones graves, en función de la zona de cuerpo afectada.

Preocupa asimismo que se puedan emplear estos proyectiles de goma contra personas que se encuentran en lo alto de la valla. Un impacto de esa naturaleza, sobre todo si se efectúa a corta distancia, puede producir, además de lesiones serias, la pérdida de equilibrio con la consiguiente caída. Dicha caída desde una distancia de 3 a 6 metros de altura comporta evidentemente riesgos para la vida y la integridad física.

Por otra parte, hasta donde consta a esta Institución, las autoridades del Ministerio del Interior no han emprendido ninguna acción tendente a investigar las acusaciones de violencia desproporcionada, efectuadas por diversas organizaciones no gubernamentales. Una investigación rigurosa sobre la adecuación de los medios de contención empleados en los diversos episodios de asaltos masivos a la valla requeriría un visionado completo y exhaustivo de las cintas de vídeo del perímetro, además de un seguimiento forense de las lesiones en las que se aprecien indicios de una etiología violenta.

Adicionalmente, de las respuestas de los agentes con los que se cambiaron impresiones, pudo deducirse la ausencia de criterios claros para el empleo adecuado de estos medios de contención, por lo que resulta necesario un protocolo de intervención adaptado a la estructura del perímetro fronterizo y a las condiciones en que deben desarrollarse estas actuaciones.

Al propio tiempo, varias organizaciones no gubernamentales han planteado que se estarían produciendo devoluciones expeditivas, incluso con personas que habrían resultado heridas en el curso de los intentos de acceso irregular, bien por las alambradas o bien por la propia acción disuasoria de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. El Defensor del Pueblo encuentra grandes dificultades para investigar estas acusaciones, puesto que al haber sido devueltos expeditivamente los extranjeros a Marruecos estos se encontrarían fuera del territorio sobre el que tiene competencias. Ha de insistirse en que debiera constituir una cuestión de alto interés para las autoridades españolas efectuar una investigación exhaustiva sobre estas denuncias.

Al tiempo de redactar el presente informe permanece abierta una investigación con la Secretaría de Estado de Seguridad para que comunique las previsiones que puedan

existir para la elaboración de un protocolo de uso de los medios de contención en el perímetro fronterizo, así como sobre las instrucciones que esté previsto impartir en relación con los mecanismos de investigación de las denuncias de violencia policial que puedan formularse.

La Institución se interesó también por la marcha de la investigación interna abierta por la Guardia Civil en relación con las imágenes emitidas por una cadena de televisión en las que se aprecia cómo una persona que parece miembro de ese Instituto armado propina una fuerte patada a un ciudadano subsahariano que se encuentra en el suelo, reducido por otro agente del cuerpo. De acuerdo con la información facilitada por la Comandancia de la Guardia Civil de Melilla el procedimiento interno estaba en sus primeras fases, por lo que la Institución prosigue sus actuaciones de seguimiento del mismo y se ha dirigido igualmente al Fiscal General de Estado para conocer si se ha abierto alguna diligencia en relación con este hecho (05025165).

Como corolario de lo expuesto ha de afirmarse que la Institución comprende la necesidad de establecer métodos de contención eficaces frente a quienes pretenden acceder de manera irregular al territorio nacional, aunque debe recordar la necesidad de que dichos métodos sean respetuosos con el respeto a los derechos humanos y con el ordenamiento jurídico español.

6.3.5. Elementos materiales del perímetro y colaboración del Ejército en las labores de vigilancia

Durante la visita se apreció en diversos puntos del perímetro que se había procedido al despliegue de líneas de concertinas en superficie, formadas por alambre de cuchillas y situadas en cuatro espirales contiguas, de un diámetro de alrededor de unos 80 centímetros que quedan aseguradas al suelo por medio de piquetas de hierro. En los puntos en los que han sido desplegados estos elementos ocupaban la mayor parte del entrevallado, dejando a ambos lados unos pasillos para permitir el desplazamiento.

Según informaron los responsables de la Delegación del Gobierno en Melilla, el despliegue de las concertinas en superficie fue una iniciativa unilateral del Ejército, cuando fue llamado a prestar su colaboración en las labores de vigilancia del perímetro fronterizo.

La instalación de estos elementos ha sido motivo de grave preocupación. Cabe admitir que se coloquen elementos disuasorios en la parte superior de un vallado, pero colocarlos en superficie en la forma en que se ha hecho pone en serio riesgo la vida y la integridad de las personas. De hecho su principal efecto práctico sería la causación de daños corporales a aquellas personas que intentaran traspasar las vallas y fueran derribadas o cayeran sobre las concertinas.

Los representantes de la Administración General del Estado manifestaron que estas concertinas iban a ser retiradas, lo que finalmente se produjo a finales del mes de octubre.

Por otra parte, en la comparecencia del ministro del Interior, celebrada el 6 de octubre de 2005, ante la Comisión de Interior del Congreso de los Diputados, se presentaron las medidas de carácter permanente que se pretenden impulsar para reforzar la seguridad de los perímetros de Ceuta y Melilla. En lo que ahora interesa, tales medidas se concre-

tan en la instalación de una denominada «sirga tridimensional» constituida por un entramado de barrotes del que surgen cables de acero entrecruzados que permiten el retroceso pero dificultan el avance y que contaría además con un sistema de sensores de alerta para permitir una detección temprana de los intentos de vulneración del perímetro.

Resulta poco conveniente emitir un juicio sobre este nuevo elemento de seguridad sin conocer más a fondo su diseño y comprobar su funcionamiento; si bien debe valorarse positivamente el acento puesto en que no cause daños o lesiones a las personas que se vean trabadas en él.

Los principales problemas que pueden surgir con la instalación de este entramado de sirga están en el régimen jurídico que le resulte aplicable, que lógicamente estará en estrecha conexión con su ubicación y con las fuerzas de seguridad encargadas de actuar sobre el mismo. A tenor de lo manifestado por los responsables políticos de Ministerio del Interior, da la impresión de que este primer elemento de contención y seguridad será instalado también en territorio español y que su control estará a cargo únicamente de las fuerzas de seguridad españolas.

A fin de obtener mayores datos sobre este asunto, se ha cursado una petición de informe a la Secretaría de Estado de Seguridad en relación con la ubicación y puesta en funcionamiento de la sirga tridimensional.

6.3.6. Dispositivo de primera asistencia y operativo policial en las actuaciones iniciales

La pieza fundamental sobre la que se articuló el dispositivo de emergencia fue el centro de estancia temporal de inmigrantes (CETI) que se ha mantenido durante todo el año 2005 por encima de su capacidad teórica, fijada en 480 plazas. La situación se desbordó a partir del 27 de septiembre, fecha en la que el número de residentes era de 796 personas. La presión fue creciendo hasta alcanzarse, entre el 5 y 6 de octubre, la cifra de 1.600 residentes.

En síntesis, el plan de emergencia se articuló de la siguiente manera:

— Se procedió a ampliar la capacidad de acogida en dos momentos, a través de la ejecución de obras de urgencia para explanar el terreno existente a ambos lados de la entrada del centro, vallarlo provisionalmente e instalar tiendas de campaña y dotaciones de baños y aseos.

— El Ejército suministró 10 tiendas y Cruz Roja aportó el resto de las tiendas precisas. El día 30 de septiembre Cruz Roja desplazó su material a las instalaciones desde la península. Además de las referidas tiendas se llevaron camas, *kits* higiénicos, ropa y sacos de dormir. Cáritas ha colaborado mediante la entrega de ropa y calzado.

— El Ejército instaló también una batería de duchas que ha permitido mantener un adecuado nivel higiénico sin colapsar los servicios habituales del centro.

— Se reforzó la capacidad para alimentar a todos los acogidos a través de los servicios que elaboran la comida del propio centro. Desde el primer momento se ofreció a todas las personas que iban llegando al CETI bolsas con comida.

— Cruz Roja además de medios materiales desplazó 80 voluntarios llegados de la península, incluyendo personal médico y sanitario que se hizo cargo de atender el escalón médico avanzado, instalado en el centro como refuerzo de sus servicios médicos habituales. Por su parte, las otras entidades que trabajan habitualmente en el centro, ACCEM y Melilla Acoge, también reforzaron sus servicios. En el caso de ACCEM durante la visita se apreció que había desplazado mediadores que se encargaban de mantener el orden y la convivencia en las tiendas, facilitando la interlocución y asegurando el seguimiento de las pautas del centro.

— Durante la fase crítica, desde el momento en que los inmigrantes se presentaban en el centro, con independencia de que hubieran comparecido o no ante la policía para la reseña, se le prestaba una atención de primera necesidad, ofreciéndoles comida, asistencia sanitaria y medios higiénicos. El acceso al registro de residentes se producía cuando acreditaban haber cumplido con el trámite de reseña en la Comisaría de Policía.

A la luz de los datos disponibles, que se vieron confirmados en el curso de la visita realizada a las instalaciones, el operativo desplegado por el CETI para la atención a los inmigrantes merece elogios, sobre todo en lo que se refiere a la primera acogida y los recursos para asegurar la manutención, alojamiento, higiene y asistencia sanitaria. A criterio de esta Institución la prontitud con la que se actuó para allegar los medios y recursos extraordinarios precisos, unida a la capacidad de reacción y entrega de las personas encargadas de dispensar esta atención, han jugado un papel fundamental para que la situación no se desbordara y fuera posible mantener la calma entre la población melillense y los acogidos en el centro.

Por informaciones posteriores a la visita de esta Institución, se supo que el 18 de octubre se procedió a levantar la segunda fase de la zona de tiendas ante la reducción en el número de residentes. El 27 de octubre el número de acogidos era de 1.000 personas y estaba previsto continuar la reducción hasta llegar a una cifra de alrededor de 700 personas, similar a la que se registraba antes del comienzo de la situación de emergencia.

La mayor parte de las personas que logran superar el perímetro sin ser detenidos, acuden por su propia voluntad a las dependencias policiales de la propia Comisaría Provincial, que se encuentra en el centro de la ciudad, para ser reseñados. La razón fundamental para esta conducta es que la reseña policial es un documento básico para poder acceder al CETI.

Según explicaron los responsables del Cuerpo Nacional de Policía, habida cuenta del carácter masivo del número de personas que han entrado en Melilla en diversos momentos, lo primero que se hacía en estos casos era atender a sus necesidades sanitarias, higiénicas y alimentarias.

Una vez efectuada esa primera atención, los extranjeros eran citados para la incoación de los procedimientos oportunos. Desde el día 5 de octubre de 2005 hasta la fecha de la visita de esta Institución, la Brigada Provincial de Extranjería y Documentación llevaba tramitados alrededor de unos 300 expedientes de devolución. Las personas que reciben una orden de devolución son trasladadas a un centro de internamiento por un plazo máximo de 40 días, previa obtención de la oportuna autorización judicial, desde

donde se siguen los trámites de repatriación. La materialización o no de las devoluciones, dada la falta de continuidad de la política marroquí de readmisiones, está en función de la existencia de un cauce de readmisión directo con el país de la nacionalidad que cada ciudadano subsahariano alega poseer y que, en última instancia, esa nacionalidad le sea reconocida por las autoridades consulares correspondientes.

6.3.7. Análisis de los expedientes de devolución

En el curso de la visita realizada a la Comisaría Provincial de Melilla, se procedió a efectuar un análisis documental de los expedientes a los ciudadanos extranjeros que fueron finalmente devueltos a Marruecos. Estos expedientes fueron tramitados el día 5 de octubre de 2005, jornada en la que se instruyeron un total de 120 devoluciones.

De acuerdo con lo que ha podido saberse, no se efectuó ninguna selección de las personas por las que iba a comenzar el operativo de devolución, sino que estos llegaron espontáneamente desde el CETI, donde se encontraban, después de haberse presentado por primera vez en las dependencias de la Comisaría el día 3 de octubre de 2005.

Según indicaron los responsables policiales, en esa fecha las personas que habían entrado a Melilla se situaron en una explanada contigua al edificio de la Comisaría, donde hubo que atenderlos ya que muchos presentaban heridas de diversa consideración o venían desnutridos y extenuados. Esa atención exigió el desplazamiento de muchos de ellos a los hospitales civil y militar de Melilla y a centros de salud. Paralelamente se les ofreció una primera asistencia en el CETI en lo referente a curas sanitarias, higiene y manutención.

Los expedientes tramitados el 5 de octubre están organizados en dos grupos: un primer grupo, que comprende las 73 personas que fueron entregadas a Marruecos, y otro grupo en el que figuran 47 expedientes de personas que se hallaban internadas en el Centro de Fuerteventura en el momento de la visita.

Todos los expedientes repiten un contenido similar:

— Diligencia de información de derechos.

— Propuesta de devolución elevada al Delegado del Gobierno.

— Orden de devolución del Delegado del Gobierno, en la que consta la diligencia de notificación en presencia de intérprete.

— En 107 de los 120 expedientes consta también la solicitud para que se autorice el internamiento, cursada al Juzgado de Instrucción número 5 de Melilla en funciones de guardia.

— En los mismos 107 expedientes figura oficio del secretario judicial del Juzgado de Instrucción número 5 de Melilla, de fecha 6 de octubre de 2005, remitiendo copia de auto de la misma fecha autorizando cada internamiento por un plazo máximo de 40 días.

La primera cuestión que debe resaltarse es que el formulario empleado para este trámite resulta inadecuado, dado que se utilizó una diligencia de información de derechos

al detenido por cuestiones delictivas, pese a que la Comisaría General de Extranjería y Documentación tiene distribuidos a todas las plantillas modelos específicos para tramitaciones conforme a la Ley de extranjería, en los que no se impute al extranjero la comisión de delito alguno. Todos los documentos analizados incurren en el mismo error.

En el apartado que indica la hora en que se practicó la diligencia se apreció que en el primero de los grupos, el de quienes fueron devueltos a Marruecos sí figuraba una anotación escrita a mano. Sin embargo, en los otros 47 expedientes iniciados en el mismo día el espacio estaba en blanco.

La Institución ha elaborado un listado con la cronología horaria de las actuaciones del que se deduce que la cumplimentación de este trámite se hizo a notable velocidad, tanta que en muchos casos resulta imposible pensar que los interesados tuvieran tiempo material para leer someramente el documento que se les presentaba a la firma.

En todos los impresos constan una serie de rúbricas que se han identificado como las del funcionario de policía que actuó como instructor, el intérprete (aunque se desconoce su identidad), el interesado y una letrada del Colegio de Abogados de Melilla.

Llama la atención que la letrada encargada de prestar asistencia jurídica en el trámite de devolución firme el documento en el que el interesado manifiesta su deseo de contar con tal asistencia. También llamó la atención que la letrada firmara el documento cuando al pie del mismo se aprecia una diligencia indicando que se había demandado su presencia, por lo que lógicamente no debía estar allí. Siendo esto así, no se comprende cómo puede la letrada poner su rúbrica, legitimando de este modo la plena regularidad de una actuación que no ha presenciado.

Pasando a otra cuestión, según ha quedado acreditado, la Brigada Provincial de Extranjería y Documentación de Melilla resolvió instruir devoluciones a los interesados. En las propuestas elevadas al Delegado del Gobierno se solicita la aplicación de la devolución y se mencionan como apoyatura el artículo 58.2 de la Ley de extranjería y el artículo 157 *a*) [debe querer decir 157.1 *b*)] de su Reglamento de desarrollo.

Se plantea aquí la cuestión fundamental: El artículo 58.2 de la Ley de extranjería indica que no será preciso expediente de expulsión para la devolución de los extranjeros que pretendan entrar ilegalmente en el país. Como ya se ha expuesto, la pretensión de entrada ilegal no constituye un título extensivo, sino que el artículo 157 del Reglamento, en su apartado 1 *b*), precisa que «se considerarán incluidos, a estos efectos, a los extranjeros que sean interceptados en la frontera o en sus inmediaciones».

Es decir, el hecho de acceder a territorio español de manera irregular no supone una habilitación genérica para aplicar la figura de la devolución, sino que la aplicación de la misma sólo será legalmente pertinente cuando la actuación de las fuerzas de seguridad frustre esa intención. De hecho, el Tribunal Supremo en su Sentencia de 20 de marzo de 2003 (Sala Tercera, Sección 6ª) que resolvió el recurso contra diversos aspectos del Reglamento de extranjería aprobado por Real Decreto 864/2001, de 20 de julio, anuló un inciso del artículo 138.1 *b*) que permitía la extensión de la figura de la devolución a quienes hubieran entrado irregularmente y fueran sorprendidos en el interior del territorio nacional en tránsito o en ruta.

Siendo evidente que la figura de la devolución sólo puede ser aplicada cuando la acción de las fuerzas de seguridad frustre el intento de acceder al territorio español de forma irregular, es claro que en el caso analizado no concurren estas circunstancias. Tal y como la propia policía manifestó, estas personas accedieron al territorio nacional sin ser interceptadas por las fuerzas de seguridad, se adentraron en el mismo y se personaron en un primer momento en la Comisaría, de donde fueron derivadas a centros sanitarios y al CETI y tras dos días de permanecer en España en situación de total libertad de movimientos, se volvieron a personar por su propio pie en Comisaría.

A modo de réplica, los responsables del Cuerpo Nacional de Policía en Melilla señalaron que la aplicación de la devolución en el momento en que los interesados acudieron a Comisaría era imposible por estrictas razones humanitarias. Ahora bien, lo determinante para que resulte aplicable la figura de la devolución o la expulsión no es solo el tiempo que haya transcurrido desde la entrada, sino principalmente el lugar en que se ha producido la interceptación. En el caso que se está analizando esa interceptación no se produjo, puesto que si hubiera existido debería figurar en el expediente el correspondiente atestado de la Guardia Civil o de efectivos del propio Cuerpo Nacional de Policía, dando cuenta de la detención en el perímetro y de las circunstancias de la misma y poniendo a disposición de la Brigada Provincial de Extranjería al interesado, tal y como ordena el artículo 157.2 del Reglamento de extranjería.

Como quiera que ha resultado probado que en el momento en que se inició el trámite administrativo estas personas estaban ya en el territorio nacional, adonde habían accedido sin ser interceptados, resulta improcedente la apertura de procedimientos de devolución, debiendo haberse incoado procedimientos de expulsión.

No se trata aquí de una mera cuestión terminológica sino que la determinación del procedimiento tiene consecuencias en cuanto a las posibilidades reales de defensa: en el caso de procedimientos de devolución los trámites se reducen al mínimo y no existe un plazo específico para efectuar alegaciones previas a la elevación de la propuesta de resolución. El procedimiento que debería haber sido aplicado es el de expulsión por estancia irregular, que hubiera dado lugar a una tramitación preferente regulada en el artículo 63 de la Ley de extranjería. Este procedimiento exige el traslado de una propuesta motivada por escrito al interesado y la apertura de un plazo de presentación de alegaciones de 48 horas. Tal plazo, que ciertamente no es muy dilatado, hubiera resultado vital para desplegar alguna actuación tendente a identificar, por ejemplo, a personas con necesidades de protección internacional.

También el régimen de acceso a la jurisdicción es muy diferente en un procedimiento respecto del otro: la orden de devolución no pone fin a la vía administrativa y frente a la misma cabe recurso de alzada que no paraliza la ejecución de la medida. Sin embargo frente a la resolución de expulsión puede acudirse directamente ante la autoridad judicial y solicitar la suspensión cautelar de la medida acordada.

En relación con esta cuestión, se ha dirigido, ya en el año 2006, un recordatorio de deberes legales a la Delegación del Gobierno en Melilla, cuya respuesta se valorará en el próximo informe.

Dejando aparte la falta de adecuación del procedimiento elegido, la tramitación seguida en las devoluciones es un fiel reflejo de la excesiva parquedad que ya se ha

denunciado por esta Institución en el informe sobre la asistencia jurídica a los extranjeros en España. No se trata pues en este caso de un defecto particular de la Brigada Provincial de Extranjería y Documentación de Melilla, sino de un problema general sobre el que se han hecho ya a la Dirección General de la Policía las debidas recomendaciones.

Falta, en primer lugar, un documento en el que se le notifique al interesado el procedimiento que se le está incoando (hubiera sido suficiente darle traslado de la propuesta elevada al Delegado del Gobierno). Nada de esto existe, lo que unido a la postura pasiva adoptada por la letrada interviniente, debió conducir con seguridad a los interesados al desconocimiento de lo que estaba ocurriendo.

Cuando la Institución planteó la preocupación que suscitaba esta posibilidad a los responsables del Cuerpo Nacional de Policía en Melilla, éstos se limitaron a indicar que los extranjeros ya cuentan con servicios de orientación jurídica en el CETI a los que pueden confiarse en el caso de que deseen solicitar asilo, a los que se unen los letrados que acuden a prestar asistencia jurídica en la Comisaría, durante la tramitación del expediente, y en el Juzgado, durante la audiencia para la autorización del internamiento. Sin embargo esta Institución ha comprobado que todos y cada uno de esos supuestos elementos de garantía fallaron. Las personas a las que se instruyeron las devoluciones el día 5 de octubre no pudieron recibir información y orientación jurídica en el centro de estancia temporal, simplemente porque permanecieron allí muy poco tiempo, por lo que, según confirmó a esta Institución la responsable de la entidad encargada de ofrecer esta orientación, no fue posible desarrollar actividad alguna en ese campo, ni siquiera efectuar actuaciones de detección de personas con necesidades de protección internacional. Sobre la actuación letrada se harán más adelante las consideraciones oportunas y, por último, cuando esta Institución intentó determinar cuál era el grado de conocimiento que los propios interesados tenían de su situación, los responsables de la Comisaría indicaron que se procuraba no facilitarles demasiada información, ya que si los interesados conocían que podían ser enviados a sus países o a Marruecos podrían presentar resistencia a la conducción policial o autolesionarse para intentar impedirlo.

Tampoco se verificó una audiencia del interesado mediante comparecencia personal. Se ha repetido por la Administración en todos sus pronunciamientos públicos que ninguno de los interesados solicitó asilo ni manifestó circunstancia alguna que hubiera hecho aconsejable suspender la devolución. En las circunstancias que se tramitó el expediente lo extraño es que alguien lo hubiera hecho, sobre todo porque es bien conocido que la situación anímica de unas personas con necesidades de protección no facilita que se comunique con espontaneidad, y menos en medio de un operativo policial y ante unas personas que no conocen. A criterio de esta Institución esa posibilidad sólo queda asegurada si los letrados hacen adecuadamente su trabajo, entrevistándose reservadamente con todos y cada uno de sus asistidos, y después se realiza una comparecencia del interesado ante la policía para darle audiencia y que éste diga lo que convenga a su interés y derecho.

Como resultado de todo lo visto, ha de afirmarse que en el procedimiento seguido faltó atención a los principios de contradicción y audiencia, fue hermético y estuvo falto de garantías reales. En estas circunstancias, atendida la situación de estas personas, no resulta viable pensar que quienes pudieran tener necesidades de protección tuvieran una

posibilidad real de manifestarlas. En los informes oficiales a los que ha tenido acceso esta Institución, se asegura que no existen circunstancias que obstaculicen o impidan el acceso de los inmigrantes a la información en materia de protección internacional. Esto es cierto desde el punto de vista formal, pero la realidad demuestra que los planos del deber ser y del ser una vez más no coinciden.

Remitida la propuesta de resolución a la Delegación del Gobierno, sin que se diera traslado de la misma a los interesados ni a su letrada, la Delegación dictó las correspondientes órdenes de devolución registradas el día 6 de octubre de 2005. En cuanto al documento en sí se aprecian varias prácticas incorrectas, a criterio de esta Institución:

El texto alude a un cuerpo reglamentario, el Real Decreto 864/2001, de 20 de julio, que es una norma derogada.

— No existe en el texto motivación alguna, lo que contraría el artículo 20.2 de la Ley de extranjería que exige que todos los procedimientos administrativos en materia de extranjería, respeten las garantías previstas en la legislación general sobre procedimiento administrativo y hace expresa mención de la motivación de las resoluciones, estableciendo como una única salvedad en materia de visados de corta duración.

— No se hace en el texto mención alguna a la prohibición de entrada en el territorio español de tres años que lleva aparejada la pretensión de entrada irregular de manera automática, según dispone el artículo 58.6 de la Ley de extranjería. No obstante, en el momento de redactar este informe no consta anotación informática alguna, en este sentido al menos respecto de las personas que fueron devueltas a Marruecos.

En resumen, el texto de las órdenes de devolución responde a un modelo que no cumple con las exigencias legales.

Otra de las cuestiones que también merece algún análisis es la de la forma en que se practicaron las notificaciones de las órdenes de devolución. De acuerdo con los documentos cotejados durante la visita de la Institución a la Comisaría Provincial, las órdenes se notificaron en una copia del propio escrito de devolución. En ellas no figura ninguna de las menciones que el artículo 58.2 de la Ley 30/1992 considera obligatorias, en especial la indicación de que este acto no es definitivo en la vía administrativa, los recursos que proceden contra el mismo, el órgano y el plazo para interponerlos. Esta omisión abunda en el desconocimiento en el que se mantuvo a los interesados durante todo este proceso.

Por otra parte, se apreció que en muchas de las notificaciones practicadas en Melilla el 6 de octubre de 2005, bajo la leyenda «El/la Interesado/a» figuraban las palabras: «se niega». Cabe deducir que esto implica que el interesado se negó a suscribir la recepción de la notificación correspondiente. No obstante en esta diligencia no consta anotación alguna sobre el funcionario que la practicó, ni las circunstancias en que se produjo esta negativa a recibir la notificación, elementos que deben figurar en el expediente de acuerdo con lo previsto en el artículo 59.4 de la Ley 30/1992.

Se ha indicado que la práctica de estas notificaciones no se efectuó en presencia letrada. Tal presencia no está exigida por la normativa. Cosa muy distinta hubiera sido

que la letrada actuante hubiera tenido la condición de representante del interesado en ese procedimiento, condición que podría haber gestionado a través de una comparecencia ante el instructor del expediente de devolución, que cumpliera con los requisitos del artículo 32.3 de la Ley 30/1992, en cuyo caso debería habérsele notificado a ella la resolución de la Delegación.

Por todo ello se ha recordado a la Delegación del Gobierno en Melilla el deber legal que le incumbe de asegurar que en los procedimientos de devolución que puedan legítimamente tramitarse se respeten los principios de contradicción, audiencia de los interesados y motivación de las resoluciones. En el próximo informe se dará cuenta de la respuesta recibida.

6.3.8. Autorización judicial de las solicitudes de internamiento

Según quedó acreditado por el examen de los expedientes, en un primer momento se solicitó al Juzgado de Instrucción número 5 de Melilla, en funciones de guardia, el internamiento de 60 subsaharianos. La solicitud se cursó por medio de escritos individualizados. En los oficios se indicaba que el internamiento se llevaría a cabo en el centro de internamiento de extranjeros de Fuerteventura.

Según explicaron los responsables del Cuerpo Nacional de Policía se envió un primer grupo de personas al Juzgado. El propósito era continuar con ese ritmo cuando el Juzgado hubiera evacuado las primeras 60 solicitudes y, de hecho, así se hizo al día siguiente respecto del grupo de 47 personas cuyos procedimientos de devolución también fueron iniciados el día 5 de octubre pero que no fueron readmitidos por Marruecos. Mientras se estaban tramitando estas solicitudes se recibió la noticia de que el país vecino admitía a un grupo de subsaharianos y en él se incluyeron a los 60 remitidos al Juzgado junto a 13 más sobre los que no se había solicitado internamiento. No ha podido establecerse si el número de los readmitidos fue establecido por España o por Marruecos.

La remisión al Juzgado de los interesados, a fin de practicar la correspondiente audiencia judicial, según previene el artículo 62.1 de la Ley de extranjería, comenzó el día 5 de octubre de 2005. En el Juzgado los interesados fueron asistidos por un nuevo letrado. A tenor de lo que ha podido saberse, los interesados fueron pasando a presencia judicial, de forma individualizada y la juez realizó algunas preguntas. Para este trámite se contó con intérprete.

Las autoridades policiales conceden gran importancia a la intervención judicial, hasta el punto de considerarla una prueba de la estricta corrección del procedimiento utilizado. Sin embargo ha de aclararse en este punto que la labor del juez de instrucción se limita a la apreciación de si hay causa suficiente para privar de libertad a una persona, con vistas a asegurar la materialización de la salida del territorio nacional que eventualmente pueda acordarse en el procedimiento. Su actuación en esta fase ni presupone la total corrección del expediente, más allá de una indiciaria apariencia de legalidad, ni entra en el fondo del mismo, cuestión que ni tan siquiera es de su competencia, sino del orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

El Juzgado de Instrucción número 5 de Melilla emitió los autos de internamiento que están fechados todos el 6 de octubre de 2005. El texto de los autos merece atención:

— En primer lugar se hace un relato inexacto de lo que pide la Administración, que es el internamiento en el marco de un procedimiento de devolución. Sin embargo ninguno de los preceptos invocados en el auto tienen que ver con ese procedimiento sino con el de expulsión.

— Esa confusión persiste en el fundamento jurídico único, donde se contempla en todo momento el internamiento en el marco de un procedimiento de expulsión. En el mismo se afirma concretamente lo siguiente: «desprendiéndose de la documentación remitida por la Comisaría de Policía que el ciudadano extranjero anteriormente referido se ha decretando (sic) respecto del mismo el internamiento en territorio español, por aplicación de lo dispuesto en el artículo 64.1 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, en relación con el artículo 62 de la expresada Ley, por lo que atendiendo a los hechos motivadores de la resolución de expulsión, procede asimismo decretar el internamiento a los efectos de lea (sic) eficacia de la medida de expulsión que podría verse perjudicada si no se adoptara esta medida». No se entiende bien lo que se está queriendo decir, aunque lo que parece indicarse es que se ha decretado un internamiento (debe querer decirse que se ha solicitado por la policía dicho internamiento) y que procede acordarlo.

— El auto se refiere a la documentación remitida por la Comisaría de Policía. Según pudo establecer esta Institución, la tal documentación consistió únicamente en la propia solicitud de internamiento.

— Por otra parte la fundamentación de los autos analizados se limita a señalar que se ha pedido una medida de internamiento y que va a ser acordada, sin justificar las razones subjetivas concurrentes en la falta de arraigo u otras similares. Es también llamativo que los autos se refieran a «los hechos motivadores de la resolución» ya que en el momento en que se produjo la audiencia judicial de los interesados estas resoluciones no existían, pues se emitieron en la mañana del día 6 de octubre, por lo que mal podían disponer de ella la policía y el Juzgado.

A través de estos autos se acuerda el internamiento en el centro de internamiento de Fuerteventura, autorizándose el mismo por el periodo máximo permitido de 40 días. Como dispone la Ley de extranjería [art. 62.ter *a*)] y recuerdan cada uno de los autos en su parte dispositiva, los extranjeros sometidos a esta medida quedan a disposición del Juzgado. Además, se recuerda a la autoridad gubernativa la obligación que tiene de comunicar cualquier circunstancia en relación con la situación de cada una de las personas internadas.

Sin embargo los extranjeros nunca fueron conducidos al centro de internamiento que la juez dispuso. Los extranjeros fueron trasladados de Melilla a Málaga en avión, en principio para proceder a su internamiento, pero como consecuencia de hechos posteriores a la obtención del auto —la disposición de Marruecos para readmitir en su territorio a este grupo de personas— variaron los planes. Según informó la policía, una vez conocida esta noticia, se procedió a trasladarlos a Algeciras por carretera y a embarcarlos hasta Tánger, donde fueron entregados a las fuerzas de seguridad marroquíes. Todas estas actuaciones se realizaron a lo largo del día 6 de octubre.

Una vez efectuado el trámite de entrega a las autoridades marroquíes, mediante un escrito fechado el 7 de octubre de 2005, que tiene entrada en el Juzgado de Instrucción número 5 de Melilla el 9 de ese mes, la Comisaría comunica al Juzgado que «por haber admitido directamente las autoridades marroquíes la devolución de los sesenta subsaharianos... y no haber sido necesaria la realización del internamiento en CIE concedido por ese Juzgado, se solicita el cese de la medida decretada en los respectivos autos».

Esta actuación debe analizarse a la luz de la normativa en materia de internamientos. Evidentemente el internamiento no tiene más finalidad que asegurar la ejecución de la resolución administrativa, ahora bien al tratarse de una privación de libertad la norma establece un régimen de control judicial sobre dicha medida, cuya razón es no dejar al interno en las solas manos de la Administración. La autorización de internamiento no es un mandamiento judicial; es decir, el juez autoriza la privación de libertad pero no la ordena. No obstante, esa privación de libertad debe realizarse bajo su jurisdicción. Las autoridades gubernativas dispusieron que al obtenerse la aquiescencia de Marruecos para la readmisión, el internamiento era innecesario y lo pasaron por alto. Sin embargo, una vez acordado el internamiento, la situación de los interesados ya no era de detenidos sino de internados y se encontraban desde ese momento a disposición del juez. Esa razón ha llevado a jueces de otras demarcaciones a ordenar a la Administración que no se proceda a la conducción de los extranjeros, para materializar su salida del país, hasta tanto no se disponga de la orden del Juzgado levantando el internamiento. En el caso que se está analizando la Administración entendió que el internamiento resultaba irrelevante a estos efectos. Caben serias dudas sobre esta actuación, que no atendió la obligación de mantener informada al Juzgado «de cualquier circunstancia en relación con la situación» de estas personas. A este respecto pocas circunstancias pueden ser más relevantes que el hecho de que los interesados no van a ser internados sino readmitidos por Marruecos.

Desde esa perspectiva, llama también la atención la aquiescencia que presta el Juzgado a lo solicitado por la autoridad policial, pues 9 días después de recibir la comunicación solicitando que se deje sin efecto el internamiento, el Juzgado así lo acuerda. Hasta donde consta a esta Institución, el Juzgado no ha iniciado ninguna actuación tendente a corregir la desatención a la orden dada a la Administración de que mantuviera a los extranjeros a su disposición. En opinión de esta Institución esa atribución hubiera exigido pedir permiso a la autoridad judicial para no conducir a los ciudadanos extranjeros hasta Fuerteventura, solicitándole que levantara los internamientos con anterioridad a que los interesados fueran entregados a las autoridades marroquíes y no después de ese acto.

Al afectar esta cuestión al ejercicio de funciones jurisdiccionales, el Defensor del Pueblo ha puesto las conclusiones de esta investigación en conocimiento del Consejo General del Poder Judicial y del Fiscal General del Estado.

6.3.9. Efectividad de la asistencia letrada

A tenor de lo que esta Institución tiene acreditado, el día 5 de octubre de 2005 una única letrada se hizo cargo de la prestación de la asistencia jurídica en Comisaría, para un total de 120 personas.

De acuerdo con lo que consta en la documentación administrativa, la letrada se encontraba en la Comisaría en el momento de la práctica de la diligencia de información de derechos al detenido, puesto que consta su rúbrica en ese documento. El decano del Ilustre Colegio de Abogados de Melilla ha negado este extremo en un escrito remitido a esta Institución, señalando que en la lectura de derechos «se hizo constar una hora de manera aleatoria por el funcionario que no se correspondía con la realidad, con la hora efectiva de intervención, no habiéndose percatado la letrada de dicho error».

No queda pues claro si la letrada estaba presente en el acto de la práctica de la diligencia, como parece deducirse de la afirmación del decano, o no lo estaba; al menos en las primeras que se practicaron, fue llamada y de manera inexplicable firmó la diligencia después de que ésta estuviera practicada, no se sabe con qué objeto.

En cualquier caso, estuviera presente la letrada desde las 16 horas en la Comisaría o llegara sobre las 18 horas, conforme afirma el decano del colegio, lo cierto es que su intervención en ese momento se debió limitar a firmar el documento en cuestión y nada más. A esta conclusión conducen varios datos:

— Que, según manifestó la policía, los internos fueron pasando a firmar la diligencia de declaración de derechos, diligencia que también firmó la letrada. Una y otra firma, se hiciera a un tiempo, o en dos momentos distintos, impide que la letrada pueda mantener una conversación con su asistido. De hecho, basta apreciar la secuencia horaria que sigue este trámite para advertir que el acto se hizo a un ritmo muy rápido.

— Que durante la visita de la Institución se preguntó a los responsables policiales si la letrada se había entrevistado reservadamente con todos o algunos de sus asistidos, indicándose por estos que se había limitado a firmar.

— Que la interlocución de la letrada con los interesados probablemente hubiera precisado de la ayuda de un intérprete y que el mismo estuvo dedicado a la cumplimentación de los trámites administrativos.

— Que el grupo de extranjeros sometidos al procedimiento no permaneció íntegramente en la Comisaría de Policía durante todo el tiempo que la letrada estuvo allí, puesto que la mitad de estos fueron trasladados al Juzgado de guardia para los trámites de autorización de internamiento, que comenzaron la tarde del 5 de octubre.

Con independencia de lo expuesto, un escrito del decano del Ilustre Colegio de Abogados de Melilla vino a corroborar esa conclusión, cuando afirma que la letrada actuó «exclusivamente en una lectura de derechos previa a ser trasladados los inmigrantes al Juzgado de Instrucción».

En el escrito del decano hay un evidente error de concepto, la letrada que asistió en Comisaría no fue para una lectura de derechos —entre otras cosas porque su actuación ha de ser posterior a esa lectura— sino que era la encargada de cumplir con la obligación de prestar asistencia jurídica a los interesados en el trámite de devolución, de acuerdo con lo que disponen los artículos 22.1 de la Ley de extranjería y 157.3 de su Reglamento de aplicación.

Al contrario de lo que hizo la letrada, esta Institución considera que se debiera haber hecho lo siguiente:

— Identificarse adecuadamente ante sus asistidos y recabar de ellos los oportunos medios de contacto.

— Recabar acceso al expediente, para comprobar si figuraba la detención practicada en frontera o en sus inmediaciones, que es requisito necesario para que pueda instruirse una devolución.

— Entrevistarse reservadamente con cada uno de los asistidos, informándolos de la situación en que se encuentran y explorando especialmente la eventual concurrencia de causas que aconsejaran la presentación de una solicitud de asilo. Como es notorio que resulta materialmente imposible para una letrada cumplir con esta exigencia con 120 personas, la letrada debería —en opinión de esta Institución— haber puesto en conocimiento del colegio la situación requiriendo la inmediata personación en la Comisaría de más letrados, a fin de que la asistencia se pudiera prestar en condiciones adecuadas. El colegio no tuvo conocimiento de esta situación de emergencia y, en consecuencia, no tuvo oportunidad de arbitrar medidas extraordinarias, como la de enviar más letrados. Sólo en el caso de que el colegio no hubiera atendido su petición debería la letrada haber hecho lo posible para atender al mayor número de personas, pero teniendo buen cuidado de salvar su responsabilidad profesional por medio de escrito dirigido al propio colegio.

— Requerir a los interesados, si lo consideraba necesario para seguir ulteriores trámites de recurso, para que si lo deseaban le concedieran su representación en el procedimiento, al amparo de lo previsto en el artículo 32.3 de la Ley 30/1992.

— En el caso de que alguno de los interesados le manifestase alguna circunstancia que aconsejara dejar en suspenso el trámite de devolución, la letrada debería haberlo puesto en conocimiento de la policía, preferentemente por escrito o instando la celebración de una comparecencia.

— Oponerse a la tramitación de procedimientos de devolución. A tal efecto la letrada podría haber elevado alegaciones a la Delegación del Gobierno, que podía haber presentado ante la propia policía o en el registro de la delegación a fin de que dicha autoridad las tuviera en cuenta a la hora de resolver. La no existencia de un plazo específico para presentar estas alegaciones no menoscaba el derecho a presentarlas.

Nada de esto se hizo, con lo cual, una vez más, la asistencia letrada quedó en rituaria presencia letrada, que no constituye una garantía material alguna y que sólo sirve para dar una apariencia de protección.

Los responsables policiales y el propio decano del Colegio de Abogados de Melilla ponen particular acento en que en el acto de audiencia judicial ante el juez, los interesados fueron asistidos por un segundo letrado. El decano indica que en este trámite «los inmigrantes que fueron trasladados al Juzgado de Instrucción para los internamientos tuvieron la correspondiente asistencia letrada individualizada, llevándose a efecto las comparecencias con la intervención del juez, secretario y traductor».

Una vez más no puede coincidirse con el juicio anterior. El letrado que actuó en el Juzgado no pudo prestar asistencia letrada digna de tal nombre, simplemente porque no tuvo tiempo para entrevistarse con cada uno de los asistidos, y como la letrada que asistió en Comisaría tampoco lo hizo, lo cierto es que los interesados fueron a presencia judicial sin que ninguno de los dos letrados supiera si existía alguna circunstancia relevante que se debiera manifestar en el Juzgado. Así las cosas, la asistencia letrada en este trámite poco pudo hacer.

Aunque esta Institución es partidaria con carácter general de que sea el mismo letrado que presta asistencia en el procedimiento administrativo de que se trate el que acuda también al Juzgado —lo que hubiera sido posible si en lugar de actuar dos letrados, uno en las dependencias administrativas y otro en las judiciales, se hubieran presentado más letrados como reclamaba una situación de emergencia de esta naturaleza—, en el caso que nos ocupa esa falta de continuidad de la actuación letrada debería haberse paliado en lo posible con una comunicación fluida entre ambos letrados, en donde la primera letrada pusiera en antecedentes a su compañero. Esto no se hizo porque la letrada tenía bien poco que comunicar. En estas condiciones la alegada asistencia jurídica individualizada, a la que alude el decano en el escrito remitido a esta Institución, no puede considerarse adecuadamente prestada.

Por otra parte, el decano del Colegio de Abogados informa asimismo que la letrada interviniente está ejerciendo el derecho de defensa a favor de sus asistidos, con la formalización de los correspondientes recursos de alzada. Del mismo modo, manifiesta que una vez se tuvo conocimiento en el colegio, a través del ACNUR, de que cuatro inmigrantes eran solicitantes de asilo en Marruecos, la misma letrada formalizó el recurso de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales. El decano indica que no se tuvo conocimiento de este hecho hasta el día 12 de octubre y que ninguna de estas personas solicitó asilo en España.

En cuanto a la formulación de recursos de alzada su presentación no sana las carencias en la asistencia letrada, sobre todo porque los interesados han salido ya del territorio nacional. Por lo que respecta a las personas que han manifestado en Marruecos que hubieran deseado pedir asilo en España, la explicación ofrecida por el decano hubiera tenido consistencia si se hubiera producido esa entrevista reservada entre la letrada-asistido a la que se ha aludido. Si en dicho marco los interesados no hubieran trasladado ese interés a su letrada nada habría que objetar. Como tal entrevista no se celebró, no hay más remedio que imputar el resultado a una suma de fallos en el sistema de entre los cuales la deficiente prestación de la asistencia letrada resultó determinante.

En consecuencia, a comienzos de 2006 se remitió una recomendación al Colegio de Abogados de Melilla, para que se adopten las medidas necesarias para mejorar sustancialmente la asistencia jurídica que se presta en los trámites de devolución, así como que se establezca un sistema que asegure la disponibilidad de un número suficiente de letrados para situaciones de emergencia jurídica, sin descartar en última instancia la solicitud de auxilio a otros colegios de abogados (05035541 y relac.).

6.3.10. Denuncias sobre expulsiones y por las medidas adoptadas por Marruecos

Desde hace años esta Institución viene recibiendo denuncias, comunes a Ceuta y Melilla, sobre actuaciones de la Guardia Civil consistentes en detener dentro del territorio

de ambas ciudades a personas que han entrado en el territorio español (muchas veces junto a la Comisaría de Policía o en el trayecto hasta el CETI) o llevan incluso algún tiempo en España. De hecho esta Institución mantiene abierta una investigación con la Delegación del Gobierno en Ceuta en la que se ha podido demostrar que varios solicitantes de asilo fueron trasladados al perímetro fronterizo y devueltos al lado marroquí sin ninguna formalidad y en contravención de las leyes españolas (0500111).

El Defensor del Pueblo tiene que llamar la atención sobre esta cuestión dejando claro que quienes actúan de esta forma lo hacen al margen de la ley. En esa línea la Institución continuará sus investigaciones sobre este asunto y adoptará las medidas oportunas para instar la depuración de responsabilidades, en aquellos casos en que entienda acreditada la realización de estas conductas.

Por otra parte, debe dejarse constancia de la recepción de un relevante número de escritos, en los que se solicitaba de esta Institución que desarrollara actuaciones para evitar que las autoridades marroquíes enviaran a zonas desérticas o en conflicto a los extranjeros en situación irregular, puesto que esto podía poner en peligro sus vidas ante la falta de agua, comida y medios para atenderlos.

La Institución comunicó a los promotores de estas quejas que no resultaba posible efectuar actuación alguna en relación con esa cuestión, ya que estos hechos se estaban produciendo fuera del territorio español y bajo la responsabilidad de las autoridades marroquíes. No obstante, se procedió a informarles de las conclusiones obtenidas por la Institución durante su visita a Melilla, al tiempo que se les dio cuenta del pronunciamiento institucional efectuado en la Comisión Mixta de relaciones con el Defensor del Pueblo el 22 de noviembre de 2005, en el que la Adjunta Primera reclamó la necesidad de buscar fórmulas para que los acuerdos de cooperación en materia de control fronterizo —y especialmente los que están en curso de negociación entre la Unión Europea y Marruecos—, incluyan cláusulas de salvaguardia efectivas sobre el respeto a los derechos humanos de los migrantes.

En opinión de esta Institución, resulta esencial que el respeto a esos derechos básicos se evalúe al menos con el mismo rigor con el que ya se analiza el cumplimiento de las disposiciones financieras y contables (05025705 y relac.).

6.4. Tratamiento a polizones

En el informe del pasado año se daba cuenta de las carencias detectadas en la Instrucción del Delegado del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración, de 9 de abril de 2002, sobre tratamiento de polizones extranjeros. Se comentaban largamente en las páginas dedicadas a este asunto las razones por las cuales esta Institución consideraba imprescindible la modificación de la citada Instrucción, y también se daba cuenta de la remisión de una recomendación a la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, a fin de que tal modificación se hiciera efectiva.

En dicha recomendación se indicaban concretamente los aspectos de la referida Instrucción que, a juicio de esta Institución, debían ser modificados para garantizar en mejor forma la detección de personas con especiales necesidades de protección.

Entre estos aspectos se incluía la necesidad de establecer de manera inequívoca, la obligación de dar cumplimiento a lo establecido en la propia Instrucción sobre tratamiento de polizones, cuando se comunique la presencia de éstos en barcos que estén dentro de las aguas jurisdiccionales españolas, con independencia de que lleguen o no a recalar en puertos de nuestro país.

También se reiteraba la necesidad de prever la presencia de un letrado en el momento en el que se realiza la primera entrevista policial al polizón, así como la conveniencia de variar el contenido de la entrevista para favorecer la posibilidad de que el interesado pueda precisar en mayor medida sus circunstancias personales y sociales o, eventualmente, su voluntad de solicitar la entrada en nuestro país o acogerse a la protección de España.

En el escrito remitido a la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, también se solicitaba que entre tanto se llevaba a cabo tal modificación, se impartieran las indicaciones oportunas para que no se obstaculizara el acceso al buque de los letrados que contaran con la debida autorización de su capitán, de la casa consignataria o de otras personas con autoridad para ello, a fin de que pudieran prestar asesoramiento jurídico a los polizones.

De la mencionada recomendación se dio traslado, asimismo, a la Dirección General de Política Interior, en atención a las competencias atribuidas al mencionado centro directivo en materia de asilo.

Tanto desde la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, como desde la Dirección General de Política Interior, se manifestó a esta Institución que se había establecido un grupo de trabajo para coordinar actuaciones, comprometiéndose a dar traslado a esta Institución del informe conjunto que a este efecto se elaborase. La Dirección General citada expresó, además, su disposición a trabajar en la mejora de dicha instrucción, señalando que convenía con esta Institución en que la situación del polizón que llega a un puerto de un país que no es el suyo, está marcada por la incertidumbre, la angustia y el desconocimiento del idioma y del sistema legal imperante, situación que no es adecuada para determinar con claridad el ejercicio de aquellas actuaciones que conllevarían la obligada intervención de un letrado.

Al no haberse recibido información adicional de los organismos citados, sobre las conclusiones a las que llegó del grupo de trabajo y, en su caso, las medidas finalmente puestas en práctica, se ha requerido la misma al objeto de efectuar la oportuna valoración (0302518).

La preocupación de esta Institución sobre la necesidad de garantizar la asistencia y protección a los polizones, llevó a la iniciación de una investigación de oficio, tras conocer a través de los medios de comunicación que un grupo de polizones que viajaban a bordo de un buque que había arribado al puerto de Valencia procedente de Argelia, habían escapado del barco y habían sido perseguidos por personal de un servicio de seguridad privada que lo custodiaba, dándose alcance a uno de ellos, el cual fue conducido nuevamente hasta el buque.

Desde el puesto fronterizo del puerto de Sagunto (Valencia) se confirmó a esta Institución la noticia difundida por los medios de comunicación, y se comunicó que, una vez

reintegrado al buque el polizón, se llevaron a cabo las actuaciones previstas en la Instrucción de 9 de abril de 2002, sobre tratamiento de polizones extranjeros, si bien posteriormente también este polizón consiguió huir.

Tras evaluar la información recibida, se consideró procedente manifestar a la Subdelegación del Gobierno en la Comunidad Valenciana que, a juicio de esta Institución, la conducta de un polizón escapando del barco para acceder al territorio español, evidencia una pretensión de entrada en España, y constituye en principio, y en tanto el interesado no solicitara asilo u otra forma de protección, un supuesto de devolución previsto en el artículo 58 de la Ley de extranjería. De acuerdo con ello, resulta exigible la tramitación del correspondiente expediente de devolución, con las garantías previstas en el referido cuerpo legal y esencialmente la preceptiva asistencia letrada.

En atención a lo expuesto se formuló a la citada Subdelegación del Gobierno un recordatorio de deberes legales, a fin de que se impartieran las instrucciones precisas para que en el caso de que un polizón escapara del buque y alcanzara tierra, o intentara alcanzarla, se entendiera que había efectuado un intento de entrada ilegal en territorio español y se tramitara un expediente de devolución.

La Subdelegación del Gobierno en la Comunidad Valenciana ha atendido el recordatorio efectuado y ha remitido la resolución que se ha dictado sobre los criterios que deben seguirse en el tratamiento de polizones que escapen de buques atracados en puertos españoles y que, en esencia, coinciden con los mantenidos por esta Institución en el recordatorio formulado (F0500010).

6.5. Menores extranjeros no acompañados

6.5.1. Procedimientos de reagrupación familiar y documentación de los menores

Las dificultades para documentar a los menores extranjeros no acompañados, y las discrepancias en cuanto a la interpretación que realizan las administraciones sobre las disposiciones relativas a la reintegración familiar, contenidas en la normativa de extranjería, han ocupado un año más la atención preferente de la Institución en este ámbito.

Tal y como se indicaba en el informe anterior, esta Institución ha manifestado ante los organismos competentes para instar y ejecutar la reagrupación familiar la necesidad de realizar un análisis pormenorizado de las características del menor antes de adoptar la decisión de reintegrar a su país a cada uno de ellos. Esta posición se ha reiterado a lo largo del año 2005 tanto ante los órganos de protección del menor de las distintas comunidades autónomas como ante la Administración estatal, competente para la ejecución de la repatriación.

La constatación de que en esta materia ambas administraciones mantienen posiciones similares respecto a la interpretación de la normativa, ha llevado a esta Institución a considerar de gran importancia la existencia de un letrado independiente, como así se ha puesto de manifiesto en el informe de asistencia letrada recientemente presentado. En definitiva se pretende que estos menores puedan ver adecuadamente defendidos sus intereses en caso de conflicto de criterios con la entidad de protección. A juicio de esta Institución, la entidad de protección debe informar sobre la procedencia o improceden-

cia de la reinserción familiar del menor, habiéndose apreciado que, en la mayoría de las ocasiones, una vez puesto el menor a disposición de los servicios de protección, se insta directamente de la autoridad gubernativa la iniciación de los trámites de repatriación, sin admitir siquiera la posibilidad de que para el interés del menor pueda resultar más procedente su permanencia en España.

Tal y como se indicaba en el informe del pasado año, esta Institución había remitido una resolución a la Consejería de Familia y Asuntos Sociales de la Comunidad de Madrid, conteniendo tres recomendaciones. Una de ellas trataba sobre este punto y se formuló precisamente porque, a juicio de esta Institución, resultaba imprescindible que se realizara un análisis detallado e individual de los menores tutelados que determinara la procedencia o no de aconsejar la reintegración familiar, con independencia de la decisión final que se adoptara, dado que la competencia para acordar tal medida la tiene la Administración General de Estado.

Para explicar su actuación respecto al automatismo de las repatriaciones la referida Consejería se remite al artículo 92.4 del Reglamento de extranjería. La línea argumentativa de la Administración autonómica es que la literalidad del precepto permite suponer que la intención de la norma es la de reagrupar al menor con su familia o que se le proteja por las autoridades de su país.

La Consejería mantiene que los servicios consulares de los distintos países suelen colaborar para la identificación del menor y la reintegración familiar y, cuando esto último no es posible, remiten el caso a sus propios servicios de protección, efectuándose entonces la reagrupación con garantías de seguridad jurídica para el menor y en beneficio de su superior interés. Tal colaboración, según afirma la Consejería, no es tan ágil cuando se trata de menores marroquíes o subsaharianos.

Se pone el acento, también, en que la entidad de protección no conoce los criterios que la Administración General del Estado utiliza para resolver los expedientes de reagrupación familiar, ni para determinar sobre qué menores se va a hacer efectiva la reagrupación, una vez resuelto el expediente.

Finalmente, se indica que la mayoría de los menores que acceden a nuestro país lo hace con la expectativa de encontrar un trabajo y mejorar su futuro, y no porque se trate de menores procedentes de familias rotas y con una situación económica precaria en su país. Para concluir reitera su posición de que las consecuencias de la migración para estos menores son muy graves, dado que no sólo padecen dislocación de sus lazos familiares, sino también dificultades de carácter cultural y social. Este tipo de consecuencias, según la información de la Consejería, reforzaría la tesis universalmente conocida de que resulta claramente prioritario para el interés del menor la convivencia en familia.

La argumentación expuesta no puede ser compartida por esta Institución.

En primer lugar, tomar en consideración únicamente los preceptos del Reglamento de extranjería para analizar la reintegración familiar de los menores extranjeros no acompañados no parece correcto, aun cuando sea el referente más inmediato a la materia. De hecho, la propia jerarquía de las normas superiores hace que deban ser tenidas en cuenta de forma obligada otras premisas legales y convencionales, y en ellas se otorga más importancia a la condición de la minoría de edad de la persona que a su condi-

ción de extranjero. El Defensor del Pueblo entiende que esta es la interpretación más correcta.

Sin perjuicio de lo anterior, esta Institución no comparte la interpretación realizada del artículo 92.4 del Reglamento de extranjería que efectúa la entidad de protección madrileña. La expresión «y una vez intentada la repatriación con su familia o al país de origen», no ha de entenderse necesariamente como una obligación previa de carácter inexcusable. El vocablo «intentar» debe entenderse referido, conforme a una interpretación sistemática, a la obligatoriedad de llevar a cabo una evaluación, análisis o estudio sobre la procedencia o improcedencia de la repatriación.

Al no tener en cuenta la existencia de otras normas, en relación con los menores, que se superponen al Reglamento de extranjería y al efectuar la interpretación del precepto ya mencionada, la entidad de protección desarrolla una actuación pasiva que, a juicio de esta Institución no resulta adecuada. La actuación de un buen padre de familia —posición que asume la entidad tutelante— precisaría en este caso informar sobre la procedencia de la repatriación y defender su opinión en función del superior interés de cada menor. Tal actuación se torna imposible cuando la posición de partida de la entidad es favorable a la repatriación, por considerar en primer lugar que el Reglamento obliga a repatriar al menor, sin entrar a analizar las posibilidades reales de éxito de esa repatriación (0307607).

El caso planteado ante esta Institución sobre dos menores, tutelados por la entidad de protección melillense, cuya repatriación resultó frustrada, puede resultar también ilustrativo en relación con la cuestión que viene abordándose.

Los menores fueron trasladados a la frontera. Uno de ellos regresó inmediatamente a territorio nacional y el otro no llegó a entrar a Marruecos, puesto que fue rechazado por las autoridades policiales marroquíes.

En el caso mencionado, existía una buena integración de los dos menores y una larga permanencia en España y, además, se conocía que uno de ellos era huérfano y que había permanecido precariamente a cargo de sus hermanos mayores hasta su llegada a España. La frustrada repatriación en un caso, debido al rechazo en la frontera marroquí, y el inmediato regreso del otro menor, dio lugar a la reiniciación de los expedientes de desamparo y finalmente los menores obtuvieron sus permisos.

Esta Institución volvió a insistir, ante la Consejería de Bienestar Social de la Ciudad Autónoma de Melilla y ante la Delegación del Gobierno en Melilla, en la necesidad de evaluar con detenimiento las circunstancias familiares de cada menor antes de instar o proceder a la repatriación.

La respuesta de la Consejería, en lo que se refiere a la recomendación formulada por esta Institución, sobre la necesidad de evaluar con detenimiento las circunstancias familiares de cada menor antes de instar de la Delegación que proceda a la repatriación, se limita a indicar que el examen de la situación familiar de estos menores queda fuera del ámbito territorial de las competencias de esa entidad, al encontrarse su familia en Marruecos. La Institución no puede considerar satisfactoria dicha respuesta que, en último término, convertiría en superflua la intervención que las normas han previsto para las entidades de protección en los trámites de repatriación de menores extranjeros no acompañados (0401113).

En la línea anteriormente mencionada, se han formulado sendas recomendaciones a la Consejería de Familia y Asuntos Sociales de la Comunidad de Madrid y a la Delegación del Gobierno en Madrid, tras la investigación realizada por esta Institución para el esclarecimiento de las circunstancias en las que se produjo la repatriación de un menor tutelado por la citada Comunidad.

En el presente caso, la investigación tuvo por objeto analizar principalmente si el estado de salud del menor aconsejaba la repatriación en el momento en el que se produjo, con independencia de la procedencia de la resolución adoptada de reincorporar al menor a su entorno familiar.

El citado menor fue declarado en desamparo en el año 2002. Ya en la propuesta de ratificación de la Comisión de orientación confirmando su tutela, se manifiesta que se considera conveniente gestionar con la mayor brevedad posible su reagrupación familiar en el país de origen, o, en su defecto, su derivación a los organismos de protección de Marruecos, dada su edad, su desarraigo social y su falta de referentes adultos en España. Poco tiempo después se solicitó formalmente a la Delegación del Gobierno que iniciase el procedimiento de repatriación para su reincorporación al entorno familiar.

Tras la investigación realizada por esta Institución, se pudo comprobar que el menor estaba diagnosticado de candidiasis esofágica y tenía una cita médica, a la que no pudo acudir debido a su repatriación.

La Administración, ante las dudas suscitadas no sólo sobre la procedencia de la repatriación en aquel momento sino sobre las dificultades para acceder a su domicilio, manifestó a esta Institución que el menor estaba bien y se encontraba en su domicilio en Marruecos al día siguiente de la repatriación, ya que un educador del centro en el que había estado tutelado había mantenido con él una conversación telefónica.

Esta Institución, tras analizar el presente caso, llegó a la conclusión de que la repatriación en aquellas circunstancias no había sido correcta. Así, en uno de los informes médicos obrantes en el expediente, se indicaba el siguiente juicio diagnóstico: «Anemia ferropénica en estudio. Candidiasis esofágica. Recomendamos realizar serologías de virus hepatitis B y C y de HIV para continuar el estudio, dado el hallazgo de la endoscopia. Asimismo debe comenzar el tratamiento para la candidiasis esofágica».

Por tanto, según los médicos que le estaban tratando, el menor debía someterse a nuevas pruebas médicas y debía iniciar un tratamiento para su enfermedad. Tales hechos no podían ser desconocidos por la Administración tutelante a juicio de esta Institución.

Con la repatriación, el tratamiento quedó inevitablemente frustrado y ello ha implicado, como mínimo, la desatención médica del menor. Por otra parte se desconoce la gravedad que tal interrupción pueda suponer para su vida, en un país en el que resulta muy difícil que pueda recibir el tratamiento que recibía en España. No obstante, una entidad no gubernamental especializada en la atención sanitaria elaboró un informe sobre la asistencia médica en Marruecos que, en esencia, señalaba las grandes dificultades que encontraría el menor para ser asistido, y comunicaba que habían mantenido contacto telefónico con él, quien había manifestado padecer un deterioro de salud que el informe médico vinculaba directamente con la interrupción del tratamiento.

A juicio de esta Institución, una mínima evaluación de los recursos económicos de la familia del menor, hubiera permitido vislumbrar todos estos problemas. No es posible mantener en este caso que la actuación administrativa priorizó el superior interés del menor. Por todo ello, se formuló una recomendación a la Consejería de Familia y Asuntos Sociales de la Comunidad de Madrid a fin de que, cuando el menor que vaya a ser repatriado tenga previstas pruebas diagnósticas, se solicite un informe médico que establezca un criterio facultativo sobre la conveniencia de aplazar o, en su caso, dejar sin efecto la repatriación, así como las medidas terapéuticas a adoptar, comunicando el contenido del criterio facultativo a la Delegación del Gobierno a los efectos oportunos.

La recomendación ha sido asimismo formulada a la Delegación del Gobierno en Madrid, con el fin de que se dicten instrucciones precisas para que los funcionarios encargados de llevar a efecto las repatriaciones de menores, con carácter previo a su efectiva ejecución, realicen las consultas oportunas a la entidad de protección para conocer si el menor se encuentra en disposición de viajar.

En cuanto a la reincorporación familiar en sí misma, esta Institución llegó a la conclusión de que la procedencia de reinserción familiar no fue debidamente estudiada, ya que no constaba en el expediente del interesado documento alguno referido a este asunto. Esta ausencia de documentos de evaluación del menor, permite suponer que continúa existiendo el automatismo al que se ha hecho referencia en anteriores informes en cuanto a la decisión de repatriar.

En el momento de redactar este informe, ni la Delegación del Gobierno ni la Consejería mencionadas habían dado respuesta a las recomendaciones formuladas, por lo que en próximos informes se dará cuenta de las mismas y del juicio que merezcan a esta Institución (0305584).

Con ocasión de la recepción de una queja en la que se comunicaba que se seguía repatriando a menores extranjeros sin contactar con la familia o con los servicios de protección de menores, se remitió a la Delegación del Gobierno en Melilla un recordatorio de deberes legales, en el que se recordaba que la repatriación de menores había de tener lugar cuando se fuera a producir una efectiva reintegración del menor en el seno de su familia, o bien cuando los servicios de protección del país de origen del menor se hagan cargo del mismo, por lo que resultaba del todo improcedente que se acordara la ejecución de la repatriación sin estas premisas.

Se indicaba en el escrito remitido a la Delegación que resultaba difícilmente comprensible que se produjeran rechazos en frontera cuando dicha labor previa había tenido lugar. Más bien daba la impresión de que estos rechazos obedecían a devoluciones de menores con más de 17 años de edad a su país de origen, sin que a estos efectos, por tanto, hubieran sido tratados como menores. Finalmente se concluía que las decisiones de llevar a los menores a la frontera, prescindiendo del procedimiento previsto, no sólo suponía una vulneración de las normas, sino que, además, provocaba notables perjuicios para los sujetos pasivos de tales decisiones.

La Delegación en su respuesta comunicaba a esta Institución que la última repatriación había tenido lugar en enero del año 2004 y que todos los expedientes quedaron paralizados, a la espera de que por parte de la Ciudad autónoma se iniciaran los con-

tactos suficientes con los padres de los menores o con los servicios oficiales competentes del país de su nacionalidad.

De la respuesta recibida se desprende que, con anterioridad a la paralización mencionada, sí se realizaron repatriaciones de menores prescindiendo del procedimiento establecido. La fecha mencionada por la Delegación como correspondiente a la última repatriación no coincide, sin embargo, con la que ofrecen los informes elaborados por organizaciones no gubernamentales. En todo caso, esta Institución indicó a la Delegación que la cuestión de las fechas podría llevar a una polémica innecesaria y del todo ineficaz, y que, en todo caso, parecía oportuno recordar la necesidad de respetar en su ejecución el procedimiento legal establecido para las mismas (0316462).

Pasando a otra cuestión, ha sido objeto de preocupación constante para esta Institución que los menores cuenten con la documentación que legitima su estancia en España, una vez transcurrido el período de nueve meses de tutela fijado por el Reglamento de extranjería.

Como cuestión preliminar debe aludirse en este campo la no aceptación de la recomendación formulada el pasado año a la Consejería de Familia y Asuntos Sociales de la Comunidad de Madrid, para que en la resolución del acuerdo de desamparo se fijara la fecha a la que deban entenderse retrotraídos sus efectos, ya que, a juicio de esta Institución, ello implica un mayor grado de seguridad jurídica para el reconocimiento de todos los derechos que puedan asistir al menor. En su respuesta la Consejería expone su opinión respecto al período temporal al que con carácter general deben retrotraerse los efectos del acuerdo de desamparo. La recomendación pretendía evitar precisamente la existencia de distintas opiniones respecto a dicha fecha.

Según ya se ha expuesto en anteriores informes, aun cuando aparentemente este tipo de problemas puedan aparecer como irrelevantes, resultan de especial importancia cuando lo que se está cuestionando es si un menor ha consolidado su derecho a obtener la tarjeta de residencia o si tiene derecho a la adquisición de la nacionalidad, ambas cuestiones de indudable trascendencia para la permanencia e integración social de las personas en la sociedad que las ha venido acogiendo y protegiendo. No considera, esta Institución, que la negativa a aceptar su recomendación resulte en este caso razonable.

En la misma investigación se formuló otra recomendación a la misma Administración, a fin de que instara la documentación de los menores con anterioridad al transcurso de los nueve meses exigidos por el Reglamento para adquirir el derecho a la documentación. El objetivo era que cuando dicho plazo hubiera transcurrido el menor contara con su autorización de residencia, tal y como señala la normativa.

La Consejería indicó que el intento de modificar y mejorar este punto iniciando antes la tramitación de las autorizaciones, tal y como se había recomendado por esta Institución, ha chocado con la negativa de la Delegación a recibir estas solicitudes. La argumentación de la autoridad gubernativa, para proceder de tal forma, es que no se había cumplido el periodo de tutela de nueve meses exigido por el Reglamento. Tal actitud supone, como esta Institución ha tenido la oportunidad de manifestar en ocasiones anteriores, confundir la tramitación de la autorización con el derecho a obtenerla. En consecuencia, proseguirán las actuaciones en relación con este asunto (0307607).

Por otra parte, se ha puesto especial énfasis en la supervisión de la actuación administrativa en aquellos supuestos en los que los menores se encontraban cercanos a alcanzar la mayoría de edad y, por distintas razones, no habían obtenido durante el tiempo de tutela la documentación pertinente.

En general, la causa por la cual los menores alcanzaban la mayoría de edad sin documentación alguna, estaba directamente relacionada con la demora de la entidad de protección en instar la autorización de residencia, y en la exigencia de las delegaciones y subdelegaciones del gobierno en que se presenten determinados documentos para completar las solicitudes, requerimientos que se formulaban en ocasiones sin tener en cuenta las especiales características de este colectivo.

En el informe del pasado año se dio cuenta de la recomendación formulada a la Delegación del Gobierno en Melilla, al objeto de evitar que los menores que alcanzaban la mayoría de edad mientras su solicitud de autorización de residencia se encontraba en trámite, quedaran en una situación de total desprotección, dado que la petición de la entidad de protección era archivada y la autoridad gubernativa les exigía documentos, para tramitar una nueva autorización como mayores de edad, de los que no solían disponer.

Es pertinente reflejar la satisfacción de esta Institución por la aceptación de la recomendación mencionada. En efecto, la Administración ha manifestado en su respuesta que se procedería a evaluar de forma individualizada las circunstancias concurrentes en cada caso, antes de resolver las peticiones de documentación de los menores tutelados por una Administración española, o de los mayores de edad que hubieran estado en la misma situación y no hubieran sido documentados.

Así ha ocurrido en el caso de un ciudadano en el que precisamente concurrían las circunstancias de contar con el tiempo de tutela necesario para obtener un permiso de residencia cuando era menor y que, sin embargo, había abandonado el centro de protección tras alcanzar la mayoría de edad sin contar con él. En el presente caso el menor había solicitado un permiso por circunstancias excepcionales en diciembre de 2002, dictándose requerimiento para aportar determinados documentos de los que no disponía, habiéndose decretado el archivo del expediente.

Inicialmente el interesado había formulado demanda judicial contra la resolución de archivo pero, ante la previsible demora en resolver del órgano judicial y la precaria situación en la que se encontraba, a la que se añadía la existencia de un alto riesgo de expulsión, decidió desistir de la demanda judicial y formular queja ante esta Institución exponiendo su situación. Finalmente las actuaciones tuvieron el favorable resultado que ha quedado expuesto (0310434).

Lamentablemente no siempre es posible ofrecer soluciones efectivas a los interesados, dado que en muchos casos los menores que alcanzan la mayoría de edad, desaparecen de la zona sin dejar rastro ante el temor de ser expulsados, esperando solucionar su problema documental al margen de su situación anterior; especialmente si, como ha ocurrido recientemente, está teniendo lugar un proceso de regularización de carácter general.

El caso de un menor tutelado por la Administración canaria sirve de ejemplo para ilustrar esta situación, ya que el interesado, a pesar de haber adquirido el derecho a la

documentación que legitimara su estancia en España, abandonó el centro de menores sin una autorización de residencia.

Una vez examinado el expediente, se apreció que la Administración no había actuado correctamente en este caso. Se comunicó a la consejería correspondiente que, en estos casos, el Defensor del Pueblo informaba a los interesados de que solicitaran a la entidad de protección un certificado que recogiera el tiempo de permanencia bajo tutela pública, a fin de que adjuntaran tal documento al solicitar la autorización de residencia por circunstancias excepcionales, que era la única vía posible para su regularización, a excepción naturalmente de que pudiera acogerse al proceso de normalización que se estaba llevando a cabo.

Además, se remitió a la Administración autonómica canaria un recordatorio del deber legal que le compete de actuar con sometimiento al ordenamiento jurídico vigente, poniéndose también de manifiesto que esta Institución consideraba imprescindible que las entidades de protección contaran con un protocolo de actuación para instar con la mayor brevedad posible la documentación de menores, evitando con ello que se reprodujeran este tipo de problemas.

La Administración ha manifestado su contrariedad por el hecho de que el menor abandonara el centro sin contar con su documentación, exponiendo que la falta de medios y el alto número de menores que debieron atender durante el periodo temporal en el que el interesado residió en dicho centro, pudo incidir negativamente en que no se mantuviera la debida vigilancia en relación con la situación documental del menor. También se señalaba que se había diseñado un protocolo en el que constaban los plazos para solicitar la documentación de los menores, lo que evidentemente contribuiría a evitar este tipo de problemas (0317101).

El temor de los menores tutelados, que se encuentran próximos a alcanzar la mayoría de edad, de quedar desprotegidos y sin posibilidades de trabajar para subvenir a sus necesidades, originó también la formulación de algunas quejas ante esta Institución.

En ellas se solicitaba que por parte del Defensor del Pueblo se supervisara la actuación llevada a cabo por la Consejería de Bienestar Social y Sanidad de Melilla que, al parecer, no recogía las ofertas laborales presentadas por un grupo de menores para que la entidad tutelante suscribiera la oferta, y permitir con ello la tramitación de una autorización de trabajo que les resultaría de máxima utilidad cuando abandonaran el centro de menores por alcanzar la mayoría de edad.

La investigación realizada puso de manifiesto que la Consejería había dictado unas instrucciones, según las cuales los menores que se encontraran próximos a alcanzar la mayoría de edad y desearan acceder al mercado laboral, debían presentar ante las oficinas de la Consejería las ofertas de trabajo que hubieran recibido, con un mínimo de tres meses de antelación a la fecha de cumplimiento de la mayoría de edad. En dichas instrucciones se precisaba que el plazo de los tres meses resultaba inamovible, salvo circunstancias excepcionales y previo informe técnico favorable que aconsejara la tramitación del expediente.

La justificación para fijar tal plazo, según se deducía de las propias instrucciones, estaba en la necesidad de que por parte de la Consejería se realizaran las consultas opor-

tunas a la autoridad laboral y a la Seguridad Social, a fin de conocer si el empresario estaba al corriente de sus obligaciones fiscales y laborales.

La argumentación esgrimida por la Consejería, respecto a la necesidad de elaborar las instrucciones con el fin de preservar los derechos de los menores, nunca fue puesta en duda por esta Institución y así se comunicó a la Consejería. No obstante, se le indicó que, a juicio del Defensor del Pueblo, resultaba altamente cuestionable que fuera más beneficioso para el menor tutelado que su documentación fuera rechazada —por no cumplir el plazo señalado en las instrucciones— en lugar de aceptar la misma y, tras un somero análisis sobre el tipo de trabajo ofertado, trasladar la oferta al órgano que ostenta la competencia para valorar las ofertas de trabajo de cualquier solicitud de autorización de residencia.

Ha de tomarse en consideración que si bien es cierto que la entidad de protección ha de analizar las ofertas laborales realizadas a menores tutelados en el marco de las funciones de protección que le son propias, la supervisión debería limitarse a determinados aspectos como, por ejemplo, la idoneidad del trabajo ofertado en relación con el desarrollo y grado de madurez del menor de que se trate o su compatibilidad con el plan formativo que este siga. No resulta, por el contrario, comprensible que la entidad compruebe los datos fiscales y de seguridad social de la empresa ofertante, puesto que esa misión ya compete a los servicios de la Delegación del Gobierno.

Las mencionadas instrucciones, sin embargo, permiten rechazar la documentación no por la existencia de un problema en la oferta laboral sino simplemente por la fecha de presentación en la entidad. Esta limitación provoca claros perjuicios a los menores que están próximos a alcanzar la mayoría de edad y que han podido recibir ofertas laborales poco tiempo antes de alcanzarla, sin que se hayan dado razones que justifiquen suficientemente dicha medida. Se decidió, en consecuencia, formular una recomendación, a fin de que se modificaran las instrucciones elaboradas en el sentido de no incluir plazo alguno para la presentación ante la entidad de protección de las ofertas laborales.

Los términos del escrito remitido por la Consejería de Sanidad no permiten considerar aceptada la recomendación, dado que no se va a proceder a la modificación de las instrucciones dictadas en fecha 14 de febrero de 2005. Esta Institución ha de ratificarse en su posición y en la pertinencia de la recomendación formulada, por lo que debe dejarse constancia de la discrepancia de criterios existente en este asunto con la Consejería de Bienestar Social y Sanidad de la Ciudad Autónoma de Melilla.

En todo caso, hay que valorar muy positivamente, y así se ha manifestado a la Consejería, que se realice por parte de la entidad un seguimiento de la situación en la que quedan estos ciudadanos al alcanzar la mayoría de edad hasta que cuentan con las autorizaciones de residencia y trabajo y con los medios económicos suficientes que les permiten sobrevivir de forma independiente como ha ocurrido, según se comunica, en los casos que dieron origen a estas quejas (0503737, 0503790, 0503797 y 0505638).

6.5.2. Actuaciones y visitas a centros de atención a menores extranjeros

En el informe del pasado año se daba cuenta de la visita realizada al centro de menores «Fuerte de la Purísima» de Melilla, y de que se había remitido a la Consejería

de Bienestar Social y Sanidad el acta de conclusiones en las que se reflejaban, entre otras cosas, las disfunciones advertidas.

En su respuesta, la Consejería comunicó que se había dado orden para que se adoptaran la mayoría de las medidas propuestas por esta Institución. Entre ellas la de construir un perímetro que delimitara al centro y dotara al conjunto de dependencias de unas mínimas condiciones de privacidad y seguridad; el establecimiento de un protocolo de actuación para que el proceso de matriculación de los menores en centros escolares se demorara lo menos posible, así como que se coordinara con los equipos educativos de los centros la determinación de las clases de apoyo que resultaran adecuadas para cada menor.

La Consejería señalaba igualmente que se habían impartido instrucciones para que los registros en las habitaciones, salvo urgencias, se realizaran en presencia del menor, siempre que éste tuviera la edad suficiente para comprender el carácter de la actuación, e informándole de la causa del registro.

Sobre las restantes conclusiones se manifestaba que ya estaban siendo adoptadas medidas para su cumplimiento, sobre la base de la existencia de otros instrumentos jurídicos en los que se fijaban objetivos que coincidían con las recomendaciones formuladas.

Finalmente, y en referencia a la preocupación manifestada por esta Institución, sobre los problemas geotécnicos detectados en parte de los terrenos en que se ubica el centro, se comunicó por la Consejería que, tras la elaboración de los pertinentes informes, se habían realizado las obras tendentes a la estabilización de las laderas y taludes. En atención a la información recibida, se ha dado por concluida la investigación (F0400089).

No obstante, en relación con el mismo centro permanece abierta una investigación sobre el nivel de formación del personal que presta servicios en el mismo, a fin de conocer si se exige por la Administración para la firma del contrato de gestión del centro un catálogo de perfiles profesionales. Se trata, en definitiva, de conocer el grado de especialización de estos trabajadores que forman a menores con especiales dificultades de integración (0214631).

La formación que reciben los menores en el centro «La Esperanza» de Ceuta, ha sido cuestionada a través de una queja en la que la persona compareciente, además de discrepar del sistema educativo que se seguía, denunciaba la vulneración de los derechos de algunos de los menores allí acogidos.

En la queja recibida se mencionaba expresamente que cuando los menores residentes en dicho centro eran objeto de alguna medida de internamiento en el centro de reforma, no podían disfrutar de los permisos de fines de semana por negarse el personal directivo del centro «La Esperanza» a que permanecieran en el mismo durante esos periodos de tiempo. Finalmente se denunciaba el incremento cuantitativo de menores que viven en la calle, que cometen infracciones y que son rechazados en este recurso de acogida.

También se afirmaba que había menores en el citado centro que no gozaban de los derechos que les otorga la legislación, permaneciendo en una fase denominada «de observación» largo tiempo, sin acceso a los recursos que se ponían a disposición del resto de los menores acogidos.

El informe emitido por la Consejería de Presidencia de la Ciudad Autónoma de Ceuta señala que las dependencias del centro son continuamente visitadas e inspeccionadas por los responsables de la Dirección General del Menor y que, además, han sido visitadas durante el 2005 por personal de la Oficina del Comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa, sin que se haya emitido informe negativo alguno. Las instalaciones habían sido visitadas igualmente por el Ministerio Fiscal y sus indicaciones, sugerencias y manifestaciones fueron también atendidas.

Según se explicaba, los menores residentes en el centro que protagonizaban algún conflicto que les lleva a permanecer en el centro de reforma, gozaban del mismo sistema de privilegios que el resto de los menores autóctonos de Ceuta. Es decir, que si existía la posibilidad de disfrute de fin de semana en atención a su evolución pasaban a su lugar de residencia, tanto al centro «La Esperanza» como a cualquier otro recurso protector de los existentes en el Área de menores, de igual manera que los nacionales de Ceuta van a su domicilio particular. Señalaban que ya se había producido alguna situación de este tipo y que, además, el personal directivo del centro carecía de capacidad para negarse a ello.

El informe ponía de manifiesto, asimismo, que en el proyecto educativo del centro se establecían los distintos módulos convivenciales y las distintas fases por las que pasan los menores, desde su ingreso en primera acogida hasta su estabilidad residencial. Este proyecto, según se afirmaba en el escrito recibido, era conocido por el Ministerio Fiscal.

La distribución y separación física de los menores acogidos en esa unidad en dos modalidades, primera acogida y residencia, se hace buscando la mejor protección efectiva y para posibilitar una integración paulatina de los menores que accedan al centro en los distintos módulos y fases, en función de sus características personales, edades y estabilidad en el recurso. Al tiempo procura no someter la vida cotidiana de los acogidos a cambios bruscos.

En cuanto al alegado aumento de niños en la calle rechazados por el centro, se indicaba que no estaba contrastado ni era demostrable tal afirmación con los datos disponibles, que precisamente indicaban una tendencia a la baja en el número de menores que deambulan por la Ciudad. En todo caso, se comunicaba que existían instrucciones precisas para que esos menores sean personados siempre en los recursos protectores. Estas instrucciones naturalmente no resultan aplicables a aquellos menores que cometen actos delictivos de considerable gravedad, ya que en este caso quedan a disposición del Ministerio Fiscal y son internados en el centro de reforma.

A la vista de que el informe de la Consejería contradice radicalmente las manifestaciones de la promotora de la queja, se le ha indicado que puede alegar lo que estime conveniente, al objeto de decidir sobre la conclusión de la investigación (0503195).

6.5.2.1. Visita al centro de atención de menores extranjeros no acompañados de Fuerteventura

En el curso de las actividades habituales de supervisión que esta Institución lleva a cabo, se realizó una visita a las instalaciones del centro de atención de menores extranjeros no acompañados (CAME) de Fuerteventura, conocido como «Los Llanos Pelados».

Como consecuencia de la visita se elaboró la correspondiente acta de cuyas conclusiones, que quedarán sucintamente reflejadas a continuación, se ha dado traslado a todos los órganos administrativos que ostentan competencias en materia de menores en la Comunidad canaria, así como al Fiscal General del Estado, realizándose distintas recomendaciones en función de las competencias concretas de cada Administración.

Es necesario mencionar, en primer lugar, que parece existir una discrepancia sobre la naturaleza del centro visitado, ya que el Cabildo Insular de Fuerteventura lo considera un centro de primera acogida y la Administración autonómica estima que es un CAME. En cualquier caso, su función práctica es la de un centro de atención a menores no acompañados, más allá de la primera acogida.

El centro se encuentra situado fuera del casco urbano de la capital insular, Puerto del Rosario, a unos 5 km del núcleo urbano, junto a unos invernaderos en desuso y al lado del vertedero municipal. La carretera de acceso sólo está parcialmente asfaltada.

El centro se compone de una serie de módulos prefabricados. También se cuenta con una zona de recreo, con unas mesas de piedra y una zona de barbacoa. En el momento de la visita de esta Institución se estaban acometiendo obras para instalar un módulo en el que alojar a menores de sexo femenino.

La capacidad teórica máxima del centro es de 30 personas, a las que habrá que unir la del módulo de chicas cuando concluyan las obras. En el CAME se encontraban acogidos 16 menores, todos varones, 9 de ellos magrebíes y 7 subsaharianos, de Mali y Gambia. La edad media se sitúa en los 16 años. Según se indicó, en los últimos 18 meses la mayor parte de los ingresos son de subsaharianos.

La situación general del centro es incompatible con la función que debe desempeñar. Se ha llegado a esta conclusión tras visualizar el estado del vallado que impide efectuar un control efectivo sobre el acceso y la salida de los acogidos, las muy deficientes condiciones higiénico-sanitarias de la práctica totalidad de las instalaciones y el acusado deterioro de casi todas sus dependencias.

A la vista de esta situación se estima que el centro debiera ser clausurado, trasladando a los menores acogidos a otras instalaciones más dignas en las que sea posible ofrecerles una atención y educación integral en un marco de convivencia adecuado, tal y como exige la legislación.

Incluso el empleo de las instalaciones actuales como recurso de primera acogida para situaciones de emergencia, sólo resultaría admisible si se efectuaran sustanciales reformas que permitieran devolver las dependencias a un estado adecuado y por periodos de tiempo limitados.

Esta Institución comprende que la actitud y los problemas que plantean determinados menores dificulte la convivencia y el trabajo con el resto de los menores acogidos, pero esta explicación no resulta suficiente para justificar la lamentable situación del centro visitado, ni la aparente falta de perspectivas para cambiar ese estado de cosas. A juicio de esta Institución habría que diseñar un programa de intervención específico con los menores conflictivos, evitando con ello que unos pocos condicionaran la actuación con el conjunto de los residentes en el CAME, menoscabando su seguridad y posibilidades de desarrollo e integración.

Durante la visita quedó también de manifiesto la ausencia en la práctica de un proyecto socioeducativo adecuadamente articulado, por lo que resulta necesario reorientar la marcha del centro y la programación del mismo. Llamó especialmente la atención de esta Institución el alto índice de absentismo escolar apreciado y la falta de medidas para ofrecer una atención suplementaria a estos menores.

Se consideró necesario, además, que se desarrollaran de manera habitual programas de educación para la salud entre los acogidos en el centro.

A juicio de esta Institución, resultaría sumamente útil que el personal de cocina guardara muestras de los alimentos preparados en el centro y ponerlas a disposición de los servicios sanitarios, con el fin de controlar su preparación y disponer de medios para detectar eventuales focos de intoxicación. Asimismo debería revisarse periódicamente por personal cualificado el equilibrio dietético de los menús. Debe señalarse, no obstante, que esta práctica es general en todos los centros visitados.

Se desprende de los datos recabados que este centro incumple la normativa establecida en materia de personal, en especial respecto de los técnicos que deben integrarse en su plantilla. Las administraciones responsables de la tutela y guarda de los menores, deben establecer las oportunas salvaguardias para asegurar que, sea cual fuere la forma de prestación del servicio, este quede encomendado a profesionales que estén en posesión de las titulaciones exigidas.

Se puso de manifiesto en la mencionada visita que la implicación de la Fiscalía había sido insuficiente, en relación con la situación del centro y con los problemas ocasionados por varios menores.

Las recomendaciones formuladas a la Consejería de Empleo y Asuntos Sociales de la Comunidad de Canarias y al Presidente del Cabildo Insular de Fuerteventura, giran en torno al necesario traslado a otras instalaciones del centro de «Los Llanos Pelados» y la clausura de sus instalaciones.

También se ha instado a dichos organismos a que se pongan en marcha actuaciones para reorientar de manera sustancial el proyecto socioeducativo del centro, acomodándolo a las características y dificultades de intervención que presenta la población usuaria y que permita cumplir los objetivos que marca la legislación aplicable.

Además de efectuar estas recomendaciones, se ha solicitado información adicional al objeto de conocer si se están estudiando alternativas para el tratamiento individualizado de los menores, cuya actuación dificulta la convivencia en los centros, y para conocer el tiempo medio de tramitación de las solicitudes de autorización de residencia, y criterios en relación con las solicitudes de autorizaciones laborales a favor de menores extranjeros en edad de trabajar. Sobre estas dos últimas cuestiones se ha iniciado una investigación ante la Subdelegación del Gobierno en Las Palmas, ya que durante la visita se puso de manifiesto la existencia de demoras en la tramitación de la documentación de la mayoría de los menores acogidos.

De las respuestas que se reciban sobre el asunto expuesto, se dará cumplida cuenta en el próximo informe anual. La investigación continúa abierta también con la Fiscalía, de quien se ha interesado la remisión de un informe sobre las actuaciones que se hayan podido llevar a cabo en relación con este CAME (05039522).

6.5.2.2. Visita al centro de atención de menores extranjeros no acompañados de La Isleta, en Las Palmas de Gran Canaria

Según la relación recabada de la Dirección General de Protección del Menor y la Familia, dependiente de la Consejería de Empleo y Asuntos Sociales del Gobierno de Canarias, en la isla de Gran Canaria existen 5 CAMES. Se seleccionó para la visita uno de los tres centros existentes en Las Palmas de Gran Canaria, concretamente el del barrio de La Isleta, del que toma el nombre. El centro lleva 3 años en esa ubicación, en un inmueble cedido por el Cabildo de la isla.

El centro está montado en una casa familiar, con dos plantas habitables y otra superior con terraza. Su capacidad es de 10 plazas, estando ocupadas 8 en el momento de la visita. Todos los menores eran magrebíes.

El aspecto general del centro y del mobiliario es mejorable. La dotación de extintores resulta muy escasa en relación con la superficie de la vivienda, al tiempo que su concentración dificulta el acceso a los mismos en caso de necesidad. Se echan en falta medidas de detección de incendios.

Durante la visita realizada se advirtió que los menores eran derivados al centro, sin que se aportara el informe psicológico que debe realizarse en los centros de primera acogida. Se consideró necesario, al hilo de estas manifestaciones, la apertura de una investigación sobre este punto para determinar, en el caso de ser cierto, las causas a que pudiera deberse.

El personal del centro trasladó a esta Institución su opinión, sobre la escasa conveniencia de mezclar menores de edades muy heterogéneas.

El examen de la situación y los datos aportados, permiten afirmar que este centro no resulta adecuado para atender a la situación de los menores con problemas de conducta, que son causa constante de conflictos e impiden el progreso del trabajo con el resto de los menores acogidos. En el curso de la visita se puso de manifiesto una cierta sensación de impunidad que puede extenderse entre los menores más problemáticos, al comprobar que sus actuaciones no tienen consecuencias, bien porque no tienen responsabilidad penal alguna a causa de su edad, bien porque no parece darse un trámite ágil a las denuncias y solicitudes de cambio de centro que se formulan. Esta situación también provoca un deterioro de la capacidad de reacción de los trabajadores del centro.

Se constató, asimismo, que la dotación del personal del centro resultaba escasa para asegurar un adecuado seguimiento individualizado de los menores y, además, resultaba absolutamente insuficiente para atajar situaciones de crisis. Preocupó especialmente la sensación de presión y desamparo que transmitió el personal entrevistado, y la alta movilidad que tal situación provoca, dificultando el seguimiento de una línea de trabajo coherente. En este sentido conviene señalar que el centro carece de la asistencia de profesionales, cuya presencia resulta exigible con arreglo a la normativa autonómica, especialmente psicólogos.

De las conclusiones extraídas como consecuencia de la visita, se ha dado traslado al Fiscal General del Estado, al Cabildo Insular de Gran Canaria, a la Consejería de Empleo y Asuntos Sociales de la Comunidad Autónoma de Canarias, así como al director del propio centro, habiéndose solicitado informes a la Consejería y al Cabildo para que

comuniquen las previsiones que se hayan adoptado, o esté previsto adoptar, para el tratamiento individualizado de los menores cuya actuación dificulta la convivencia en los centros de esta naturaleza.

También se ha solicitado información, respecto a las actuaciones a las que hubiera dado lugar un escrito que los responsables del centro visitado manifestaron haber hecho llegar, tanto a la Dirección General de Protección del Menor y la Familia como al Cabildo Insular de Gran Canaria, dando cuenta de los problemas padecidos y efectuando una serie de reflexiones y propuestas. Se ha considerado procedente dar traslado de dicho escrito a la Fiscalía, con el fin de que se proceda a su valoración (05039660).

6.5.2.3. Visitas a los centros de atención de menores extranjeros no acompañados de Geneto y El Portezuelo en San Cristóbal de La Laguna (Santa Cruz de Tenerife)

En la isla de Tenerife existen 5 CAMES. La Institución visitó los dos centros situados en San Cristóbal de La Laguna, conocidos como «Geneto» y «El Portezuelo».

El primero de estos CAMES está situado en un inmueble alquilado por la entidad prestataria del servicio, desde que comenzó a funcionar el centro, hace alrededor de 2 años. Es una casa familiar con dos plantas, aunque la planta superior sólo se emplea para labores administrativas y formativas.

El centro oferta 12 plazas, aunque pudo apreciarse que el número de plazas asignadas está ligeramente por encima de sus posibilidades reales de acogida. De hecho, cuando el centro tiene todas las plazas cubiertas, un menor debe dormir en el suelo.

Por otro lado, el aspecto general de la mayor parte de las zonas de estar y de los dormitorios de los menores, así como del mobiliario, es mejorable.

La dotación de extintores resulta escasa en relación con la superficie de la vivienda y su concentración dificultaría el acceso a los mismos en caso de necesidad. Se echan en falta medidas de detección. No obstante se valora positivamente la existencia de dos salidas en el inmueble y el hecho de que ambas se encuentren en la misma planta de los dormitorios de los menores.

El sistema de evaluación semanal de los progresos y actitudes de los menores parece obtener resultados positivos en la modificación de sus conductas y en la adquisición de hábitos pro-sociales.

Se confirma en este centro la impresión obtenida en otros de similares características, sobre la importancia que para el desarrollo del trabajo en el centro tiene la formación de grupos de menores homogéneos, en cuanto a sus edades, características psicosociales y actitudes.

Merece una mención expresa la puesta en marcha y consolidación de un huerto como actividad ocupacional, y constituye una referencia que debe ser objeto de valoración positiva, tanto por el tesón que dicha consolidación ha debido implicar, como por la favorable actitud que se ha logrado suscitar en los menores respecto de su existencia y de la responsabilidad que les cabe en su mantenimiento.

La dotación del personal del centro resulta escasa en periodos vacacionales por lo que, a juicio de esta Institución, debería contemplarse la necesidad de contar con personal de refuerzo como una exigencia estructural para los centros de este tipo, evitando exigir habitualmente un sobreesfuerzo a una plantilla mermada de efectivos.

Ha de destacarse como dato positivo la colaboración de diversas personas y entidades sociales en la programación del centro. Esta colaboración permite ampliar las actividades complementarias, mejorar la atención integral a la salud de los menores y paliar la falta de profesionales, cuya presencia en los centros resulta exigible con arreglo a la normativa autonómica, especialmente psicólogo y asistente social. También se considera muy adecuada la orientación jurídica que los servicios de la entidad titular del centro ofrece a los menores con vistas a preparar su salida del mismo.

Se valora positivamente la implicación y el especial seguimiento de la marcha general, tanto de este centro como la del centro de menores «El Portezuelo» que, según se manifestó, efectúa la Unidad de Infancia del Cabildo Insular de Tenerife.

Aun cuando se valora positivamente el principio de confianza que implica el hecho de que la puerta de los centros permanezca abierta en horario diurno; en atención a asegurar una mayor efectividad en el control de los menores y evitar que éstos puedan salir a la calle intentando sustraerse a los educadores (con el consiguiente riesgo que puede haber al tratarse de una vía abierta al tráfico rodado), parece oportuno que el acceso y salida de las instalaciones estén más controladas de lo que actualmente lo están.

Por lo que se refiere al centro de «El Portezuelo», el inmueble pertenece al Cabildo Insular de Tenerife y es el único de los visitados que se gestiona directamente por la entidad pública, a través de un organismo autónomo del propio Cabildo.

El centro está montado sobre una casa exenta de dos plantas, que dispone de una amplia zona de labor y de zonas ajardinadas, de recreo y terrazas. Su capacidad es de 10 plazas, estando ocupadas todas en el momento de la visita. Todos los menores eran magrebíes, con una media de edad de entre 15 y 16 años.

Ha de señalarse que el aspecto general de la mayor parte de las zonas comunes y de los dormitorios de los menores, así como del mobiliario, es cualitativamente mejor que en el resto de los centros visitados, aunque en algunas zonas se apreciaron filtraciones de agua que deben ser saneadas. También deben repararse las puertas de los armarios.

En este centro también se ha puesto en marcha un huerto que se cultiva con técnicas ecológicas, como actividad ocupacional. La pretensión de establecer un punto de venta de los productos en el mercado local constituye una medida interesante, que puede suponer a medio plazo un incentivo añadido para los propios menores si, como resulta deseable, la actividad emprendida se consolida más allá de la presencia del monitor que estaba al cargo del huerto durante la visita.

No se informó de la existencia de formularios para que los menores puedan presentar sus quejas o efectuar sus reclamaciones por escrito ni se indicó la existencia de un procedimiento para hacerlas llegar a los órganos del Cabildo o de la Dirección General de Protección del Menor y la Familia del Gobierno de Canarias.

La dotación del personal del centro es ligeramente superior a la de otros centros visitados, por lo que cabe suponer que no existirán los problemas de sobreesfuerzo apreciados en otros centros durante los periodos vacacionales.

Las conclusiones reflejadas en el acta, realizada con motivo de la visita, han sido trasladadas a la Consejería de Empleo y Asuntos Sociales de la Comunidad Autónoma de Canarias, al Cabildo Insular de Tenerife y a los directores de los dos centros mencionados. Se ha pedido a los dos primeros organismos que comuniquen las medidas que adopten para subsanar las deficiencias apreciadas o introducir las oportunas mejoras.

Se ha abierto, asimismo, una investigación con la Subdelegación del Gobierno en Santa Cruz de Tenerife, al haberse puesto de manifiesto demoras en la tramitación de la documentación de algunos menores, habiéndose solicitado, tanto a la Subdelegación como a la Consejería, información sobre las actuaciones que se desarrollan en esta materia (05039703).

6.6. Centros de internamiento de extranjeros

El Defensor del Pueblo continúa realizando constantes labores de supervisión de la situación de los distintos centros de internamiento del territorio nacional, tanto a través de las visitas giradas periódicamente a estos establecimientos, como a través de las quejas que se reciben en la Institución de los propios internos o de sus representantes legales.

Así, en el curso del año 2005 asesores de esta Institución se han desplazado a cinco centros de internamiento, a fin de comprobar la idoneidad de sus instalaciones, verificar su adecuado funcionamiento y garantizar el respeto debido a los derechos reconocidos a los extranjeros.

Previamente, y como cuestión general, ha de hacerse mención a una recomendación a la que se aludió en el informe del pasado año, que fue remitida a la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, en relación con la garantía del derecho a la libertad y seguridad de los extranjeros objeto de internamiento.

La Ley de extranjería establece la posibilidad de acordar judicialmente, con carácter preventivo y cautelar, el ingreso en centros de internamiento de ciudadanos extranjeros a los que se imputen determinadas causas de devolución o expulsión, en tanto se realiza la tramitación del correspondiente expediente.

La cuestión abordada por esta Institución se centraba en que el apartado 5 del artículo 127 del derogado Reglamento de extranjería (aprobado por Real Decreto 864/2001), señalaba la obligación de la autoridad gubernativa de solicitar de la autoridad judicial la puesta en libertad del extranjero cuando, con anterioridad al transcurso del plazo máximo de internamiento, se tuviera constancia de que la expulsión no podría llevarse a cabo.

De la lectura de este precepto podría deducirse la exigencia de que el propio juez de instrucción, que acordó el internamiento, debiera igualmente determinar la puesta en libertad del extranjero.

No obstante lo anterior, a juicio de esta Institución dicho apartado debería interpretarse conforme al principio *favor libertatis*, sin que nada impida que la propia autoridad

gubernativa ponga en libertad al interno, comunicando posteriormente tal decisión a la autoridad judicial, cuando en el curso del procedimiento sancionador se constate que no va a poder llevarse a efecto la expulsión, bien porque se haya dictado un auto contencioso-administrativo que suspenda tal medida, o bien porque siguiendo la evolución del expediente y las vicisitudes de éste, se tenga conocimiento de cualquier otra circunstancia que imposibilite su ejecución.

En relación con lo anteriormente expuesto, esta Institución recibió distintas quejas de letrados, representantes de personas internadas en centros de extranjeros mediante la oportuna autorización judicial, a las que no se había procedido a poner en libertad pese a la existencia de autos de la jurisdicción contencioso-administrativa, que declaraban la suspensión cautelar de la ejecución de las correspondientes resoluciones de expulsión.

El motivo de tales dilaciones, que en ocasiones han supuesto hasta varios días más de internamiento para los afectados, tenía su origen en que la autoridad gubernativa consideraba que debía esperar a recibir autorización expresa del juez de instrucción que acordó el internamiento para poner en libertad al interno, y ello pese a obrar en poder de la Administración documentos y datos que determinaban de modo indubitado que la expulsión proyectada no iba a poder materializarse.

Esta Institución entendió que tales demoras constituían una lesión desproporcionada al derecho fundamental de toda persona a la libertad y a la seguridad, consagrado en el artículo 17 del texto constitucional, dado que la disponibilidad sobre la pérdida de libertad del extranjero es una medida claramente judicial, si bien la decisión última sobre la expulsión y la ejecución de la misma tiene carácter exclusivamente administrativo, por lo que el juez que aprobó el internamiento se limita en estos casos a ratificar la decisión de la Administración, al no serle dado entrar a conocer sobre las circunstancias de la propia expulsión.

En consecuencia, dado que el internamiento cautelar del extranjero debe regirse por el principio de excepcionalidad, y siendo la libertad la condición natural de todo ser humano, sólo tendría sentido establecer la intervención judicial como garantía material en el momento en que está en juego la pérdida de la misma, pero, según razonaba esta Institución, no resulta necesario, ni implica garantía alguna, establecer un cauce similar para la recuperación de ese estatus.

Por todo ello, el Defensor del Pueblo recomendó a la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración que, con carácter general, fuera responsabilidad de la autoridad administrativa acordar la libertad de los extranjeros sometidos a una medida de internamiento por estancia irregular, cuando se conociese que la expulsión proyectada no podría materializarse por cualquier causa, disponiéndose solamente la obligación de los centros de internamiento de extranjeros de comunicar a la autoridad judicial esta circunstancia, con la mayor brevedad posible.

Ya en el año 2005 la citada Secretaría de Estado remitió la correspondiente contestación, en la que indicaba que en la última redacción del artículo 153.5 del nuevo texto reglamentario, aprobado mediante Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, no se han operado reformas sustantivas en este punto. El Defensor del Pueblo debe dejar constancia de su desacuerdo con esta decisión, ya que considera que se mantiene en una norma

reglamentaria una cortapisa al derecho fundamental a la libertad, que va más allá de lo previsto en la norma legal y que no implica una garantía material.

No obstante lo anterior, la Secretaría de Estado señalaba en su informe que comparte la posibilidad de que, en la ejecución del referido precepto reglamentario, se facilite la puesta en libertad de los extranjeros internados cuando dicho internamiento obedezca exclusivamente a una situación de estancia irregular en España y se conozca que la expulsión no podrá ser materializada. Por ello, concluye afirmando que se instruirá en este sentido a las autoridades gubernativas competentes. Dado el alcance del tema y la importancia de los intereses en conflicto, se solicitó la remisión de estas instrucciones, sin que a la fecha del cierre de este informe se hubiera recibido dicho texto, cuyo envío ha sido nuevamente requerido (0420054 y 0422801).

Resulta igualmente significativo el caso de un extranjero que estuvo privado de libertad durante cinco días por un error administrativo. Este ciudadano fue detenido e internado en un centro de extranjeros, al constar en vigor un decreto de expulsión por estancia irregular, pese a que el mismo había sido anulado con anterioridad, en virtud de sentencia dictada por un juzgado de lo contencioso-administrativo.

Esta Institución se puso en contacto telefónico con la Brigada Provincial de Extranjería y Documentación de Madrid, poniendo de manifiesto tal circunstancia. Los funcionarios de esa Brigada realizaron las gestiones precisas para comprobar la existencia de dicha sentencia, y comunicaron este hecho determinante al juzgado que había autorizado el internamiento, acordándose ese mismo día el cese de tal medida.

No obstante lo anterior, dado que según la información telefónica recabada de la Brigada Provincial de Extranjería y Documentación, la referida sentencia no estaba grabada en el sistema informático correspondiente, se solicitó de la Delegación del Gobierno en Madrid la apertura de una información reservada, para esclarecer las circunstancias que habían conducido a esta privación de libertad.

En la respuesta oficial recibida se afirmaba que la sentencia, por la que se anuló la resolución de expulsión, no fue grabada en la base de datos de extranjeros, determinando la falta de constancia de esta información el indebido internamiento del reclamante.

Ante la gravedad de la situación descrita, el Defensor del Pueblo solicitó un informe ampliatorio a la Delegación del Gobierno en Madrid, al objeto de conocer las razones por las que dicha sentencia no se grabó en su momento en la base de datos de extranjeros, solicitando igualmente información sobre la práctica habitual de grabación informática de las resoluciones judiciales a procedimientos de expulsión.

En este sentido, la citada Delegación ha manifestado que no existe constancia en el expediente de expulsión de la sentencia anulatoria, ni de que la misma se notificase a la Delegación del Gobierno en Madrid. Se afirma, asimismo, que es práctica habitual que las sentencias judiciales dictadas en materia de expulsión se graben en primer término en la base de datos de extranjería de ese centro, remitiéndose a continuación a la Brigada Provincial de Extranjería y Documentación, a los efectos administrativos que resulten procedentes.

Según informa la referida Delegación del Gobierno, el trámite citado se realiza con la mayor brevedad posible, sobre todo con las sentencias que han sido estimatorias de

los recursos interpuestos, así como con los autos dictados cautelarmente en los que se suspende la ejecución de la resolución de expulsión.

A la vista de lo anterior, esta Institución ha suspendido la investigación con la Delegación del Gobierno en Madrid y se ha dirigido a la Fiscalía General del Estado, al objeto de conocer el modo en que se realizó la notificación de la referida sentencia. Aún no se ha recibido el preceptivo informe (0501246).

A continuación se pasan a referir las conclusiones más significativas de las actas elaboradas, en relación con cada uno de los centros de internamiento visitados durante el año 2005. Dichas conclusiones han sido trasladadas a la Dirección General de la Policía y a los propios directores de los centros, así como a la Dirección General de Infraestructuras y Material de la Seguridad, en aquellos aspectos en que se ha estimado necesario.

6.6.1. Centro de detención e internamiento de extranjeros de Fuerteventura

Esta visita es la primera que se realiza con el centro en funcionamiento, ya que la anterior ocasión en que la Institución acudió a las instalaciones, se estaban llevando a cabo las obras de construcción. Concretamente estas obras comenzaron el 5 de marzo de 2002 y los asesores de la Institución efectuaron su visita el 17 de abril de aquel año.

El centro se encuentra a 6 km de Puerto del Rosario, frente al aeropuerto, en un espacio que originalmente formó parte de un recinto militar, el acuartelamiento «Teniente Coronel Valenzuela».

Las instalaciones se inauguraron a mediados de 2002. Ese mismo año se hicieron obras de ampliación que concluyeron el 14 de noviembre. Desde entonces el centro ha seguido un proceso constante de crecimiento, que ha implicado también la mejora de sus instalaciones en varios puntos.

Su capacidad teórica máxima establecida es de 1.070 plazas, dentro de las cuales se incluyen 35 que sólo se utilizan en situaciones de emergencia, ya que dicho módulo está destinado habitualmente a almacén de colchones, mantas y otros enseres.

Debe valorarse positivamente el notable esfuerzo realizado para poner en funcionamiento un centro de estas características y cuya capacidad teórica es ampliamente superior a cualquier otro similar del territorio nacional. Como consecuencia de la entrada en funcionamiento de estas instalaciones y de las restantes medidas adoptadas, la situación de los ciudadanos extranjeros que son detenidos e internados en la isla de Fuerteventura, por contravención de la legislación de extranjería, ha mejorado ostensiblemente.

Mención igualmente positiva debe hacerse de la actitud y el esfuerzo desplegado, para humanizar el trato dispensado a las personas que se ven privadas de libertad en estas instalaciones. Debe destacarse el compromiso, que sobre esta cuestión se percibe, que existe en el equipo del Cuerpo Nacional de Policía que presta sus servicios en el centro, encabezado por el director. Es especialmente reseñable el esfuerzo mantenido en la búsqueda constante de recursos, a través de contactos con empresas y entidades sociales, para mejorar las condiciones de habitabilidad e incrementar los recursos materiales de primera acogida (sábanas, calzado, ropa) y los medios de entretenimiento.

No obstante lo anterior, en el curso de la visita llamó la atención negativamente la existencia de varios módulos en los que los dormitorios son tipo brigada y cuentan con gran número de camas. Así ocurre en la zona de detención y en las dos alas de uno de los módulos de la zona de internamiento. Este tipo de dormitorios, en el que pueden convivir un número muy alto de internos, ocasiona una total falta de intimidad. Deben adoptarse medidas para reformar los módulos estableciendo dormitorios de dimensiones más reducidas.

Actualmente los aislamientos por motivos sanitarios se efectúan en el módulo dedicado a las mujeres, que deben ser trasladadas a otro módulo cuando el número de personas a aislar es alto. Este módulo recibe una luz natural muy pobre, es pequeño y está mal ventilado. Por todo ello, teniendo especialmente en cuenta el relevante número de patologías infectocontagiosas que se tratan en el centro, debería dedicarse este módulo únicamente a aislamientos, aunque mejorando su ventilación y la luz que recibe. Las mujeres deberían ser reubicadas en un módulo específico con mayor espacio y mejor ventilación.

Por otra parte, debe alentarse el proyecto existente de cubrir los patios que se encuentran junto al comedor, a fin de dedicarlos a sala de día. La ausencia de estas dependencias es una de las principales carencias que tiene el centro. Por esta razón los internos solo pueden estar en los patios, muchas veces al sol, o en los dormitorios.

Todos los patios deberían contar con algunas zonas de sombra, dada la climatología de la isla, así como un número suficiente de bancos para poder sentarse. También debería asfaltarse, al menos, alguna parte del espacio de los patios que no lo están, para evitar que se levante polvo constantemente. Debe apoyarse la iniciativa auspiciada por la dirección de colocar elementos para la práctica deportiva en los patios.

El centro carece de algunas dependencias que deberían existir, como una sala de visitas que respete adecuadamente la privacidad de las comunicaciones, una sala de comunicaciones con los letrados o un despacho para la asistencia social.

Alguno de los módulos, por ejemplo, los de la zona de detención, presentaban en el momento de la visita problemas de filtraciones en el techo, por lo que se ha solicitado que sean reparados.

En lo que se refiere a las cámaras interiores situadas en los módulos de detenidos y, principalmente, en las dos alas de uno de los módulos, se apreció que las mismas permiten la observación directa de los internos mientras permanecen en los dormitorios comunes. Sin perjuicio de la escasa idoneidad de este tipo de dormitorios que ya se ha referido, se ha solicitado que se modifique la ubicación de las cámaras, para respetar la privacidad de los internos.

De otro lado, habida cuenta de la situación en la que la mayoría de los detenidos llega a las instalaciones, constituye una buena práctica localizar al médico del centro, con carácter inmediato al ingreso, para que efectúe un primer examen, en orden a determinar posibles casos que requieran aislamiento o derivación al hospital.

A juicio de esta Institución, debe también revisarse el texto de las traducciones de los documentos y avisos existentes en el centro, o que éste proporciona a los internos, para asegurarse de que la información está siendo transmitida de forma correcta y comprensible.

Resulta muy positivo el especial rigor que se pone en el control de la comida, así como de las condiciones en las que llega al centro y se distribuye a los internos. La entrada en funcionamiento de un tren de lavado para las bandejas y el menaje, es también una medida muy oportuna.

En el curso de la visita pudo comprobarse que el 30 de septiembre de 2004 concluyó el contrato formalizado con una asistente social, sin que desde entonces se hubiera provisto la plaza. En su ausencia, las quejas o solicitudes se presentan a los propios funcionarios de policía, contándose también con la ayuda altruista de una religiosa que acude al centro por las tardes. Resulta, por tanto, necesario que se dote al centro de forma permanente de un trabajador social, a fin de que los internos puedan ejercer su derecho a ser asistidos por el servicio de asistencia social, de acuerdo con lo previsto en el artículo 62.bis de la vigente Ley de extranjería.

Constituye un elemento positivo la implicación que la dirección del centro ha conseguido por parte de varias personas, entidades y empresas y que redunda en una mejora de los servicios disponibles, así como en el incremento de medios materiales que pueden ponerse a disposición de los internos. También resulta muy adecuada la práctica seguida, de efectuar sesiones informativas con los ciudadanos extranjeros que van a quedar en libertad y no pueden ser retornados a sus países, a fin de que conozcan cuál es su situación y los recursos sociales a los que pueden solicitar ayuda.

La presencia en el centro de efectivos de las Unidades de Intervención Policial (UIP), se explica por su especificidad y la gran variabilidad del índice de ocupación. No obstante, se considera conveniente el refuerzo del personal de seguridad adscrito al centro con carácter permanente, especialmente para asegurar la presencia de personal femenino en todos los turnos.

Aunque esta Institución es consciente de las dificultades que puede haber en ocasiones, para disponer de intérpretes de determinadas lenguas o dialectos, no puede dejar de expresar su disconformidad con la práctica seguida en el centro, especialmente durante las audiencias judiciales para la autorización de los internamientos, y es de suponer que también en las consultas médicas, de acudir a la ayuda de otro interno y proceder a una traducción sucesiva entre éste y el intérprete. De acuerdo con las recomendaciones que ha efectuado el Defensor del Pueblo en esta materia, en el informe sobre asistencia jurídica a los extranjeros en España, deberían establecerse sistemas alternativos que evitaran la práctica descrita, tales como la contratación de un sistema de traducción telefónica o a través de otro canal que ofrezca mayor seguridad (05040253).

6.6.2. Centro de internamiento de extranjeros de Barranco Seco (Las Palmas)

El centro se encuentra en un complejo policial inaugurado en 1984 y en el que se hicieron algunas obras de importancia en 1994. El edificio era la antigua prisión de preventivos de la isla y está en la zona urbana de Las Palmas de Gran Canaria. El centro de internamiento propiamente dicho, ocupa la parte principal del antiguo recinto carcelario al que se accede por un vestíbulo común y consta de dos plantas y dos patios.

El director del centro informó en el curso de la visita de que la última reforma experimentada concluyó en el año 2003 y sirvió para aumentar la capacidad del centro, que

se duplicó, y mejorar algunas instalaciones, como los patios. Con ello la capacidad teórica máxima establecida actualmente para el centro es de 168 plazas, 132 para hombres y 36 para mujeres.

Como conclusiones generales a las que se ha llegado tras la realización de esta visita, cabe destacar que la marcha del centro se ve en cierto modo condicionada por su estructura, que es típicamente carcelaria. No obstante, se valoran positivamente las medidas para evitar la reproducción de los estándares de tratamiento penitenciario (por ejemplo, mantener abiertas las puertas de las celdas).

Pese a ello, en la zona de hombres existen dormitorios tipo brigada con hasta doce camas. Se estima que ese número de usuarios es alto en relación con el espacio disponible. Por otra parte la convivencia de un número tan alto de personas en ese espacio, impide que los internos tengan una mínima intimidad.

Asimismo, debe diseñarse un plan de evacuación formando al personal que trabaja en el centro para que sepa responder a contingencias, tales como el fuego o la intoxicación por humos.

Algunas dependencias deben ser pintadas. Así ocurre con la escalera o con la sala de curas de la primera planta. En esta última podría ser conveniente sustituir la pintura por azulejos que facilitasen la desinfección de las paredes.

También debe resaltarse que el patio principal resulta algo pequeño, en relación con la capacidad teórica del centro, sin que quedara adecuadamente establecido cuál es el régimen de acceso de las mujeres al patio.

Excepción hecha de la televisión, faltan en el centro elementos de distracción a disposición de los internos, por lo que se ha instado a la Administración competente a que dote a este establecimiento de algunos libros, juegos de mesa o incremente el espacio disponible para la práctica deportiva.

El centro carece de una sala de visitas específica, utilizándose para esta función el vestíbulo de acceso a las instalaciones. En tales circunstancias un policía se sitúa en la puerta, para asegurar que no se entregan a los internos sustancias y objetos prohibidos. A juicio de esta Institución, ha de adaptarse una dependencia para este fin en la que, sin merma del control policial que se juzgue pertinente mantener, puedan llevarse a cabo las visitas con la adecuada intimidad. También ha de contarse con una sala en la que los letrados puedan entrevistarse reservadamente con sus patrocinados.

Los internos no son reconocidos por el servicio médico tras su ingreso en el centro. Esta omisión resulta poco explicable, ya que impide conocer el estado en que se encontraba el interno en el momento en que accedió a las instalaciones y detectar precozmente cualquier patología que requiera aislamiento. Debe corregirse esta práctica para asegurar que el médico del centro efectúe una revisión de todas las personas que ingresen en estas dependencias y no sólo aquellos que lo soliciten.

En el momento en que se desarrolló la visita, el servicio médico estaba cubierto por una facultativa contratada. Se desconoce si esa contratación será temporal o indefinida. En todo caso, se estima conveniente que los centros cuenten con un servicio consolidado. En la medida en que tal consolidación se produzca, el personal médico debería efec-

tuar periódicamente controles sobre la calidad y el equilibrio dietético de los menús, como medida de garantía.

Asimismo, se informó de que la entrega de los medicamentos fuera del horario en que el médico permanece en el centro lo lleva a cabo el personal de seguridad, al que se entregan unos sobres con la medicación de cada interno identificados con su número de expediente. Sería deseable que esta labor se realizara por un personal con conocimientos sanitarios, para evitar errores o confusiones.

Durante la visita a las dependencias de la cocina se observó la presencia de pequeños insectos, lo que se comunicó a la dirección que indicó que se procedería a fumigar, aunque la anterior fumigación había tenido lugar escasos días antes. Según parece, no es esta la primera ocasión en que tales insectos han sido detectados. Debe, por tanto, incrementarse el control de plagas en la cocina y en otras zonas sensibles.

Por último, al igual que en la mayoría de los centros visitados, se apreció que tampoco aquí se cuenta con un trabajador social, puesto que ha de dotarse de forma permanente (05040254).

6.6.3. Centro de internamiento de extranjeros de Hoya Fría (Santa Cruz de Tenerife)

Este centro se encuentra junto a un establecimiento militar, en las afueras de Santa Cruz de Tenerife y sus instalaciones son de construcción reciente, ya que las obras terminaron en el mes de noviembre de 2003. Las dependencias del centro están rodeadas de un doble perímetro de seguridad, con un primer vallado de hormigón de 4,80 metros de altura, dentro del cual hay un camino practicable y un vallado de malla metálica que se eleva a 5,60 metros.

La edificación cuenta con dos plantas y su capacidad teórica máxima es de 238 plazas, 180 para hombres y 58 para mujeres.

Según pudo concluirse tras la realización de la visita, la situación general del centro en cuanto a sus instalaciones, organización y grado de salubridad y limpieza merece una consideración positiva.

El nivel de ocupación de este centro se ha mantenido bajo desde su entrada en funcionamiento. De hecho, el momento más crítico se produjo en febrero de 2005, con el ingreso de 227 ciudadanos subsaharianos que llegaron a Tenerife en un barco. A juzgar por los datos que ha podido recabar esta Institución, el centro supo resolver con eficacia los problemas sobrevenidos y sacó de esta experiencia las oportunas lecciones para el futuro.

Aun cuando el personal ha recibido formación en materia de tratamiento de riesgos, está pendiente de aprobación una evaluación de riesgos y un plan de evacuación.

Las instalaciones previstas para las entrevistas entre los letrados y sus asistidos, no reúnen las condiciones para que estos encuentros puedan llevarse a cabo de manera reservada, por lo que deben arbitrarse medidas para asegurar dicha reserva. También sería conveniente instalar en el patio algunas zonas de sombra.

A pesar de la poca demanda que hasta el momento ha tenido, constituye una buena práctica la iniciativa de formar una biblioteca con volúmenes en varios idiomas y ofrecerla a los internos. También merece una consideración positiva el acopio de juegos y pasatiempos que ha hecho el centro para disponer de ellos en el futuro.

Constituye igualmente una buena práctica, que debería exportarse a otros centros, la de permitir que los internos puedan acceder a sus terminales de teléfono móvil, que permanecen en custodia, para efectuar llamadas.

El servicio médico del centro está a cargo de una facultativa del Cuerpo Nacional de Policía adscrita al mismo. En el curso de la visita esta profesional manifestó que el servicio debiera contar con un auxiliar de enfermería. En la medida en que este perfil estuviera cubierto debería hacerse cargo, entre otras cuestiones, de la entrega de medicamentos a los internos en el horario en que la facultativa no se encuentra en el centro, labor de la que actualmente se encarga el personal de seguridad.

Al igual que ha quedado señalado en otros centros visitados, este establecimiento debería dotarse, de forma permanente, de un servicio de asistencia social, ya que según la información recabada, tan sólo se ha contado con un asistente social contratado a través de un programa de los servicios públicos de empleo, pero el contrato había concluido y la plaza permanecía vacante.

En lo que respecta al personal de seguridad, se observó que no porta la preceptiva placa identificativa, ni tampoco una tarjeta que la supla y que no pueda ser empleada eventualmente como arma por terceras personas, por lo que según criterio de esta Institución deben impartirse instrucciones para subsanar esta omisión.

Por último, resulta imprescindible subrayar que en el curso de la visita se tuvo conocimiento de que, en el momento del ingreso en este centro, se efectúa un cacheo corporal exhaustivo a todos los internos. A juicio del Defensor del Pueblo esta práctica parece excesiva y así se ha participado a la Dirección General de la Policía, dado que debería cohonestarse la obligación de garantizar la seguridad con el empleo de medios técnicos de detención, reservando los cacheos integrales para casos singularmente justificados (05040256).

6.6.4. Centro de internamiento de extranjeros de La Verneda (Barcelona)

Este centro de internamiento está situado en el casco urbano de la capital catalana, dentro de un complejo policial en el que se ubica también la Brigada Provincial de Extranjería y Documentación.

Las instalaciones ocupan alrededor de mil metros cuadrados, distribuidas en dos plantas. Una planta al nivel de la calle alberga los despachos de los funcionarios, la sala de cámaras de seguridad, la habitación en la que se pasan las consultas médicas y otra habitación está destinada a las visitas de familiares y abogados. El espacio destinado a los extranjeros está situado en la planta sótano del edificio, por lo que prácticamente carece de luz natural y ventilación suficiente para una estancia idónea de los internos.

La última reforma de envergadura se realizó en el año 2000 y consistió en la habilitación de un patio cubierto, hasta entonces inexistente. Desde ese momento sólo se han

realizado las obras estrictamente imprescindibles de mantenimiento (pintura, arreglo de deterioros y saneamientos).

Tal y como quedó reflejado en anteriores informes elevados a esas Cortes Generales, tras las visitas realizadas por asesores de esta Institución en los años 2001 y 2003, se puso de manifiesto a la Administración que estructuralmente este centro carecía de condiciones mínimas para una estancia digna de los extranjeros en él ingresados, por lo que resultaba inaplazable la construcción o habilitación de unas nuevas dependencias.

Según la última información recabada, está prevista la apertura de un nuevo centro en la zona franca del puerto de Barcelona, con una superficie construida de cinco mil metros cuadrados. Previsiblemente las obras del nuevo centro finalizarán en marzo de 2006 y la apertura se realizará en torno a mediados de año, pasando a contarse entonces con un total de 220 plazas, lo que supondrá un aumento de más de cien plazas respecto a la capacidad teórica de las actuales instalaciones.

En términos generales, y ante el inminente traslado a las nuevas dependencias del centro de internamiento, se ha recomendado que se mantengan las dependencias visitadas en un nivel bajo de ocupación, dadas sus notables carencias.

Esta Institución celebra la próxima apertura del nuevo centro, que espera sirva para corregir las muchas deficiencias apreciadas, especialmente en lo referente a la falta de ventilación necesaria para que la estancia de los internos se desarrolle en condiciones de salubridad, la necesidad de un refuerzo en materia de limpieza e higiene, o a la habilitación de instalaciones suficientes para los internos, así como para las visitas de los letrados y familiares.

En otro orden de cosas, esta Institución participó en el año 2003 a la entonces Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración que no parecían existir razones de seguridad que justificasen la práctica seguida en este centro de obligar a los internos a permanecer en los dormitorios bajo llave durante la hora de la siesta. No obstante, en el curso de esta visita se pudo comprobar que no se había corregido esta situación, por lo que en el escrito remitido a la Dirección General de la Policía y a la dirección del centro se ha reiterado que, a juicio del Defensor del Pueblo, debería establecerse que la estancia en los dormitorios en esas horas fuera voluntaria y que los internos que lo deseen puedan permanecer ese tiempo en la sala de ocio, como ocurre en otros centros de internamiento.

Por otra parte, se ha puesto de manifiesto la necesidad de realizar las modificaciones oportunas en la línea telefónica para que el teléfono de uso público del centro permita la recepción de llamadas, lo que actualmente no sucede. De este modo se permitiría la comunicación con el exterior a las personas que no tienen recursos económicos para efectuar llamadas, y resulta menos gravosa la retirada de los teléfonos móviles.

Con todo, según criterio de esta Institución, el acceso a los teléfonos móviles podría realizarse mediante un depósito en casilleros accesibles a sus propietarios, que cohonesten las exigencias de seguridad con el derecho a la comunicación, del que no están privados los extranjeros internados en este tipo de centros.

Resultaría igualmente conveniente tomar medidas para que los funcionarios, que prestan servicio de custodia en el centro, lleven tarjetas de identificación, lo cual es obligatorio durante el tiempo de servicio.

Al igual que en otros establecimientos visitados, el centro de Barcelona carece de equipo social. Un funcionario de policía realiza estas labores durante el tiempo de prestación del servicio, y en sus días de vacaciones se hacen cargo otros funcionarios, que atienden con buena voluntad las diversas peticiones de los internos, pero ello no es suficiente para entender cumplida la normativa legal (05040449).

6.6.5. Centro de internamiento de extranjeros de Madrid

En el mes de diciembre de 2005 se cursó visita al nuevo centro de Madrid, situado en el barrio de Carabanchel y ubicado en el antiguo recinto del hospital penitenciario. Las instalaciones fueron inauguradas el día 13 de julio de 2005, en sustitución del anterior centro de internamiento de extranjeros, situado en los sótanos de unas dependencias policiales, sin luz natural ni ventilación y que, como ya señaló esta Institución en el informe del año 2001, no reunía las mínimas condiciones de habitabilidad.

El edificio consta de tres plantas para los internos. También se dispone de oficinas en el edificio contiguo que está asignado a la Brigada Provincial de Extranjería y Documentación.

La estructura está dividida en cinco módulos, cuatro de hombres con capacidad de acogida para 180 personas y uno de mujeres, con 50 plazas. Las habitaciones-dormitorio son de seis y cuatro plazas. Estos módulos ocupan las plantas primera y segunda del edificio, y en medio de los módulos está ubicada la dependencia donde se sitúan las cámaras de control de los pasillos de acceso. El módulo de mujeres ocupa la mitad de la planta baja y en el centro de dicha planta se encuentra el control principal de cámaras, que vigila ese módulo, además del comedor, los salones de ocio y patios de recreo de hombres y mujeres, así como el módulo de visitas y la capilla interconfesional. Todas las instalaciones se encontraban en perfecto estado de conservación, dada su reciente apertura.

No obstante lo anterior, y pese a tratarse de un centro cuya rehabilitación ha concluido en el año 2005, su director ha puesto de manifiesto las graves deficiencias de seguridad que padece y que han ocasionado que sólo pueda ocuparse la primera planta. El 13 de julio de 2005 el director remitió un informe a la Comisaría General de Extranjería y Documentación, exponiendo algunas de estas deficiencias, y el 23 de agosto de ese mismo año, el jefe de seguridad del centro elaboró un nuevo informe ampliatorio del anterior en el que señalaba nuevas deficiencias.

Según la información recabada, este informe no había recibido contestación en el momento de la visita. Arquitectos del Ministerio del Interior se han personado en el centro en distintas ocasiones para examinar las deficiencias, pero las mismas no han sido corregidas.

Este informe fue entregado al personal de la Institución que realizó la visita, y se procedió a su remisión a la Dirección General de la Policía, ya que sirve de base a algunas de las conclusiones de las que se ha dado traslado a los organismos competentes.

Esta Institución carece de la información técnica para determinar si resulta preciso subsanar las deficiencias del centro, en el sentido apuntado por la dirección del mismo. No obstante, estima urgente realizar las reformas que permitan terminar con el problema de seguridad detectado en el centro y facilitar la optimización de sus instalaciones.

En lo que se refiere a los aspectos estructurales del edificio, llamaron la atención las pantallas metálicas de color azul, instaladas en el exterior del centro de internamiento sobre las ventanas de las habitaciones de los internos. Según informó la dirección del centro, su única utilidad es la de impedir que desde la calle se puedan ver los barrotes de las ventanas de las celdas. Sin entrar a evaluar su interés estético, lo cierto es que desde el interior de la celda prácticamente impiden la visión del exterior y la luz que se recibe tamizada por la pantalla metálica produce un efecto perturbador, lo que no puede valorarse de modo positivo.

Por otra parte, la estructura del centro está diseñada para separar los espacios comunes (salas de ocio, patio y comedor) entre hombres y mujeres. Esta separación obedecía a lo dispuesto en el artículo 129.4 del anterior Reglamento de extranjería. Esta Institución considera que la situación de internamiento no exige imponer la separación de los internos por su sexo. Parece que el principio de protección de los derechos exige que no se imponga esta limitación en la convivencia, ya que en definitiva supone una coacción a la libertad del interno que parece exceder de la limitación de libertad deambulatoria, autorizada por la medida judicial de internamiento. A este respecto, debe señalarse que esa exigencia, no contenida en la Ley de extranjería, ha sido suprimida en el vigente Reglamento de extranjería.

El propio director señaló en este mismo sentido que, a su juicio, no había razones de seguridad que justificaran esta separación en los espacios comunes. De igual modo manifestó que podría darse un mayor aprovechamiento al centro, suprimiendo esta separación y dedicando la sala y el patio, en la que actualmente se encuentran las mujeres, a otras funciones.

Como consecuencia de esta separación de espacios, una sola sala hace las veces de comedor de mujeres y sala de ocio, lo que hace más gravosa su permanencia en el centro que la de los hombres.

En el curso de la visita se apreció que la sala de mujeres no tenía televisión. Dado que en la sala de mujeres no existe ningún otro medio de recreo ni distracción, es conveniente que se instale un receptor.

A juicio de esta Institución, resulta también necesario que se dote al centro de juegos de entretenimiento, libros, revistas, periódicos o cualquier otro material de ocio.

Por otra parte, esta Institución comparte la preocupación expresada por el director del centro, respecto de la necesidad de que se impartan cursos de formación en custodia de personas.

También se apreció en el curso de esta visita que no se efectúa control sanitario de la comida de los internos, por lo que se estima conveniente que el personal médico efectúe periódicamente dichos controles sobre la calidad y vigile el equilibrio dietético de los menús de los internos, como medida de garantía.

De igual modo, se considera inaplazable la provisión de un puesto de trabajador social.

Por último, no puede dejar de hacerse mención a la práctica habitual de realizar un registro corporal al interno en el momento de su admisión en el centro. En la conversa-

ción mantenida con distintos responsables del mismo, no se pudo conocer con exactitud la intensidad de este registro. No obstante, parece que es habitual y no puede descartarse que en ocasiones se haya realizado mediante el desnudo integral del detenido.

Por otra parte, en las instrucciones provisionales de funcionamiento del centro, elaboradas por la dirección, se recoge expresamente como tarea rutinaria de los subinspectores en el momento de la admisión del detenido, la de practicar un cacheo. Dado que la realización de estos cacheos personales se ha observado también en otros centros de internamiento de extranjeros, se está analizando la conveniencia de realizar una investigación general con relación a este asunto (05040264).

6.7. Expulsiones

6.7.1. Atención y protección de ciudadanos extranjeros en situación irregular que denuncian ser víctimas de delitos

En el año 2004 esta Institución tramitó una investigación de oficio, en relación con las dificultades de las mujeres extranjeras en situación irregular en España, para denunciar los malos tratos u otros hechos punibles de los que son víctimas, por temor a que se les incoara un expediente de expulsión.

Como quedó reflejado en el informe correspondiente a ese año, la sensibilidad hacia esta situación ha motivado que en el actual Reglamento de extranjería, se contemple como uno de los supuestos, en los que procede la concesión de autorización de residencia por circunstancias excepcionales, el de los extranjeros víctimas de delitos por conductas violentas ejercidas en el entorno familiar.

De conformidad con lo previsto en el Reglamento de extranjería, la solicitud puede realizarse cuando se haya dictado a favor de la víctima una orden judicial de protección y podrá concederse siempre que haya recaído sentencia por tales delitos.

La efectividad de esta medida protectora requiere, como es obvio, que la víctima del delito se dirija a las autoridades policiales y efectúe la correspondiente denuncia. Es en este punto donde se produce el conflicto, ya que la víctima del delito, si se encuentra en situación irregular en España, puede razonablemente temer que, al acudir a la comisaría de policía a denunciar el delito, se le incoe el correspondiente procedimiento de expulsión.

En el año 2005 la Secretaría de Estado de Seguridad, siguiendo la línea marcada por esta Institución, ha dictado la Instrucción 14/2005, de 29 de julio, «sobre actuación en dependencias policiales, en relación con las mujeres extranjeras víctimas de violencia doméstica o de género, en situación administrativa irregular», difundida a todas las unidades policiales.

De conformidad con lo establecido en dicha Instrucción, cuando acuda una presunta víctima de violencia doméstica a dependencias policiales, la prioridad es prestarle las medidas de asistencia y protección necesarias, tramitando las correspondientes diligencias policiales, e informando a la víctima de su derecho a reclamar judicialmente la adopción de las medidas de protección que la legislación contempla.

La constatación de que la víctima del delito se encuentra en situación irregular en España, determina la incoación de actuaciones previas a la incoación del expediente sancionador, a fin de determinar si concurren circunstancias que justifiquen tal actuación. Estas actuaciones previas finalizan en el momento en que la autoridad judicial haya resuelto sobre la solicitud de orden de protección. En caso de que haya resuelto no adoptar medida de protección alguna, procederá dictar acuerdo de iniciación de expediente sancionador y el expediente proseguirá con normalidad. En el supuesto de que se haya adoptado alguna medida de protección, el acuerdo de iniciación de expediente sancionador se demora durante el plazo de un mes, con el fin de constatar si en ese plazo la víctima ha solicitado autorización de residencia por circunstancias excepcionales.

En caso de que se haya solicitado dicha autorización, procederá dictar acuerdo de incoación de procedimiento sancionador, dejando en suspenso el plazo para formular alegaciones y la prosecución del propio procedimiento, a resultas de la decisión que finalmente se adopte en relación con la autorización de residencia. En cualquier caso, una vez decidida la procedencia de conceder o no la autorización prosigue la tramitación del procedimiento sancionador, si bien en caso de que se haya concedido, únicamente procederá la sanción de multa.

La Instrucción dictada por la Secretaría de Estado de Seguridad, establece una compleja tramitación para conseguir que las víctimas de violencia doméstica, en situación irregular en España, pierdan el temor a ser expulsadas cuando acuden a dependencias policiales a denunciar el delito del que han sido víctimas. Esta Institución ha dado por conclusas las actuaciones iniciadas con motivo de la presente queja. No obstante, debe hacer notar que no parece acorde con la finalidad de la norma de proteger a las víctimas del delito que, en el mejor de los casos, el expediente sancionador finalice con la imposición de una sanción de multa, debiendo indicarse igualmente que, a juicio de esta Institución, podría haberse intentado articular un procedimiento que no exigiera necesariamente la tramitación en todos los supuestos de un procedimiento sancionador (F0400027).

En esta línea, en el informe correspondiente al pasado año se reflejó la recomendación dirigida por esta Institución a la Dirección General de la Policía, exponiendo la oportunidad de que no se incoe expediente de expulsión al amparo de la Ley de extranjería a los extranjeros, en situación irregular, que acudan a las comisarías de policía para denunciar haber sido víctima de delito, como medida necesaria para que estas personas no teman formular la correspondiente denuncia, accediendo así a los mecanismos de protección las víctimas que ofrece el ordenamiento jurídico, de un lado, y propiciando también que las autoridades policiales cumplan con su principal misión de prevención y persecución de los delitos.

Como ya se señaló en el informe correspondiente al pasado año, la Dirección General de la Policía discrepó del criterio de esta Institución, por entender que, esa no incoación de expediente sancionador, supondría una inhibición en el ejercicio de las competencias atribuidas a los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía, que exige la modificación del marco jurídico «en términos que posibiliten la inhibición pretendida sin infringir norma material o procedimental alguna».

En un segundo informe, remitido a petición de esta Institución, la Dirección General de la Policía insiste en esta misma posición, y vincula el diferente trato que reciben

las víctimas de violencia doméstica al trato privilegiado que han merecido las víctimas de delitos en el Reglamento actualmente en vigor, al considerarse uno de los supuestos en los que procede la concesión de autorización de residencia por circunstancias excepcionales.

La trascendencia de la cuestión planteada hace necesario, a juicio de esta Institución, buscar las vías que el ordenamiento jurídico ofrece para dar una solución satisfactoria a estas situaciones, promoviendo, si es preciso, las correspondientes reformas normativas.

Esta Institución no se refirió en sus escritos a la exoneración de responsabilidad administrativa, por estancia irregular de los extranjeros víctimas de delito. Lo único que pretendía ponerse de manifiesto es que el momento en que el funcionario de policía ejerce sus funciones de recibir la denuncia y auxiliar a la víctima del delito, no es el idóneo para realizar indagaciones acerca de si dicha víctima se encuentra o no en situación regular en España y, consecuentemente, para investigar si ha incurrido en una infracción administrativa, pero ello no obsta para que pueda procederse a la incoación del procedimiento sancionador en otro momento.

En principio, no parece que esta posibilidad se vea impedida por lo previsto en el artículo 59 de la Ley de extranjería, referido a supuestos de exoneración de responsabilidad. Tampoco parece que pueda desprenderse la improcedencia de mantener el criterio preconizado por esta Institución, de la previsión de inejecución de la sanción a solicitud del Ministerio Fiscal, prevista en el punto 4 del artículo 59, ya que tampoco es un supuesto de inejecución de la sanción la medida que esta Institución propone.

El Defensor del Pueblo mantiene su criterio, sobre la necesidad de que se modifique la práctica que actualmente siguen las autoridades policiales, en relación con la cuestión planteada. La Dirección General de la Policía ha estimado que la propuesta de esta Institución no tiene amparo legal, de modo que, sin negar la trascendencia del asunto planteado, ni exponer argumentos sustanciales para justificar su oposición, ha puesto de manifiesto la improcedencia de dictar instrucciones acogiendo el criterio de esta Institución.

Por ello, se han elevado estos antecedentes a la Secretaría de Estado de Seguridad y a la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, a fin de que, en el marco de las respectivas competencias, se proceda a un nuevo estudio de la cuestión y se examinen las vías existentes para acoger el criterio expuesto por el Defensor del Pueblo, evaluándose en su caso la procedencia de instar las reformas legales y reglamentarias que se estimen precisas, para dar una solución satisfactoria al asunto planteado (0315783).

Para finalizar este apartado, es preciso mencionar la investigación realizada con ocasión de la queja formulada ante esta Institución por una ciudadana bielorrusa, que manifestaba haber colaborado con las autoridades españolas en la persecución de redes organizadas, sin que se hubiera expedido su autorización de residencia —lo que le impedía desarrollar un trabajo para sobrevivir— y sin que hubiera recibido ayuda alguna para el regreso a su país. La interesada manifestaba que, a falta de ayudas y sin poder trabajar de forma legal, no le quedaría otra opción que ejercer la prostitución, ocupación para la que era precisamente utilizada por la red a la que denunció, hasta encontrar alguna salida.

Al tiempo que se seguían actuaciones respecto al caso particular planteado por la interesada —que finalmente se resolvió de forma favorable para sus intereses—, la situación de especial vulnerabilidad en la que pueden llegar a encontrarse estas personas, llevó a esta Institución a solicitar información de carácter general a la Dirección General de la Policía, con el fin de conocer las actuaciones que de forma habitual se siguen en estos casos, y las causas que podían demorar la expedición de las autorizaciones de residencia y trabajo.

La información recibida señalaba que la tramitación de las autorizaciones previstas por el artículo 59 de la Ley de extranjería, se efectuaba por la Comisaría General de Extranjería y Documentación a instancia de la brigada o sección de extranjería de la comisaría del lugar en donde se hubiera realizado la actuación. Al expediente debe añadirse el atestado policial, así como un informe que justifique la colaboración y valore su importancia.

Se comunicaba, además, que se tenía en cuenta el estado del procedimiento judicial para deducir la relevancia del asunto y que, a las personas a las que se les concede la autorización de residencia excepcional por la mencionada colaboración, se les informa de la posibilidad de obtener una autorización para trabajar, e incluso se les remite a las organizaciones que pueden auxiliarle en sus necesidades.

Finalmente se comunicaba que, tras acreditarse la importancia de la colaboración prestada, es el propio extranjero el que manifiesta su deseo de ser repatriado o de obtener la residencia en España.

En efecto, el artículo 59 de la Ley 4/2002 señala que a los extranjeros que hayan quedado exentos de responsabilidad administrativa se les podrá facilitar, a su elección, el retorno a su país de procedencia o la estancia y residencia en España, así como autorización de trabajo y facilidades para su integración social. A través de la investigación realizada se ha detectado que en la práctica la expedición de las mencionadas autorizaciones puede demorarse largo tiempo, ya que para obtenerla es preciso determinar la importancia de la colaboración prestada, por lo que usualmente habrá que esperar a que la investigación policial y la posterior instrucción judicial se encuentren muy avanzadas.

Lo anterior permite inferir que las personas afectadas quedan en la mayoría de los casos en una situación de precariedad durante largos meses, hasta que se resuelva el asunto de fondo.

Esta Institución consideró que la situación por la que atraviesan estas personas merece una atención especial y por ello recomendó a la Dirección General de Inmigración que, con carácter urgente, se adoptaran las decisiones oportunas para que las personas que se encontraran en ese tipo de situaciones y respecto de las que se apreciara carencia de recursos o desvinculación de su medio familiar o social, recibieran las ayudas adecuadas y, muy particularmente, las de carácter social y psicosanitario.

En esa línea, se aludía a la posibilidad de derivar a estas personas en centros asistenciales como los centros de acogida a refugiados, cuando existieran plazas, o a otros recursos sociales más específicos hasta que se determinara su acceso a la autorización de residencia.

En el momento en que se redactan estas páginas no se ha recibido respuesta a la mencionada recomendación, por lo que la investigación permanece abierta (0419797).

6.7.2. Actuaciones relacionadas con cuestiones de procedimiento

Una ciudadana extranjera fue identificada en el aeropuerto de Santa Cruz de Tenerife, constatándose que residía en España en situación irregular. Por tal motivo fue conducida a la Comisaría de Policía de dicho aeropuerto, donde se le incoó un expediente de expulsión por estancia irregular, tras lo cual fue puesta en libertad.

Durante su detención la interesada no disfrutó de asistencia letrada. Por tal motivo, esta Institución dirigió una recomendación a la Dirección General de la Policía recordando que, desde su traslado a dependencias policiales, esta persona tuvo la condición de detenida, lo que exige la aplicación de las garantías jurídicas aplicables a toda detención. Se recordaba igualmente que la asistencia letrada es un derecho recogido expresamente en la Ley de extranjería, en todos los procedimientos que puedan llevar aparejada la expulsión del extranjero.

La Dirección General de la Policía no ha aceptado la recomendación formulada por esta Institución, por considerar que las personas conducidas a dependencias policiales para la realización de trámites de extranjería, no tienen la condición de detenidas, sino de desplazadas para la realización de diligencias de identificación.

Dada la disparidad de criterios existentes entre el Defensor del Pueblo y la Dirección General de la Policía, se ha elevado la recomendación a la Secretaría de Estado de Seguridad, recordándole la jurisprudencia constitucional conforme a la cual incluso la conducción a dependencias policiales por el tiempo mínimo imprescindible para practicar diligencias de identificación constituye una modalidad de privación de libertad, por lo que no puede privarse de asistencia letrada a la persona contra la que, una vez identificada en dependencias policiales, se inicia un expediente sancionador que puede llevar aparejada su expulsión de territorio español (0400320).

Pasando a otro asunto, debe señalarse que el artículo 58 de la Ley de extranjería dispone que toda expulsión lleva aparejada la prohibición de entrada por un periodo mínimo de tres años y máximo de diez. Esta Institución ha observado que, en algunos casos, en la fijación de este periodo de prohibición de entrada, la Administración no atiende a los principios de proporcionalidad que deben presidir la imposición de toda medida sancionadora.

Así se apreció en un caso en que la Subdelegación del Gobierno en Barcelona, tras denegar la renovación de una autorización de trabajo y residencia, incoó a la persona afectada un expediente de expulsión por estancia irregular, imponiendo la prohibición de entrada en territorio Schengen durante un periodo de siete años.

La materialización de la expulsión fue suspendida judicialmente. No obstante, esta Institución prosiguió la investigación iniciada a fin de conocer las razones por las que se impuso un periodo tan alto de prohibición de entrada en territorio Schengen para una persona que inicialmente había tenido permiso de residencia, teniendo en cuenta además que la expulsión se incoaba por estancia irregular.

La Subdelegación del Gobierno en Barcelona indicó en su informe que la imposición de un período tan largo de prohibición de entrada en la resolución de expulsión, fue debida a que el interesado había sido detenido como presunto autor de un delito contra la salud pública. No obstante, en el expediente no obraba ningún documento que permitiera suponer que con posterioridad se hubieran iniciado diligencias penales.

A la vista de lo anterior, esta Institución ha dirigido una recomendación a la Subdelegación del Gobierno en Barcelona, a fin de que por dicho organismo se dicten las instrucciones pertinentes para que en la instrucción y tramitación de los procedimientos sancionadores que se incoen en el ámbito de la extranjería, se respete el principio de proporcionalidad, adecuando en todo caso las sanciones que se impongan, incluyendo las accesorias, a la gravedad de la infracción cometida. La Subdelegación del Gobierno en Barcelona ha elevado esta recomendación a la Dirección General de Inmigración, por lo que la Institución se encuentra a la espera de que la Administración fije su criterio sobre este asunto (0311254).

En otro caso también analizado por esta Institución, un ciudadano extranjero ponía de manifiesto que, en su día, la Subdelegación del Gobierno en Cádiz dictó en su contra una resolución de expulsión, que consideraba prescrita por haber transcurrido el plazo legalmente fijado sin que la misma se hubiera materializado, pero no tenía constancia oficial de que la Administración hubiera declarado la prescripción de la sanción. Esta situación podía tener especial trascendencia en algunos casos, para los extranjeros que pretendieran acogerse al proceso de normalización desarrollado a lo largo de este año, ya que la existencia de una orden de expulsión por causas distintas de las recogidas en los apartados *a*) y *b*) del artículo 53 de la Ley de extranjería, determina la denegación de la solicitud de autorización de trabajo y residencia formulada dentro de dicho proceso.

Tras la intervención de esta Institución, la Subdelegación del Gobierno en Cádiz dio orden para que se anotara la pérdida de vigencia de la sanción en el registro central de extranjeros de la Dirección General de la Policía (0501533).

6.7.3. Intervenciones relativas a la tramitación de las expulsiones

Como quedó reflejado en el informe correspondiente al pasado año, esta Institución tuvo conocimiento durante el año 2003 de la tramitación de un expediente de expulsión por estancia irregular, seguido contra una ciudadana rumana que había acreditado que su entrada en el espacio Schengen, a través de la frontera de Austria, se había producido veintiún días antes del inicio del expediente sancionador, si bien no había declarado su entrada a las autoridades españolas.

La Administración amparaba tal actuación en la previsión contenida en el Reglamento de extranjería ya derogado, conforme a la cual la permanencia de ciudadanos extranjeros en supuestos como el descrito, sin declarar su entrada, constituía un supuesto de estancia irregular.

Esta Institución planteó su discrepancia con tal criterio a la Dirección General de Inmigración, por entender que la incoación de expediente de expulsión en estos casos carecía de amparo legal. La citada Dirección General no ha aceptado dicha recomenda-

ción y ha señalado en su informe que la obligación de abandonar el territorio, por incumplimiento de la declaración de entrada, procede directamente de los preceptos contenidos en el Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen (arts. 22 y 23), que señalan la posibilidad de expulsar al extranjero que no abandone voluntariamente el territorio.

El vigente Reglamento de extranjería, en su artículo 158, prevé que la resolución administrativa que se dicte ante la falta de autorización para encontrarse en España, entre otras causas, por no cumplir o haber dejado de cumplir los requisitos de entrada, contendrá la advertencia al interesado de la obligatoriedad de su salida del país. En el caso de que el extranjero realice voluntariamente la salida en el tiempo fijado, no se impondrán prohibiciones de entrada en España.

La regulación actual resulta ser más acorde con lo establecido en los Acuerdos de Schengen. Por ello, esta Institución ha dado por concluida la presente investigación, si bien ha reiterado a la Administración que la actuación examinada no contaba con la necesaria cobertura legal (0317265).

En otro orden de asuntos, han sido relativamente frecuentes los casos de ciudadanos extranjeros a los que se ha pretendido expulsar de España por estancia irregular, en virtud de decretos de expulsión dictados con anterioridad al proceso de normalización, pese a haberse acogido a dicho proceso y encontrarse a la espera de pronunciamiento por parte de la Administración. Se han recibido también quejas en las que se ha puesto de manifiesto que la Administración ha iniciado procedimientos de expulsión por estancia irregular, contra ciudadanos a los que se había denegado su solicitud de normalización, pero habían recurrido oportunamente en vía administrativa la resolución denegatoria.

El asunto será tratado con carácter general en el epígrafe correspondiente en el que se examine el proceso de normalización. Baste aquí señalar que el Defensor del Pueblo ha intervenido y ha intentado que dichas expulsiones no se llevaran a efecto, si bien este criterio ha sido aceptado en forma desigual. A título ilustrativo puede señalarse un caso en el que la Delegación del Gobierno en Madrid, no procedió a materializar la expulsión de un extranjero que se encontraba a la espera de un primer pronunciamiento de la Administración, en relación con su solicitud de autorización de trabajo y residencia. En otro caso, también referente a la actuación de la Delegación del Gobierno en Madrid, el ciudadano afectado tenía presentado recurso de reposición contra la resolución denegatoria de su autorización de residencia y, tras la intervención de esta Institución, se revocó la resolución de expulsión y se estimó su recurso, concediéndose la autorización solicitada (05009428 y 05039980).

Especial atención merece un caso en el que un ciudadano extranjero, sobre el que pesaba una orden de expulsión por estancia irregular, dictada por la Delegación del Gobierno en Ceuta y en vigor hasta el año 2007, se encontró incurso en un nuevo procedimiento de expulsión, seguido en Huelva, por estimarse irregular su residencia en España.

Esta Institución inició una investigación, con la finalidad de conocer las razones por las que se había iniciado el segundo expediente de expulsión, habida cuenta de que la

vigencia de la primera resolución sancionadora obligaba a realizar las actuaciones necesarias para la ejecución de dicha resolución administrativa. La situación era especialmente grave, ya que el interesado había sido nuevamente internado y la suma de los dos periodos en los que se había autorizado su internamiento en los dos expedientes, excedía del plazo máximo de 40 días, previsto en la Ley de extranjería.

De los informes remitidos por la Dirección General de la Policía y la Subdelegación del Gobierno en Huelva, se desprende que el nombre y apellido que constaba en el pasaporte del interesado difería en una letra del nombre que figuraba en el expediente de expulsión tramitado en la Delegación del Gobierno en Ceuta, siendo este el motivo alegado por ambos organismos para justificar la errónea incoación del segundo expediente de expulsión, y la adopción en este expediente de la medida cautelar del internamiento. Tras la intervención de esta Institución se realizaron las pertinentes averiguaciones de identidad que determinaron no sólo la improcedencia de este segundo procedimiento de expulsión, sino la existencia de una orden de busca y captura dictada contra el interesado por su presunta participación en un homicidio doloso. Por tal motivo, cesó su internamiento y fue puesto a disposición judicial, acordándose su ingreso en prisión.

En el presente caso, por tanto, la intervención de esta Institución ha impedido que se procediera a la expulsión, por estancia irregular, de una persona presuntamente implicada en un homicidio. Por ello, proseguirá la presente investigación a fin de determinar la causa de las disfunciones que se han apreciado en las diligencias de identificación y comprobación de antecedentes, así como, en su caso, las responsabilidades en que puedan haberse incurrido (0413295).

6.7.4. Situación de los ciudadanos extranjeros con resoluciones de expulsión no ejecutables

Como se ha señalado en informes anteriores, esta Institución viene mostrando su preocupación por la situación en que se encuentran en España aquellos extranjeros, contra los que se ha dictado una resolución de expulsión que no puede materializarse, bien porque no existe convenio de repatriación con su país de procedencia, bien porque se desconoce su nacionalidad, o bien el país, cuya nacionalidad alega, no lo reconoce como nacional.

Las actuaciones realizadas desde esta Institución presentan una doble vertiente: de una lado, promover actuaciones que favorezcan la posibilidad de regularizar la situación administrativa de estas personas, en los supuestos en que acrediten la concurrencia de circunstancias excepcionales que permitan normalizar su situación documental. De otro lado, instar de los distintos organismos implicados en los niveles estatal, autonómico y municipal la adopción de medidas de carácter social que tengan por objeto prestar orientación jurídica y protección social, a este colectivo especialmente vulnerable.

Todo ello, como es obvio, está al margen de la necesidad de que España suscriba convenios de readmisión o repatriación, que permitan que estas personas en situación irregular en España sean retornadas a su país de procedencia, articulando a un tiempo procedimientos eficaces para que los flujos migratorios desde esos países se canalicen de manera ordenada.

Como es sabido, estas personas, en su mayoría procedentes de países africanos, entran en territorio español a través de Ceuta, Melilla y las Islas Canarias, por lo que son estos puntos los que inicialmente experimentan mayor presión migratoria.

Centrada así la cuestión, ha de señalarse que en el curso del año 2005 esta Institución inició una investigación de oficio ante la Dirección General de Inmigración, en relación con la realidad de noticias aparecidas en la prensa, en las cuales se afirmaba que diariamente partían del aeropuerto de Las Palmas de Gran Canaria dos aviones con destino a cuatro puntos del territorio nacional (Madrid, Málaga, Murcia y Valencia), en los que se trasladaba a la península a emigrantes subsaharianos, en número máximo de 48 personas en cada vuelo. Al parecer, una vez llegados al punto de destino, estas personas eran puestas en libertad sin más trámite.

La investigación de esta Institución se dirigía a conocer las razones por las que se había adoptado esta medida, así como si se habían suscrito convenios de coordinación interadministrativa, para que estas personas recibieran asistencia por parte de los servicios sociales a su llegada al punto de destino.

En su respuesta, la Dirección General de Inmigración señaló que la especial presión migratoria que sufre Canarias, ha hecho necesaria la articulación de mecanismos específicos para el traslado de extranjeros desde los centros de internamiento y de estancia temporal de extranjeros, cuando el grado de ocupación de los mismos lo hace preciso. El Parlamento de Canarias aprobó el 12 de diciembre de 2001 un Acuerdo en tal sentido y con el mismo fin, en el año 2002 se aprobó en el Congreso de los Diputados una proposición no de ley. Estos acuerdos fueron ratificados en los meses de julio de los años 2002 y 2003, respectivamente, y con base en los mismos desde el 3 de julio de 2002 se realizan traslados de extranjeros en situación irregular desde Canarias hasta las ciudades de la península, en las que existen centros de internamiento de extranjeros.

En lo que se refiere a la colaboración interadministrativa encaminada a prestar asistencia a estas personas, en el informe remitido se señalaba que la llegada de estas personas a la península requiere la actuación conjunta de las distintas administraciones públicas implicadas. Por ello, en el mes de enero de 2005 el Consejo de Ministros aprobó un «Protocolo de actuación para la atención humanitaria y acogida de los inmigrantes desplazados de Canarias a la península», cuya finalidad es articular una política de traslados de carácter integral, en cooperación con las comunidades autónomas y los ayuntamientos.

Entre otras previsiones, dicho protocolo dispone la creación de una comisión mixta, como instrumento para facilitar a las comunidades autónomas de destino información periódica y anticipada, al objeto de prever los recursos necesarios para la acogida.

Dentro de este plan se ha previsto el desarrollo de un programa de acogida a inmigrantes en situación de vulnerabilidad. La Dirección General de Inmigración sostiene que la Administración ha previsto una red de plazas de acogida temporal en las distintas comunidades autónomas, así como instrumentos para atender las necesidades más inmediatas de las personas acogidas en los centros de esta red y proceder al estudio individualizado de su situación.

El alcalde de Murcia y una asociación de funcionarios habían mostrado su preocupación por la situación descrita. Por ello, se les dio traslado del contenido del informe de

la Dirección General de Inmigración, dando por conclusa esta investigación, sin perjuicio de continuar con el seguimiento de la marcha del Protocolo, según se referirá a continuación (F0500002, 0501123 y 0501249).

También compareció ante esta Institución una asociación, mostrando su preocupación por la desprotección que sufren las personas de origen subsahariano que residen irregularmente en Madrid, ya que carecen de medios de subsistencia y no tienen posibilidad de regularizar su situación, por haberse dictado en su contra órdenes de expulsión.

Esta Institución dirigió escritos al Ayuntamiento de Madrid y a la Consejería de Familia y Asuntos Sociales de la Comunidad de Madrid, con la finalidad de conocer si la peculiar problemática que plantea este colectivo había merecido un tratamiento específico de asistencia social o de otra naturaleza, en el ámbito de sus respectivas competencias.

El Ayuntamiento de Madrid informó a esta Institución de la existencia de un proyecto, puesto en marcha en el año 2004, en apoyo de la población de origen subsahariano residente en Madrid en situación irregular, articulado a través de una subvención concedida a un proyecto presentado por la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR). Este proyecto se centra en acciones de tipo social, como asesoramiento jurídico, orientación y apoyo para el acceso a la vivienda, a recursos de empleo y educativos así como atención sanitaria y psicosocial. Durante el año 2004 fueron beneficiarias del programa aproximadamente 900 personas.

Este programa constituye un servicio previsto en el «Plan Madrid de Convivencia Social Intercutural» y está dotado presupuestariamente, por lo que se ha mantenido durante el año 2005 y, según informó el Ayuntamiento, su continuidad está prevista durante los años 2006 y 2007.

Por su parte, la recientemente creada Consejería de Inmigración ha comunicado a esta Institución que para paliar en la medida de lo posible la situación en que se encuentran estas personas, ha creado los centros de atención a inmigrantes (CASIS), de los que actualmente existen 19, que forman parte de la red pública de servicios sociales y que cuentan con un mínimo de quince plazas de alojamiento de emergencia. Asimismo, refiere en su informe proyectos desarrollados durante los años 2004 y 2005 para la atención y acogida de mujeres inmigrantes subsaharianas, realizados por la Dirección General de Inmigración en colaboración con una organización no gubernamental, y un programa de atención a inmigrantes en riesgo de exclusión del que forman parte distintas organizaciones no gubernamentales. Por último, señala que durante el año 2005 se han subvencionado 107 proyectos, con una dotación presupuestaria de un millón de euros, dirigidos a la población inmigrante, de los que tres están especialmente destinados a la población de origen subsahariano.

La circunstancia esencial que determina los problemas de especial desprotección que aquejan a este colectivo de inmigrantes subsaharianos en situación irregular, es su imposible acceso al mercado laboral y a la normalización de su residencia, en tanto pese sobre estas personas una resolución de expulsión y no cumplan con los requisitos exigidos con carácter general en la normativa de extranjería, para acceder a una autorización de residencia por razones excepcionales. Entre tanto, sólo cabe que las distintas administraciones sean sensibles al problema humanitario y realicen las pertinentes actuaciones de

coordinación para paliar, en la medida de lo posible, la grave situación de necesidad que atraviesan estas personas.

En este sentido, la Consejería de Inmigración de la Comunidad de Madrid pone el acento en la falta de aplicación de los mecanismos previstos en el protocolo aprobado por el Consejo de Ministros, para la atención humanitaria y acogida de los inmigrantes desplazados de Canarias a la península en el mes de enero de 2005, ya que, según sostiene, la Comisión mixta prevista en dicho protocolo no ha funcionado adecuadamente como mecanismo de coordinación.

En consecuencia, en el curso del próximo año esta Institución efectuará un seguimiento del grado de efectividad del protocolo antes mencionado, a partir del cual se realizarán las actuaciones que se estimen oportunas ante las distintas comunidades autónomas y corporaciones locales afectadas, en orden a posibilitar que la asistencia a estas personas se preste atendiendo a un esencial principio de solidaridad, pero también a criterios de racionalidad y eficacia (0415859).

6.8. Oficinas consulares

6.8.1. Atención y comunicación con las dependencias consulares

La necesidad de que nuestro sistema consular experimente mejoras sustanciales que reviertan en beneficio de los administrados y del funcionamiento de todo el entramado de los servicios públicos, sigue siendo una prioridad para esta Institución. En el informe del año pasado se resaltó la urgencia de acometer una reforma integral del servicio exterior, dado que el aumento exponencial de las necesidades en materias de visados en los últimos años ha continuado y existen escasas previsiones de que remitan de forma sustancial en los años venideros.

De hecho, se ha convertido en una exigencia resaltar que el principio de eficacia administrativa ha de entenderse no sólo como inherente a la actuación de la Administración y a la relación de adecuación y correspondencia con los fines de interés general que ésta sirve, sino que, además, en el caso de los órganos consulares ese principio de eficacia debe extenderse también a las actuaciones previas, para que puedan iniciarse o desarrollarse los propios expedientes administrativos. Por poner un ejemplo, una deficiente atención telefónica que obstaculice el derecho a obtener información y orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos precisos para formular las diferentes solicitudes [derecho que disfruta cualquier administrado, según el artículo 35 *g*) de la Ley 30/1992], complica, por ejemplo, la solicitud de un visado una vez concedido el informe gubernativo favorable. Otro tanto cabe decir de las dificultades muchas veces no menores, que condicionan e incluso impiden en algunos casos el acceso de los interesados a las dependencias administrativas.

En lo que a la actuación telefónica y por vía informática se refiere, los consulados más sobrecargados presentan, por lo general, deficiencias de funcionamiento. A este respecto pueden citarse como ejemplos destacados las oficinas consulares en Lagos, Islamabad, Quito, Bogotá o La Habana.

Así el Consulado General de España en Lagos dispone de un servicio telefónico insuficiente, para atender el elevado número de solicitudes de citas con el fin de presentar

documentos. La línea para atender dichas solicitudes se abre de 9.00 a 10.00 horas de lunes a viernes, concertándose una media de 20 citas diarias. El informe de la Embajada de España en Abuja (Nigeria), defiende que no resulta conveniente facilitar más citas, pues esto comprometería la actividad del Consulado durante meses. La Embajada manifiesta también que es consciente de la precariedad de medios materiales y humanos, con lo que debe responder a una demanda de visados propia de un país con aproximadamente 150 millones de habitantes. Desde esta Institución se debe llamar la atención sobre el hecho de que, efectivamente, el elevado número de habitantes que engloba esta demarcación consular, no guarda correspondencia con los medios de que se disponen (0503305).

El escaso tiempo asignado, para la obtención de citas para visados por vía telefónica, es uno de los problemas advertidos sobre el funcionamiento del Consulado General de Quito. El servicio de cita telefónica es atendido por una única persona que se ocupa a tiempo completo de atender el teléfono, apoyándose en una aplicación informática que asigna de forma automática las citas. Para la obtención de citas para visados sólo se ha dispuesto del servicio de una hora al día, lo cual resulta, a juicio de esta Institución, claramente insuficiente. No obstante, esta Institución ha de dejar constancia de la conveniencia de generalizar a los demás servicios consulares el sistema informático utilizado en Quito para asignar citas automáticamente (0411760, 0419650 y 0503805).

En ocasiones, la propia oficina consular reconoce el deficiente funcionamiento y participa que intentan suplirlo, en lo posible, merced a los esfuerzos de los funcionarios encargados de la atención, como en el caso de la Embajada de España en Islamabad y, en cierta medida, del servicio que se ofrece en el Consulado de España en Bogotá.

En este último caso existen unos medios técnicos razonables para la atención telefónica al público (30 líneas telefónicas, de las cuales 20 son de entrada y salida, 10 de entrada y dos líneas de fax), pero que resultan escasos debido al elevado número de gestiones que se realizan por esta vía. La atención telefónica se canaliza a través de varios números en los que están grabados una serie de mensajes indicando cómo obtener información y citas, sobre los diferentes trámites a realizar en este consulado. En concreto, se informa de que para obtener información sobre visados, se puede acudir a la página web del Consulado (0417076 y 0517601).

Sin embargo la opción de la página web como alternativa viable ha sido puesta en duda por usuarios de la misma, si bien el Consulado de España en Bogotá ha confirmado a esta Institución el buen funcionamiento de dicha página, informando del número de citas asignadas en febrero y marzo de 2005, 2.159 y 2.367 respectivamente (0504356).

En relación con los contenidos de esta página web, es preciso destacar que dicha página no refleja correctamente los supuestos en los que es necesario presentar el libro de familia, para la reagrupación familiar en régimen comunitario de los padres de un ciudadano comunitario.

A este problema se enfrentó un ciudadano español, soltero, que pretendía reagrupar a sus padres colombianos y que vio cómo, entre los documentos exigidos, aparecía el del mencionado libro, del que él no podía disponer. Después de evaluar el asunto, esta Institución dirigió una recomendación a la Dirección General de Asuntos y Asistencia Con-

sulares, a fin de que impartiera instrucciones al Consulado de España en Bogotá para la modificación de su página web, en lo que se refiere a los requisitos necesarios para la reagrupación familiar de ascendientes y descendientes de ciudadano español, de modo que se suprima en dicha página informativa la exigencia de libro de familia para estos supuestos de reagrupación familiar. La recomendación ha sido aceptada (0216602).

Por lo que respecta al funcionamiento y atención al público del Consulado General de España en La Habana, como esta Institución mencionó en el informe del pasado año, en el transcurso del año 2004 se realizaron diversas investigaciones. Estas investigaciones se referían, entre otras cuestiones, a la necesidad de esperar toda la noche en la ventanilla dedicada a visados, para poder ser atendido en el horario establecido al efecto. Parte del problema estaba, según la opinión de los promotores de las quejas, en la actuación de personas particulares que guardan los puestos en la cola, con ánimo de obtener un beneficio económico (0316791).

El informe oficial remitido manifestaba conocer la situación descrita por el interesado, y señalaba que se habían realizado diversas gestiones con los servicios de seguridad cubanos para evitar este tráfico, aunque se reconoció que tales gestiones no habían tenido demasiados resultados.

A lo largo del año 2005, a través de las quejas que han continuado recibiéndose en esta Institución, se apreció que persiste la necesidad de que los interesados permaneciesen durante un día entero con su noche en la cola de acceso a la oficina consular para poder ser atendidos.

A la vista de ello esta Institución consideró necesario dirigirse nuevamente a la Dirección General de Asuntos y Asistencia Consulares, con la finalidad de verificar si el sistema de compra de turnos continuaba teniendo la generalizada incidencia que se ponía de manifiesto en los escritos de queja. Se solicitaron datos sobre los medios personales y materiales dedicados a la tramitación de visados, con la finalidad de evaluar si resultan proporcionados a la demanda existente. A este respecto se tuvo presente que la situación socioeconómica de Cuba implica que muchos trámites, como los de recogida de impresos u obtención de visado, requieran la presencia física en la oficina consular, dada la escasa red telefónica y la nula implantación de Internet en el país.

También, se solicitó información sobre la realidad de lo comunicado por los comparecientes respecto de las esperas de toda una noche, a la que están sometidos aquellos que desean realizar las gestiones descritas.

En la contestación oficial de dicha Dirección General se participa que la compra de turnos y la existencia de «coleros» continúan siendo prácticas habituales, y las entrevistas con el Ministerio del Interior cubano no han arrojado resultados hasta la fecha. En todo caso, también se refiere en el informe que la mejora del servicio telefónico, para la obtención de cita previa por vía telefónica, va a permitir la entrada de 30 llamadas exteriores frente al anterior sistema que permitía sólo 4, con lo que cabe esperar cierta merma de las colas en el exterior de la sede consular. Además se comunica que la puesta en práctica del llamado «Plan global de actuación» se ha traducido en una importante mejora de los recursos humanos del Consulado. Cabe esperar que esta mejora de personal tenga una incidencia apreciable y en la dispensación de una atención a los usuarios de mayor agilidad y calidad (0316791 y 05015179).

Por último, debe aludirse a la situación en la sección de legalizaciones del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. Con motivo de una queja formulada ante el colapso de los números habilitados para la atención telefónica, que comunicaban continuamente, se inició una investigación para conocer la situación de este servicio. En el informe oficial remitido por la Dirección General de Asuntos y Asistencia Consulares se reconoce que 4 funcionarios están atendiendo a 400 personas diarias y contestando a los documentos enviados por correo. En estas circunstancias se da prioridad a la atención presencial sobre la telefónica.

La Institución es consciente de que a lo largo del año 2005 el desarrollo del proceso de normalización ha supuesto un incremento muy notable de solicitudes de legalización. Por ello confía en que esta presión pueda verse aliviada, si bien es evidente que atendiendo al desarrollo de las corrientes migratorias que recibe nuestro país y a la disparidad de legislaciones en materia de legalización, que todavía subsisten en muchos de los Estados de origen, la dotación de este servicio es claramente insuficiente (05022559).

6.8.2. Supervisión de los criterios de actuación consular

En el curso de la tramitación de varias quejas, se han podido conocer algunas prácticas consulares consistentes en la exigencia de requisitos, a los interesados, no previstos normativamente.

A título de ejemplo, puede referirse la investigación llevada a cabo con la Dirección General de Asuntos y Asistencia Consulares, relativa a las características que debe reunir la carta de invitación que puede presentarse ante los consulados y oficinas consulares, para la obtención del visado de estancia y, en concreto, sobre si ha de estar protocolizada en notario.

La respuesta oficial sostiene que, aun cuando no lo exija expresamente la normativa, el consulado o la oficina consular puede establecer dicha exigencia, acogiéndose a la posibilidad inferida por la propia normativa de extranjería, que permite al servicio exterior solicitar cuantos documentos considere necesarios para la resolución del expediente de visado y, especialmente, que la documentación que se aporte revista todas las garantías de veracidad necesarias para su correcta evaluación.

Esta Institución ha discrepado de la posición mantenida por la referida Dirección General, puesto que si la pretensión de los redactores del actual Reglamento de extranjería hubiera sido la de que la carta de invitación fuera notarial, hubiera establecido ese requisito de forma clara. Por lo tanto, se instó a la Dirección General a advertir a los solicitantes de visado que no es obligatorio que el invitante remita una invitación otorgada ante notario, dado que tal obligación no está amparada por el ordenamiento jurídico, dejando la opción de aportar o no carta de invitación notarial a la libre decisión de los peticionarios (0503014).

En los consulados de Quito y Londres se planteó una situación análoga, en cuanto a la intervención de un notario en determinados trámites. Ambas oficinas exigían que para tramitar visados de reagrupación familiar con ciudadanos españoles, se aportase «acta de manifestaciones o declaración notarial del reagrupante, en el que manifieste su deseo de reagrupación familiar, mencionando individualmente a cada uno de los reagrupados».

A la vista de lo expuesto, se consideró procedente solicitar un informe en el que se indicase la norma legal que daba cobertura a la exigencia de tal documento. La respuesta oficial indica que la exigencia de la declaración del reagrupante, manifestando el deseo de reagrupación familiar, pretende evitar algunas disfunciones que se han producido en el pasado, cuando el cónyuge de un ciudadano español solicitaba, sin el conocimiento de éste, la reagrupación de varios hijos. Esta Institución considera, y así se lo ha indicado a la Dirección General de Asuntos y Asistencia Consulares, que la exigencia de requisitos adicionales a los previstos en la norma para la reagrupación familiar, resulta problemática y abre el camino a diferencias de trato no justificadas. Además, parece inadecuado exigir que tales manifestaciones se deban realizar necesariamente mediante un documento notarial, cuando en el procedimiento administrativo existen otras formas de recoger una declaración de voluntad de manera fehaciente (0417481 y 05016997).

Pasando a otro asunto, según se apreció en una investigación con el Consulado General de España en Shangai, esa oficina requería a los solicitantes de visado la presentación de la oferta laboral original realizada a su favor. En un primer momento se reconoció por la Dirección General de Asuntos y Asistencia Consulares que la normativa no disponía la presentación de ese documento, y se señaló que no era necesaria su aportación. No obstante, pudo comprobarse que dicha práctica no había cesado y se justificaba como un medio para detectar posibles fraudes. La referida Dirección General argumentaba que la oferta de empleo es el único documento en el que se describe la ocupación, para el que el solicitante de visado ha sido autorizado a residir en España, y que resultaba necesario conocer ese dato para determinar si el interesado poseía la cualificación laboral oportuna.

A juicio de esta Institución, la práctica seguida por la representación consular en Shangai, presentaba varios problemas. El primero de ellos es que cargaba sobre los peticionarios la responsabilidad de presentar un documento del que no disponen, pues debe estar en manos de su empleador que se encuentra en España. También llamaba la atención sobre el hecho de que una copia cotejada del mismo está a disposición de la propia Administración, pues ha tenido que ser presentado en el expediente de autorización que se sigue en la correspondiente Delegación o Subdelegación del Gobierno; por lo que, si el Consulado tenía alguna duda, lo procedente era requerir la información por vía interadministrativa. Finalmente se señalaba que la exigencia de comprobaciones extraordinarias resultaba justificada como medida individual, cuando por el conjunto de datos a disposición de la Administración surgieran dudas razonables, pero no podía extenderse al conjunto de las solicitudes formuladas, pues esto contrariaba el principio general de presunción de buena fe por parte de los administrados.

Por este motivo se efectuó una recomendación a la Administración consular, a fin de que cese la práctica de requerir a los solicitantes de visado, que han obtenido autorización de trabajo, la presentación de la correspondiente oferta de empleo. La recomendación ha sido aceptada, acordando el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación con su homólogo de Trabajo y Asuntos Sociales que se indique a las delegaciones y subdelegaciones del Gobierno que incluyan en las resoluciones, autorizando el empleo, una detallada descripción de la modalidad del mismo, de las características del empleador, así como otros datos fundamentales sobre el empleado. Esta Institución realizará el oportuno seguimiento sobre el efectivo cumplimiento de las referidas instrucciones (0503266, 0503278, 0503279, etcétera).

Un ciudadano se dirigió al Defensor del Pueblo Europeo describiendo las dificultades y contradicciones apreciadas entre las administraciones alemana y española, en relación con la expedición de un visado de estancia que permitiera la entrada en España a una ciudadana de nacionalidad letona. La solicitud se cursaba ante las autoridades alemanas por no disponer España de representación consular en la zona en la que se encontraba la peticionaria. Alemania exigió visado de estancia y lo denegó, el Consulado de España en Estocolmo también exigió visado y la Dirección General de Asuntos y Asistencia Consulares, en un primer momento, comunicó al interesado que no era necesario dicho visado y, posteriormente, cambió de criterio.

Analizado el asunto por esta Institución, se señaló a la citada Dirección General que en el anexo I de la Instrucción consular común, dirigida a las misiones diplomáticas y oficinas consulares de carrera de los Estados parte del Convenio de Schengen, se recoge la lista común de terceros países a cuyos nacionales no se exige visado para estancias cortas en los Estados de la Unión Europea. Letonia figura en esa lista. A la postre, la autoridad consular asumió los términos aquí expuestos, si bien también precisaba la necesidad de solicitar un visado que autorice la residencia laboral en el caso de que se tuviera la intención de residir y trabajar por cuenta ajena en España (05014844).

Una asociación benéfica de Vizcaya, dedicada al acogimiento temporal de menores rusos con problemas de salud, compareció ante esta Institución manifestando que tenía prevista la inminente llegada a España de 128 niños rusos, pero que el Consulado General de España en Moscú había anunciado la posible denegación de los visados de todo el grupo de menores, al tener noticias de que un número indeterminado de familias podrían haber iniciado expedientes de adopción, en relación con los menores que viajaban.

Iniciadas actuaciones con carácter urgente con la oficina consular en Moscú, esta transmitió que entendía que la actuación descrita implicaba una desatención de los compromisos asumidos por la asociación y por las propias familias de acogida, al tiempo que consideraba que esa actitud podía tener una incidencia negativa en el conjunto de las relaciones de colaboración con las autoridades rusas, encargadas de la tutela y protección de menores. Por ello comunicó que se había solicitado opinión a la Subdelegación del Gobierno en Vizcaya y a la Dirección General de Asuntos y Asistencia Consulares, a fin de conocer si en tales circunstancias podían considerarse vigentes los informes favorables, al programa de desplazamiento temporal de este grupo de menores, emitidos en su día.

La Institución tomó contacto de manera inmediata con la Subdelegación del Gobierno en Vizcaya, la cual informó que mantenía el informe favorable, con la salvedad de dos menores sobre los que existían razones para creer que las familias de acogida podrían haber iniciado procedimientos de adopción internacional. El Defensor del Pueblo manifestó a la Administración consular que consideraba desproporcionado adoptar una medida de denegación de los visados de alcance general, a la vista de que los datos disponibles hacían suponer que la actuación de las familias, en proceso de adopción, constituía una excepción. También se señaló que la demora en la expedición de los visados tendría consecuencias relevantes en el cumplimento del programa de atención sanitaria para el que los menores viajaban. Finalmente el Consulado General de España en Moscú concedió los correspondientes visados a 126 menores, llegando éstos a España cinco días más tarde (05015943).

Un ciudadano iraquí con residencia legal en España, se dirigió a esta Institución indicando que contaba con la oportuna autorización de residencia por reagrupación familiar a favor de su mujer y sus dos hijos, pero que al comparecer su esposa ante la oficina consular de España en Damasco (Siria), para solicitar los correspondientes visados, no se le permitió presentarlos, por no acreditar que tuviera residencia legal en aquel país. El interesado manifestaba que su familia se encontraba en Siria, dada la situación de su país de origen, y consideraba peligroso que su mujer y sus hijos efectuaran un viaje a Bagdad, al objeto de poder cumplir con el requerimiento de presentar personalmente los visados en su lugar de residencia habitual.

El Defensor del Pueblo tomó en consideración que el desplazamiento por vía terrestre entre Damasco y Bagdad resultaba, en el momento en que se presentó la queja, largo y complicado para cualquier persona, y parecía escasamente razonable exponer a una mujer con dos menores de corta edad a ese trayecto. A juicio de esta Institución, las excepcionales circunstancias que concurrían en el caso constituían causa suficiente para permitir que la interesada fuera dispensada de la obligación de presentación personal de los visados en su lugar de residencia, tanto más cuanto que la Ley de extranjería contempla esta posibilidad con carácter general, vinculándola al supuesto en que el cumplimiento de tal obligación resulte especialmente gravoso. En el caso analizado se daba la circunstancia, además, de que la peticionaria se encontraba en un lugar donde existía una representación consular española, con capacidad para tramitar adecuadamente las solicitudes y efectuar las comprobaciones pertinentes con las suficientes garantías. En consecuencia se dirigió una sugerencia de manera urgente —en atención al escaso tiempo disponible para que concluyera el plazo de presentación de las solicitudes de visado— a la Dirección General de Asuntos y Asistencia Consulares, para que se permitiera presentar dichas solicitudes en la representación consular de España en Damasco. La sugerencia fue aceptada (0504076).

Pasando a otro asunto, debe reseñarse la investigación que permanece en marcha, en relación con las medidas adoptadas por la Embajada de España en Islamabad, para la tramitación y resolución de visados de reagrupación familiar. Según las quejas llegadas a esta Institución, al acudir los interesados a la Embajada para tramitar el visado de reagrupación familiar, les es entregada una carta en la que se indica que debido a su carga de trabajo y a la falta de recursos, la Embajada no podrá procesar la petición en un futuro próximo, por lo que los interesados pueden optar por alguna de las siguientes alternativas: mantener su situación y esperar indefinidamente; pagar la cantidad de 15.000 rupias para que la Embajada gestione más rápidamente la solicitud con la ayuda de colaboradores externos, y, finalmente, retirar la documentación.

Ante esta inusual práctica, el Defensor del Pueblo inició la correspondiente investigación con la Dirección General de Asuntos y Asistencia Consulares. Del informe de este órgano directivo se desprende que la Embajada considera escasamente fiables los documentos de filiación, expedidos por las autoridades locales. Al propio tiempo se señala que las comprobaciones con dichas autoridades son extremadamente lentas, y no siempre obtienen resultados prácticos. En esas circunstancias se ha optado por ofrecer un sistema que permite que una única firma consultora local realice las verificaciones oportunas por cuenta de la Embajada. Lógicamente la cantidad indicada en los escritos que se entregan a los peticionarios es para el pago de dichos servicios.

A la vista de los términos del informe oficial, la Institución procedió a una ampliación de la investigación, a fin de esclarecer determinadas cuestiones sobre el régimen de actuación de esta entidad colaboradora, la forma en la que ha sido seleccionada y los controles que se establecen sobre la misma, así como el tipo de actuaciones que realiza la Embajada, en el caso de que el solicitante de visado no abone el dinero adicional que se requiere para la más ágil gestión de sus expedientes. Al cierre de este informe, la Institución está estudiando la respuesta recibida, por lo que en próximos informes se dará cuenta de la posición que se adopte en torno a este asunto (0419105, 0419538, 0501238, etcétera).

La misma legación ha dado lugar a la tramitación de otras investigaciones relacionadas con el cumplimiento de la normativa, en materia de revisión de los actos administrativos y de resolución de los recursos que se presentan frente a denegaciones de visados.

Así, en una de las quejas recibidas, se planteaba que la sección consular de la Embajada de Pakistán había denegado un visado, motivando dicha denegación en la existencia de «discrepancias en documentos públicos locales», sin precisar en qué consistían las discrepancias advertidas. El informe recibido de la Dirección General de Asuntos y Asistencia Consulares, indicaba que las discrepancias en cuestión se referían a la fecha de nacimiento de la esposa.

A juicio de esta Institución, la utilización de una fórmula tan vaga en la motivación, impide que los interesados tengan conocimiento de cuál sea el problema concreto, dejándoles en una situación de indefensión a la hora de utilizar los recursos contra la resolución, tanto en vía administrativa como jurisdiccional. Por todo ello esta Institución estimó procedente formular una sugerencia para que se procediera a la revisión del expediente, a fin de ratificar la existencia de discrepancias en la fecha de nacimiento de la peticionaria de visado y, de comprobarse las mismas, que se indicase de forma expresa cuáles eran los documentos donde se ha advertido tal discrepancia. Además, para el caso de que tras la revisión se advirtiera la existencia de un error, se sugería que se procediera a la revocación de la decisión adoptada y la emisión del visado. La sugerencia fue aceptada.

Al propio tiempo se formuló una recomendación para que, en el caso de denegación de visados de reagrupación familiar, se informe adecuadamente a los interesados de la causa de denegación, sin utilizar fórmulas generales que impiden conocer a los titulares del visado cuál es en realidad el problema surgido. Sobre esta resolución se está a la espera de la respuesta de la Administración (0419538).

También ha sido necesario formular una sugerencia y, finalmente, al entender que el asunto tenía alcance general, un recordatorio de deberes legales, por la decisión de la sección consular de la Embajada en Islamabad de no resolver los recursos de reposición que se presentan frente a las denegaciones de visados, al entender que los recursos podían considerarse desestimados por silencio. El Defensor del Pueblo tuvo que llamar la atención de la Dirección General de Asuntos y Asistencia Consulares sobre la obligación que la Administración tiene de resolver en tiempo y forma debidos las peticiones y recursos que se le planteen. Por ello no resulta admisible acogerse al silencio administrativo, que es una institución de garantía de los ciudadanos frente a retardos arbitrarios

de la Administración, para reducir a la inutilidad un remedio procedimental, cuya función es que la Administración tenga ocasión de corregir sus actos con carácter previo a la vía judicial. Además, como se razonaba en el texto del recordatorio de deberes legales remitido por esta Institución, la peculiar interpretación efectuada por la sección consular de la Embajada en Islamabad conduciría a considerar superfluo el concepto de demora en la resolución.

La citada Dirección General manifestó asumir el recordatorio y haber dado instrucciones a la oficina en Pakistán, para que se resolvieran expresamente los recursos que se presentasen; también aceptó la sugerencia, en el mismo sentido que le fue formulada en un asunto individual (0417578 y 0419538).

6.9. Oficinas de extranjeros

Como ya quedó reflejado en los dos informes precedentes, los sucesivos procesos de regularización, abiertos tras la entrada en vigor de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, ocasionaron una situación de demora generalizada en numerosas delegaciones y subdelegaciones del Gobierno, ya que el importante aumento del volumen de trabajo no se vio acompañado, en igual o similar medida, de la debida dotación de medios personales y materiales.

Ello determinó el inicio de una investigación de oficio y la elaboración de una recomendación a las distintas administraciones implicadas, a fin de que se adoptasen medidas de urgencia que, en esencia se concretaban en la necesaria creación de oficinas únicas de extranjeros, en provincias con un alto índice migratorio, la adecuación de la plantilla a las nuevas necesidades, la incorporación de medios telemáticos y la articulación de un sistema nacional de información accesible al público, que permitiera a los administrados identificar en todo momento el concreto órgano administrativo tramitador de sus peticiones.

En el curso del año 2005 se ha recibido la contestación de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, en la que se hace alusión a cada uno de los puntos de la citada recomendación y se concluye subrayando la coincidencia de criterios de ese centro directivo con el contenido de la misma.

A este respecto, se expone la intención de avanzar en el proceso de creación de oficinas únicas de extranjeros (que ya se encontraba en marcha en las provincias de Tarragona, Granada y Ciudad Real), indicándose que se han ido adoptando medidas encaminadas a paliar las necesidades de personal detectadas y que está prevista la entrada en funcionamiento de una aplicación informática que permita la consulta en tiempo real de los expedientes en trámite o concluidos, por parte de los organismos competentes en los distintos departamentos ministeriales, pudiendo los interesados consultar a través de conexiones a Internet el estado de tramitación de sus solicitudes.

Asimismo, se hace referencia a las importantes mejoras llevadas a cabo a partir del mes de junio del año 2004, tras establecer el Gobierno un «Plan de medidas urgentes en materia de extranjería», y a la notable simplificación de los trámites administrativos introducidos por el nuevo Reglamento de extranjería, lo que, según criterio de la citada

Secretaría de Estado, redundará en una significativa disminución de la carga de trabajo, dando presumiblemente fin a las disfunciones señaladas por esta Institución.

Por su parte, la Subsecretaría del Ministerio de Administraciones Públicas, coincidiendo con ese mismo criterio, apuntaba en su informe que la entrada en vigor del ya aludido Reglamento de extranjería, permitiría acabar con algunas de las deficiencias observadas en estos últimos años. En lo que se refiere a ese departamento ministerial, se señala que se ha redoblado la eficacia en la gestión de extranjería, al contarse con las infraestructuras de los organismos de la Seguridad Social y de las entidades de integración de las corporaciones locales, lo que igualmente permitiría paliar ese incorrecto funcionamiento.

Se ha de reconocer el esfuerzo desplegado para desbloquear la situación de colapso que se venía arrastrando desde el año 2003. Por otra parte, las mejoras introducidas en los procedimientos por vía reglamentaria, es posible que sirvan para racionalizar el flujo de la gestión administrativa, si bien sobre este extremo es todavía difícil tener datos concluyentes. La Institución ha considerado oportuno concluir esta investigación (F0300054).

También en relación con otro de los procedimientos de regularización, en concreto el proceso de documentación por arraigo, tramitado al amparo de lo previsto en el artículo 31.4 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, se inició una investigación ante la Subdelegación del Gobierno en Barcelona, al dirigirse a la Institución distintos ciudadanos extranjeros poniendo de manifiesto que no habían tenido conocimiento de la resolución de sus peticiones, pese a haber transcurrido un largo período de tiempo desde que las formularon.

La Subdelegación del Gobierno en Barcelona indicó que en los casos investigados se denegaron las solicitudes resultando infructuosos los intentos de notificación, por lo que se procedió a su notificación a través del *Boletín Oficial de la Provincia*. No obstante, no ha resultado posible que la Administración acredite estos intentos de notificación, ya que no obran en los correspondientes expedientes.

En relación con la causa de la ausencia de estos documentos en los expedientes, la Subdelegación del Gobierno en Barcelona comunicó que la resolución de las solicitudes de arraigo de 2001 comportó un elevado número de notificaciones, en concreto de varias sacas, que fueron devueltas por el servicio de correos. Debido a que la inmensa mayoría eran resoluciones concesorias y que era posible la expedición de duplicados, cuando fueran requeridos por los interesados, se optó por su destrucción. No obstante, en dicha operación, por error, fueron destruidas algunas resoluciones denegatorias, entre las cuales se encontraban las correspondientes a los interesados.

Del informe de la Subdelegación del Gobierno en Barcelona se desprende que dentro del citado proceso de arraigo ha sido práctica habitual la destrucción de las resoluciones concesorias de permiso de residencia que no pudieran notificarse por correo certificado, así como de los justificantes de los intentos de notificación.

En relación con esta práctica, resulta necesario recordar que tales documentos forman parte del patrimonio documental, de conformidad con lo establecido en el artículo 49 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, por la que se regula el Patrimonio Histórico Nacio-

nal, siendo por tanto obligación de la Subdelegación del Gobierno en Barcelona, como organismo generador y poseedor de los mismos, su conservación, protección y su mantenimiento en lugar adecuado.

Por otra parte, el artículo 55 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, dispone que la exclusión o eliminación de bienes del patrimonio documental o bibliográfico, debe ser autorizada por el organismo competente, mediante procedimiento establecido en vía reglamentaria, y sin que en ningún caso puedan destruirse tales documentos, en tanto subsista su valor probatorio de derechos y obligaciones de las personas o los entes públicos.

De este modo, la exclusión o eliminación de bienes del patrimonio documental y bibliográfico que contravenga lo dispuesto en el artículo 55 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, constituye una infracción administrativa que puede ser sancionada con multa, según establece el artículo 76 de la misma Ley.

Del informe de la Subdelegación del Gobierno en Barcelona se desprende que dicho organismo procedió a la destrucción de documentos que formaban parte del patrimonio documental y bibliográfico, sin observar el procedimiento establecido al efecto por las normas anteriormente citadas. Según el criterio del Defensor del Pueblo, esta decisión reviste mayor gravedad si se toma en consideración el valor probatorio de la documentación destruida, único medio para acreditar que las notificaciones practicadas en los expedientes se ajustaban a Derecho.

Por todo cuanto antecede, se dio traslado de esta situación a la Dirección General de Inspección, Evaluación y Calidad del Ministerio de Administraciones Públicas y a la Dirección General de Bellas Artes y Bienes Culturales del Ministerio de Cultura, a fin de que se procediera a su investigación, instándose, en su caso, las actuaciones sancionadoras legalmente previstas.

La citada Dirección General del Ministerio de Administraciones Públicas no ha remitido el informe solicitado por esta Institución, por lo que se ha requerido nuevamente su envío.

Sin perjuicio de lo anterior, en los últimos meses de este año se ha recibido el preceptivo informe de la Dirección General de Bellas Artes y Bienes Culturales, en el que se indica que el centro directivo competente sobre el asunto es la Dirección General del Libro, Bibliotecas y Archivos. Al propio tiempo, esta última Dirección General ha remitido un escrito en el que sostiene que la competencia para el examen del asunto planteado corresponde precisamente a la Dirección General de Bellas Artes y Bienes Culturales. A la vista del conflicto de atribución de competencias existente, se ha estimado oportuno dar traslado de estos antecedentes a la Secretaría de Estado de Cultura, como órgano superior jerárquico de ambos organismos, a fin de que determine el órgano competente para el examen del asunto planteado por esta Institución (0306770).

En el pasado informe anual, se hizo mención al deficiente funcionamiento de los servicios de cita previa, habilitados por las distintas delegaciones y subdelegaciones del Gobierno con competencia en materia de extranjería. Tales disfunciones han persistido a lo largo del presente año y han requerido constantes intervenciones por parte de esta Institución.

En este sentido, se ha de recordar que la última reforma operada en la Ley de extranjería, por la Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre, endureció los requisitos para la presentación de solicitudes de los interesados que se encontraran en territorio español, al exigir su comparecencia personal en peticiones de autorizaciones de residencia y trabajo, efectuadas a favor de ciudadanos extranjeros, sin que el lógico incremento de ciudadanos que, por imperativo legal, se vio obligado a acudir a las oficinas o unidades de extranjería, se haya visto compensado con la mejora o el incremento de los medios necesarios para el eficaz cumplimiento de esta exigencia.

La obtención de cita previa supone, en muchos casos, el único medio al alcance de los ciudadanos, para entrar en contacto con la Administración y plantear sus solicitudes. Por ello las incidencias negativas en este servicio ocasionan al administrado una limitación al principio general de acceso al procedimiento, y constituyen un impedimento para el legítimo ejercicio de sus derechos.

Durante el año 2004 la situación derivó en un auténtico colapso en varias provincias, recibiéndose un elevado número de quejas en las que los afectados afirmaban que el permanente bloqueo y la saturación de las líneas telefónicas les impedía obtener citas, agravándose la urgencia en algunos supuestos, como en el caso de las renovaciones de permisos en los que existía un plazo de vencimiento, o en el de las autorizaciones de regreso, en las que los interesados debían viajar por motivos graves a sus países de origen.

A la vista de todo lo anterior, se procedió a remitir una recomendación a la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, Secretaría General de Administraciones Públicas y a la Dirección General de la Policía, de cuyo contenido se dio cuenta en el informe del pasado año, y que en esencia hacía referencia a la necesidad de introducir cambios organizativos y mejoras en los servicios de información y cita previa en esta materia, así como a diversos aspectos del procedimiento para la expedición de determinadas autorizaciones, referidas en concreto a la necesidad de no exigir la presentación personal de los interesados en los supuestos de renovaciones, o de dar el adecuado tratamiento de urgencia a las solicitudes de autorizaciones de regreso.

En el año 2005 se han recibido las preceptivas contestaciones a la recomendación del Defensor del Pueblo, que en líneas generales ha sido aceptada por los organismos implicados.

En este sentido, la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración afirma en su informe que el Real Decreto 2393/2003, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el nuevo Reglamento de extranjería, ha incorporado previsiones como las recomendadas por esta Institución, al permitir que se utilicen fórmulas de representación voluntaria a través de actos jurídicos u otorgamientos específicos, para las solicitudes de renovación o de modificación de las autorizaciones de trabajo y residencia.

En cuanto a las autorizaciones de regreso, la Secretaría de Estado se remite al nuevo texto reglamentario, y estima que ha seguido un criterio similar al de esta Institución, al disponer que cuando el viaje del extranjero responda a una situación de necesidad, la autorización de regreso se tramitará con carácter preferente y su expedición será obligatoria para el órgano administrativo competente.

La citada Secretaría de Estado concluye indicando que comparte el criterio expuesto por esta Institución, sobre la necesidad de dar publicidad de los registros habilitados

para los distintos trámites de extranjería, y así manifiesta haberlo llevado a cabo en el marco del proceso de normalización de extranjeros desarrollado en el año 2005. También alude al conjunto de instrumentos de comunicación externa para que los ciudadanos pudieran tener un conocimiento preciso y detallado del proceso en general, y de los centros de recepción e información en particular.

Por otra parte, de la contestación enviada por el Ministerio de Administraciones Públicas, se deduce que se han realizado considerables esfuerzos por parte del personal encargado de estos servicios, y que existe una asignación de recursos que, con carácter creciente, se viene destinando al área de extranjería e inmigración.

En concreto, se hace alusión a la implantación de un sistema de colaboración interadministrativa, materializado en la encomienda de gestión al Instituto Nacional de la Seguridad Social y al Servicio Público de Empleo Estatal, suscrita a finales del año 2004. Entre los objetivos a los que atiende está el mejorar la información a los interesados, facilitar la formación de los funcionarios destinados a estos servicios, establecer una red de expertos de atención para su empleo donde fueran requeridos, así como gestionar la recepción de documentos y la tramitación hasta las unidades de extranjería de los expedientes de renovación o prórroga.

De igual modo, se pone de manifiesto que, este sistema de colaboración con los citados organismos, que cuentan ya con un experimentado sistema de gestión, unido a los programas de cita previa e información personalizada, permitirán eliminar la mayoría de los obstáculos apreciados por esta Institución.

Por último, la Dirección General de la Policía afirma que acepta el contenido de la referida recomendación. Por lo que se refiere a la situación de Madrid, uno de los puntos con mayor volumen de trabajo, indica que, en lo que respecta a los medios materiales, la apertura de unas nuevas oficinas en Madrid ubicadas en la Brigada Provincial de Extranjería y Documentación, en sustitución de las anteriores dependencias ya obsoletas, mejorará sustancialmente los servicios de atención al público, al existir mayores posibilidades para mejorar la red informática y la contratación de líneas telefónicas.

No obstante lo anterior, ese centro directivo manifiesta no compartir el criterio de esta Institución relativo a la obligación de otorgar cita previa a todos los solicitantes, ya que, según indica, no entiende muy bien dicha concesión de cita a ciudadanos que se encuentren en determinados supuestos para los que el Reglamento de extranjería dispone su inadmisión a trámite, tales como situaciones de falta de legitimación, reiteración de solicitud denegada, prohibición de entrada en España, extranjeros en situación irregular, o supuestos en los que la solicitud no es realizada personalmente por el interesado.

Sin perjuicio de lo que se dirá a continuación, el Defensor del Pueblo debe llamar la atención sobre el hecho de que esa apreciación no es en la mayoría de los casos tan terminante y tan exenta de matices como sugiere la Dirección General de la Policía (0401283).

En relación con este mismo asunto, se ha de recordar que en el año 2004 se remitió un recordatorio de deberes legales a la Delegación del Gobierno en la Comunidad de Madrid, al considerar que la negativa en la concesión de cita previa a ciudadanos sobre los que se podrá pensar que incurrían en uno de los supuestos de inadmisión a trámite de sus solicitudes, suponía una clara vulneración de las normas procedimentales vigen-

tes, al impedir a los administrados la obtención de las correspondientes resoluciones y quedar por ello desprovistos de su derecho a recurrir la decisión administrativa de inadmisión, en caso de considerarla errónea o lesiva para sus intereses.

En el año 2005 la Delegación del Gobierno en Madrid ha rectificado su criterio, transmitiendo instrucciones a la empresa prestadora del servicio de cita previa, para que se informe y advierta a quien pide la cita, de que en los casos de trabajadores en situación irregular las solicitudes serán inadmitidas a trámite, pero que no se niegue la adjudicación de aquella si persiste la voluntad de efectuar tal presentación. En consecuencia, se ha dado por concluida la investigación de esta queja (0411162).

También se han recibido quejas de ciudadanos extranjeros residentes en esta misma Comunidad autónoma que denunciaban las dificultades existentes para obtener citas telefónicas para la renovación de sus autorizaciones, o para solicitar la modificación del alcance de las mismas. Ello dio lugar al inicio de la correspondiente investigación.

En su respuesta, la Delegación del Gobierno en Madrid ha apuntado que el traslado de estos servicios a la Brigada Provincial de Extranjería y Documentación ha supuesto que se habilitaran nuevos números de teléfono, así como un fax disponible las veinticuatro horas del día. La precedente información, unida a la posibilidad de presentar tales solicitudes de renovación en cualquier otro registro o a través de representante, tal y como ha permitido el nuevo Reglamento de extranjería, se han estimado suficientes para considerar resuelta esta situación (05012644 y 05012658).

Las deficiencias apreciadas en el sistema de concesión de cita previa, se han extendido también a otros medios telemáticos, como es el caso del sistema a través de Internet habilitado por el Ministerio de Administraciones Públicas, en lo referente a la provincia de Barcelona. De las quejas recibidas pudo apreciarse que tras rellenar los interesados sus solicitudes, el propio sistema informático les participaba que no existían citas disponibles para esa provincia.

Una vez solicitada la preceptiva información, se pudo deducir que el problema radicaba en que más de un setenta por ciento del total de citas, concedidas por la Subdelegación del Gobierno en Barcelona, se concentraba en un número reducido de personas, lo que dejaba a los demás usuarios sin posibilidad de acceso al proceso.

Tras la intervención de esta Institución, la Subsecretaría del Ministerio de Administraciones Públicas señaló que se introduciría en el sistema informático alguna salvaguardia que impidiera acumular citas y provocar la percepción en los demás ciudadanos de insuficiencia en el sistema. Por consiguiente, se dio por concluida esta investigación, si bien debe señalarse que los problemas para la obtención de cita por vía telemática han persistido, como más adelante se verá (0425958).

Las investigaciones anteriormente reseñadas, hacen referencia al inadecuado funcionamiento de los servicios telefónicos y de Internet, para la obtención de cita previa respecto a solicitudes del llamado régimen general de extranjería. A continuación, y dado su carácter específico, se pasarán a detallar las actuaciones llevadas a cabo por esta Institución, en relación con el funcionamiento de estos mismos servicios de cita previa, en el proceso extraordinario de normalización de extranjeros, que se ha desarrollado en el curso del año al que se refiere el presente informe.

El 7 de febrero de 2005 tuvo lugar la entrada en vigor del nuevo Reglamento de extranjería, abriéndose en tal fecha un plazo de tres meses para la presentación de solicitudes en el proceso de normalización, previsto en la disposición transitoria tercera de ese texto reglamentario, según el cual los extranjeros que figurasen empadronados en un municipio español con anterioridad al 7 de agosto de 2004, y contasen con un contrato de trabajo, podrían obtener una autorización de trabajo y residencia.

También en esta ocasión la Administración habilitó un sistema de cita previa telefónica, al objeto de intentar racionalizar la comparecencia de las personas que se acumulaban en los centros abiertos para la recepción de solicitudes, si bien el elevado número de llamadas y rellamadas recibidas en los primeros días de atención al público, desbordó las previsiones y provocó que las líneas comunicaran de forma permanente.

Ello determinó el inicio de distintas investigaciones por parte de esta Institución, en aquellas comunidades autónomas en las que los ciudadanos habían expresado su descontento por el funcionamiento de este servicio, en concreto, en Madrid, Valencia y Las Palmas.

La Delegación del Gobierno en Madrid manifestó que se había reforzado progresivamente el servicio existente, hasta llegar a una dotación total de ciento cuatro agentes simultáneos en hora punta, lo que permitió dar un índice de respuesta del noventa y ocho por ciento de las llamadas recibidas. Por otra parte, se habilitaron unos buzones digitales para recoger los datos de las personas que llamaban y no eran atendidas, a las que la Administración se comprometía a devolver la llamada un determinado día, compromiso que fue efectivamente cumplido.

Concluía señalándose en el informe enviado que, de cara a la finalización del proceso, se había optado por la apertura de dos centros para la presentación de documentación, con un horario continuado de 9.00 a 21.00 horas, sin estar sujetos a la petición de cita previa.

Esta Institución debe valorar positivamente la actuación de la Delegación del Gobierno en Madrid en este asunto, puesto que la diligencia desplegada ha permitido afrontar una situación que, en un principio, apuntaba a un posible colapso en los últimos días de este proceso de normalización, circunstancia que finalmente no se produjo (0502775).

También se dio por finalizada la actuación llevada a cabo en relación con la Oficina de Extranjeros de Valencia, al constatarse que la Subdelegación del Gobierno en esa localidad había adecuado el servicio de cita previa telefónica, con el consiguiente refuerzo de los efectivos por el tiempo que duró el citado procedimiento.

No obstante lo anterior, en el informe enviado se ponía de manifiesto que el tipo de servicio telefónico contratado no permitía proporcionar datos, acerca del número de llamadas entrantes o atendidas. Según criterio de esta Institución, un servicio telefónico que no facilite esa relevante información, no reúne las condiciones esenciales para que se respeten los principios de eficacia y transparencia, que deben regir el funcionamiento de toda Administración pública, y así se ha puesto de manifiesto a la citada Subdelegación del Gobierno en Valencia (0502717).

En lo referente a la Subdelegación del Gobierno en Las Palmas, se ha participado a esta Institución que en el mes de agosto de 2004 se creó un servicio general de cita pre-

via telefónica en la isla de Gran Canaria, que posteriormente se extendió a Lanzarote y Fuerteventura, y que, según la información enviada, ha funcionado con notable éxito, habiéndose ampliado a las solicitudes en el régimen general de extranjería. No obstante, ha de referirse que permanece abierta una investigación en relación con la atención telefónica en la oficina de Puerto del Rosario (05023360).

Por otra parte, la Subdelegación del Gobierno en Las Palmas manifestaba en su comunicación que, para el procedimiento de normalización, se habilitó un sistema de cita previa específico, atendido por entidades gestoras de la Seguridad Social, en concreto por personal del Instituto Nacional de la Seguridad Social, de la Tesorería General de la Seguridad Social y del Instituto Social de la Marina.

No obstante lo anterior, en previsión de un incremento de solicitudes en el último período del proceso, se pusieron en marcha medidas extraordinarias de ampliación del horario de atención al público, ampliándose dicho horario a los viernes por la tarde y sábados por la mañana, lo que supuso un esfuerzo, tanto económico como personal, de todos los organismos implicados. Esta actuación permitió que la fase final del proceso se llevara a cabo sin incidentes reseñables, consecuentemente, se dio por concluida la investigación (0505077 y 0506148).

En conexión con las investigaciones anteriormente señaladas, debe hacerse mención a varias quejas que referían la imposibilidad de obtener una cita telefónica en la Subdelegación del Gobierno en Barcelona, para la presentación de una solicitud de autorización inicial de residencia y trabajo dentro del proceso de normalización de extranjeros.

Según pudo conocer esta Institución, la referida Subdelegación sólo había habilitado un servicio a través de Internet para la formulación de este tipo de solicitudes. Para poder acceder a dicho servicio se exigía la obtención de un certificado de usuario, dependiendo el servicio de informática de la Subdirección General de Tecnologías de la Información y Comunicaciones del Ministerio de Administraciones Públicas.

En consecuencia, se solicitó a este último organismo y a la propia Subdelegación información sobre el funcionamiento de la concesión de tales citas a través de medios telemáticos. De otro lado, se puso de manifiesto a la Subdelegación del Gobierno en Barcelona que a juicio del Defensor del Pueblo, el acceso a Internet no es todavía generalizado ni exigible a todos los ciudadanos, por lo que se interesó conocer las medidas que se hubieran puesto en marcha o pudieran estar previstas para ampliar los medios de acceso a cita previa.

No obstante, la Subdelegación del Gobierno en Barcelona argumentó que el único legitimado para presentar estas solicitudes, en el proceso de normalización de extranjeros, era el empleador, por lo que no consideraba una exigencia excesiva la utilización de medios telemáticos, señalando asimismo que para el caso de que el empresario quisiera contratar a tres o más trabajadores, podría también concertar dicha cita por medio de fax.

Asimismo, indicaba que se había acordado con los distintos colegios profesionales la gestión por su parte de un total de doscientas cincuenta y dos citas semanales.

Concluido el proceso de normalización, se prosiguió con la investigación, ya que se apreció que las disfunciones para obtener cita a través de Internet continuaban en el

régimen general de extranjería. Así, se recibió en esta Institución el informe solicitado a la Subdirección General de Tecnologías de la Información y Comunicaciones, en el que se concluía que el funcionamiento del sistema telemático de cita previa no presentaba deficiencia técnica alguna que inhabilitase la interacción del ciudadano con la Administración, si bien se ponía de manifiesto que el volumen de citas que la Oficina de Extranjeros de Barcelona ponía a disposición de los ciudadanos, parecía resultar insuficiente a la vista del número de quejas constantes recibidas en esa Subdirección General, ya que en pocas horas quedaban ocupadas todas las citas.

Por tal motivo se formuló una sugerencia a la Subdelegación del Gobierno en Barcelona, al objeto de que aumentara el cupo de citas de la Oficina de Extranjeros accesible a través de Internet, adecuándolo al volumen real de ofertas que pretenden tramitar los interesados. Se está a la espera de la preceptiva contestación, de cuyo contenido se dará cuenta en el próximo informe (0503237 y 05024971).

Antes de pasar a otra cuestión, debe hacerse alusión a un problema producido, como consecuencia de la lentitud con la que en determinados momentos se asignaron las citas, en este procedimiento de normalización. Un ciudadano extranjero que disponía de un certificado de antecedentes penales, válido en el momento de petición de la cita, pero que caducaba con anterioridad a la fecha que le fue asignada para la presentación de su solicitud, se dirigió a esta Institución manifestando su inquietud porque el certificado no fuera considerado valido.

Esta Institución solicitó a la Delegación del Gobierno en Madrid que se tomase la fecha de la petición de cita como la de la solicitud, con el fin de mantener la vigencia de tal certificado. La Delegación asumió ese criterio, dando con ello solución al problema planteado (0503434).

Otro núcleo fundamental de investigaciones, a las que se pasa a hacer referencia, guarda relación con las demoras generales detectadas en el funcionamiento ordinario de algunas oficinas de extranjeros.

Los problemas en este ámbito suelen ser recurrentes, y casi siempre relacionados con una escasa dotación de medios materiales, informáticos y personales; lo que unido, en ocasiones, a la falta de adecuación de las instalaciones, da lugar a que los ciudadanos se vean obligados a realizar prolongadas esperas, incluso a la intemperie, a que se produzcan graves demoras en la tramitación de sus expedientes, o a que sean tratados de un modo inadecuado.

Todo ello genera un lógico malestar general entre los administrados, que ven desatendido su derecho a ser tratados con respeto y deferencia por las autoridades y funcionarios, y a facilitarles el ejercicio de sus derechos, y obliga a esta Institución a intervenir.

A título de ejemplo se puede señalar que en el curso de una investigación se recibió un informe de la Delegación del Gobierno en la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, en la que se hacía alusión a la escasa dotación de recursos que venía arrastrándose desde el año 2002, tanto en la oficina de extranjería de Palma de Mallorca como en las direcciones insulares que de ella dependen. En este sentido, se indicaba que el Ministerio de Administraciones Públicas no había dado hasta esa fecha solución a la situación expuesta, pese a haberse informado a sus servicios centrales de tales deficiencias.

Esta situación tenía una especial incidencia en lo referido a la notificación de las concesiones de autorizaciones de permisos y sus renovaciones. La citada Delegación del Gobierno señalaba asimismo que, como medida paliativa y a título meramente informativo, se había optado por distribuir copias de las resoluciones concedidas, desde las dependencias periféricas de las diferentes islas.

En consecuencia, se solicitó un informe ampliatorio a la Delegación del Gobierno en esa Comunidad autónoma, sobre el transporte de resoluciones entre islas, plazo medio que tardaban en llegar tales resoluciones y disposiciones adoptadas mediante posibles extravíos, al tiempo que se requirió a la Subsecretaría del Ministerio de Administraciones Públicas para que informase sobre las medidas que pudieran estar previstas a medio o largo plazo, para el incremento de medios en estas dependencias administrativas.

La Delegación del Gobierno en las Illes Balears indicó que el medio utilizado para proceder a la notificación de las resoluciones acordadas en materia de extranjería, era el correo ordinario si se refería a resoluciones favorables y, con acuse de recibo si tenían carácter denegatorio. En ambos casos se empleaba el servicio de correos y el plazo medio de envío y notificación era de 22 días.

Según este organismo, dicho sistema resultaba eficaz y ofrecía todas las garantías al efecto en cuanto a su envío y recepción, si bien alegaba que la movilidad en cuanto a domicilios de las personas extranjeras en ese territorio, hacía que en muchas ocasiones fueran devueltas cartas por no localizar el servicio de correos a los interesados en el domicilio indicado para la notificación, siendo recogida posteriormente esta documentación por los administrados en la mayoría de los casos.

De otro lado, la Subsecretaría del Ministerio de Administraciones Públicas comunicó a esta Institución que en el año 2005 se había producido un notable refuerzo de personal, tanto interino como contratado por obra o servicio.

Indicaba asimismo que dentro de las medidas generales para estimular la cobertura de puestos de trabajo en las Illes Balears, en el mes de febrero de 2005, la Administración firmó un acuerdo con algunos sindicatos, para incrementar la indemnización por residencia de los empleados públicos de la Administración General del Estado en dichas islas y que, para el caso de Menorca, Ibiza y Formentera, suponía un incremento medio del 60 por ciento con efectos económicos desde el 1 de septiembre de 2004.

En dicho acuerdo se señalaba que durante el presente año 2005 continuarían las negociaciones sobre dicho concepto, al objeto de seguir adecuándolas a la realidad del territorio insular.

En cuanto a los medios materiales, durante el periodo 2005-2008, se afirmaba en la comunicación enviada que está previsto modernizar y homogeneizar el mobiliario de las oficinas de extranjeros, así como las oficinas de información y registro de los servicios periféricos del departamento, con la dotación y reposición de los elementos necesarios, en función de las disponibilidades presupuestarias y previo estudio de la situación de cada una de las oficinas.

Por último, se concluía señalando que respecto a los sistemas informáticos se estaba ampliando el ancho de banda, para conseguir la capacidad en red necesaria para un

intercambio de datos multimedia eficaz y en tiempo real, así como para la progresiva mejora de equipos.

Dado que de los datos aportados se deduce una clara mejora en la dotación de los servicios de extranjería, y unas previsiones de incremento a medio plazo de los medios materiales, se dio por cerrada la investigación (0426297).

También en relación con esta misma Comunidad autónoma se tuvo conocimiento de que la Comisaría Local de Policía de Ibiza se encontraba ubicada en un edificio obsoleto, sin espacio físico suficiente para la debida atención a los ciudadanos que acuden a realizar trámites de extranjería y en unas condiciones claramente inadecuadas.

A requerimiento de esta Institución, la Dirección General de la Policía ha señalado que está previsto que en el año 2006 se inicien las obras para la construcción de un edificio destinado a la instalación de estas dependencias, habiéndose procedido también al refuerzo de la plantilla con personal temporal y reservado dos puestos para ser ocupados por funcionarios de nuevo ingreso del cuerpo general auxiliar.

Por su parte, la Delegación del Gobierno en las Illes Balears ha hecho referencia en su informe sobre esta cuestión a la adopción de distintas medidas, tales como el establecimiento de cita previa, la diferenciación de ventanillas entre ciudadanos comunitarios y asuntos de extranjería en régimen general, la racionalización de las colas de los diferentes negociados y la mejora del asesoramiento e información a los ciudadanos, lo que, según ese organismo ha permitido agilizar los servicios de atención a los usuarios. Dado que las medidas expuestas contribuirán a paliar de manera razonable las deficiencias detectadas, se ha dado por finalizada esta investigación (0422166).

Por último, cabe señalar que en el curso del presente año se han seguido distintas actuaciones, con relación a la atención que se presta a ciudadanos comunitarios. En las dos subdelegaciones objeto de investigación, en concreto Málaga y Santa Cruz de Tenerife, los ciudadanos de la Unión Europea no requieren un turno específico para ser atendidos, ni precisan cita previa. Los informes oficiales mantienen que los expedientes se resuelven con celeridad.

No obstante lo anterior, la Subdelegación del Gobierno en Málaga ha apuntado que pudiera haber surgido algún problema de comunicación entre los extranjeros que acuden a la Comisaría de Policía de Fuengirola para realizar estos trámites y los funcionarios de policía, dado que en estas dependencias no se dispone de intérprete de idiomas nada más que unos meses al año, cuando son contratados por el Ministerio del Interior (0307926 y 0502313).

6.10. Procedimiento de extranjería

6.10.1. Regularizaciones

El Reglamento de extranjería aprobado por Real Decreto 864/2001, de 20 de julio, en vigor hasta el 7 de febrero de 2005, desarrollaba en su artículo 41 la posibilidad de obtener autorización de residencia por circunstancias excepcionales, contemplando en el apartado 2 *d*) la posibilidad de conceder una autorización si se acreditaba una situación

de arraigo, para lo cual exigía una permanencia continuada mínima de tres años en España, y consideraba circunstancias excepcionales la incorporación real al mercado de trabajo y los vínculos familiares con residentes extranjeros o españoles.

La Administración interpretó de modo restrictivo los requisitos reglamentariamente exigidos, para acogerse a esta vía de regularización. Así, exigió que en todos los casos se acreditara la incorporación al mercado de trabajo y los vínculos familiares, pese a que la literalidad del artículo permitía entender que cualesquiera de esas dos circunstancias acreditadas, bastaba para considerar que el extranjero estaba arraigado en España, y restringió los vínculos familiares que posibilitaban la regularización por este motivo al cónyuge, ascendientes y descendientes en línea directa.

En uno de los casos que se plantearon ante esta Institución, la interesada había suscrito un contrato de trabajo y había acreditado que sus tres hermanos residían legalmente en España, habiendo adquirido uno de ellos la nacionalidad española, mientras que su madre también disfrutaba de autorización de trabajo y residencia inicial, pese a lo cual la Subdelegación del Gobierno en Barcelona había denegado su solicitud de autorización de trabajo y residencia por motivos de arraigo.

El referido organismo comunicó a esta Institución que en la denegación de la autorización, dictada en el mes de abril de 2004, se había seguido el criterio de la extinta Dirección General de Extranjería. Elevada posteriormente consulta a la Dirección General de Inmigración, este organismo determinó la flexibilización del criterio. Ya en el año 2005, tras la intervención de esta Institución, la Subdelegación del Gobierno revocó de oficio la resolución denegatoria y concedió la autorización de residencia solicitada (0422105).

En otro caso, la Delegación del Gobierno en Madrid denegó una solicitud de residencia, por entender no acreditada la concurrencia de los requisitos exigidos en el apartado 2 *d*) del artículo 41 del Real Decreto 864/2001, de 20 de julio, pese a que el interesado había solicitado acogerse a otro supuesto previsto en el Reglamento para la regularización de la residencia en España (residencia continuada durante un mínimo de cinco años). Tras la intervención de esta Institución se dejó sin efecto la resolución denegatoria, y se retrotrajo el expediente al momento procedimental oportuno, prosiguiendo la solicitud su tramitación (0411930).

El Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, por el que se ha aprobado el vigente Reglamento de extranjería, regula en su disposición transitoria tercera un proceso de normalización, a través del cual los extranjeros que acrediten su residencia en España anterior al 7 de agosto de 2004 y un contrato de trabajo, pueden obtener autorización de trabajo y residencia, normalizando así su residencia en España.

El plazo para la presentación de las solicitudes comenzó con la entrada en vigor del Reglamento, esto es, el 7 de febrero de 2005, y finalizó tres meses después. Han sido numerosas las actuaciones realizadas desde esta Institución, en relación con el desarrollo de este importante proceso, tanto de carácter general como investigaciones puntuales. En este apartado se intentará realizar una síntesis de estas actuaciones, si bien ha de indicarse que en el momento de cerrarse este informe, en varias de ellas todavía no se ha obtenido una respuesta de la Administración que permita fijar definitivamente la posi-

ción de esta Institución, en lo relativo a diversas cuestiones controvertidas que se han suscitado en el desarrollo del proceso de normalización.

En primer lugar, hay que señalar que distintas asociaciones se dirigieron a esta Institución, exponiendo su criterio respecto de la insuficiencia del proceso de normalización, por cuanto consideraban que supuestos de acreditada situación de arraigo en España, como son los extranjeros que pretenden desarrollar una actividad por cuenta propia, y los extranjeros menores de edad no nacidos en España, hijos de extranjeros que hayan regularizado su situación dentro del proceso de normalización, quedaban fuera de dicho proceso.

En lo que se refiere a la situación administrativa de los menores de edad, a la que hacen referencia estas asociaciones, ha de señalarse que su situación es la establecida con carácter general en el artículo 94 del vigente Reglamento de extranjería, conforme al cual los menores nacidos en España, hijos de extranjeros que se encuentren residiendo legalmente, adquieren automáticamente la residencia legal, mientras que los nacidos fuera de España precisan acreditar dos años de permanencia continuada para acceder a la autorización de residencia.

El Defensor del Pueblo ya expresó, en el informe correspondiente al pasado año, su criterio contrario a la restricción al acceso a la legalidad de la residencia de los menores de edad no nacidos en España hijos de extranjeros con residencia legal, por considerar que surgen serias dudas sobre la compatibilidad de la exigencia de dos años de residencia con los principios que informan la legislación sobre protección del menor, tanto internacional como española. Dada la trascendencia de la cuestión, la Institución se ve en la necesidad de reiterar este mismo criterio en el presente informe.

De otro lado, en lo que respecta a la situación de los extranjeros en situación irregular en España, que no pudieron acogerse al proceso de normalización por pretender desarrollar una actividad por cuenta propia, esta Institución comunicó a las asociaciones comparecientes que el proceso de normalización nació del consenso de los distintos actores sociales, y ha estado dirigido precisamente a aflorar la gran bolsa de trabajadores por cuenta ajena que trabajaban en situación de irregularidad en España. Por ello, esta Institución no ha considerado procedente mantener un criterio contrario a la premisa sobre la que se ha diseñado el proceso.

Sin perjuicio de lo anterior, con carácter previo a la comparecencia ante esta Institución de estas asociaciones, se inició una investigación con carácter de oficio ante la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, a fin de conocer las vías que dicha Secretaría de Estado estimaba que podían examinarse, a fin de posibilitar la regularización de las personas que se encontraran en la situación descrita dentro del marco reglamentario, a través de la concesión de autorización de residencia por circunstancias excepcionales.

La Administración analizó este supuesto en las Instrucciones dictadas el 22 de junio de 2005 para la aplicación del Reglamento de extranjería. Allí se señaló que las personas en esa situación pueden acogerse al supuesto de autorización de residencia por arraigo social, por entender, interpretando de modo flexible la norma, que en los casos en los que sea preceptiva la emisión de un informe de inserción social para la obtención de la auto-

rización, el Ayuntamiento habrá de estimar que la acreditación de la actividad a desarrollar por cuenta propia, acreditará la disponibilidad de medios de vida suficientes, a efectos de recomendar que se exima al extranjero del requisito de contar con un contrato de trabajo, como prevé el artículo 46.2 *c*) del Reglamento de extranjería. A la vista de esta información se han dado por concluidas las actuaciones practicadas sobre este asunto (0428781).

Estas asociaciones mostraban también su preocupación, por las dificultades que muchos extranjeros podían encontrar para obtener dentro de plazo la documentación requerida (esencialmente el certificado de antecedentes penales de su país de origen).

La Orden PRE/140/2005, de 2 de febrero, por la que se desarrolla el proceso de normalización, previó la posibilidad de que para iniciar los trámites para la normalización, bastase la presentación de la solicitud de certificado de antecedentes penales, con lo que se dio solución al problema planteado. La determinación de la imposibilidad posterior de presentar el certificado de antecedentes penales debe realizarse, a juicio de esta Institución, examinando individualizadamente cada una de las solicitudes en las que se constate esta circunstancia, y así se les transmitió a las asociaciones comparecientes (0504746).

El asunto sobre el que más quejas se han recibido es el relativo a la exigencia contenida en la disposición transitoria tercera del Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, de presentar un certificado de empadronamiento como único medio de prueba de la residencia continuada en España antes del día 7 de agosto de 2004.

En el mes de marzo de 2005 esta Institución dirigió una recomendación a la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, instando a dicho organismo a aceptar, en el proceso de normalización, otros medios de prueba indubitados distintos del certificado de empadronamiento, para acreditar la residencia en España.

En un primer momento la Administración rechazó el criterio de esta Institución. No obstante, el Defensor del Pueblo remitió un nuevo escrito insistiendo en la necesidad de que se ampliaran los medios de prueba, para acreditar la estancia en España.

A este respecto, esta Institución puso de manifiesto que desde la última modificación de la Ley de extranjería, realizada en el mes de noviembre del año 2003, muchos extranjeros no se inscribieron en los padrones municipales, por temor a que sus datos fueran utilizados por la policía para detectar su situación de irregularidad. En otros casos, el empadronamiento de estas personas no ha sido posible, aunque tuvieran voluntad de hacerlo, por diversos problemas (falta de permiso de los titulares del arrendamiento, falta de domicilio fijo, resistencia de algunas oficinas municipales a aceptar el empadronamiento de extranjeros en situación irregular). También se tomó en consideración que en varias comunidades autónomas las medidas puestas en marcha, para prestar asistencia sanitaria a los ciudadanos extranjeros, no requerían el empadronamiento.

Por estas razones, la Institución insistió en que el padrón no resultaba el instrumento de acreditación fiable de la fecha de permanencia en España, que la norma reguladora del proceso de normalización presumía. Se indicó que no parecía razonable que muchas personas, que podían acreditar su residencia en España mediante otros medios de prueba, quedaran fuera del proceso de normalización por el incumplimiento de un

mero requisito burocrático, y se señaló que esta limitación de la prueba no resultaba consecuente con la finalidad pretendida con el proceso de normalización, y suponía un obstáculo importante para el éxito del mismo.

Finalmente la Administración fue sensible a los postulados de esta Institución, y mitigó los efectos de la restricción de los medios de prueba de la residencia, mediante la figura del empadronamiento por omisión, ya prevista en la normativa reguladora del empadronamiento, permitiendo así que personas que iban a quedar al margen del proceso de normalización, por no estar empadronadas con anterioridad al 7 de agosto de 2004, pudieran acogerse al mismo.

Por Resolución conjunta de la presidenta del Instituto Nacional de Estadística y del director general de Cooperación Local, de 14 de abril de 2005, se dictaron instrucciones dirigidas a los ayuntamientos, indicando los documentos admisibles para acreditar la estancia anterior al 7 de agosto de 2004, a efectos de posibilitar el empadronamiento por omisión y, consiguientemente, acogerse al proceso de normalización.

El Defensor del Pueblo ha acogido con satisfacción el esfuerzo realizado por la Administración, para buscar fórmulas que superen la excesiva rigidez de las previsiones sobre acreditación de la residencia a través del empadronamiento. Aunque las disposiciones finalmente adoptadas, no aplican plenamente la recomendación efectuada por esta Institución, constituyen un intento evidente de paliar los efectos adversos de la consideración del empadronamiento, como único medio de prueba para acreditar la residencia en España. Por ello se han concluido las actuaciones.

Debe lamentarse, no obstante, que los postulados de esta Institución no se acogieran más tempranamente, lo que hubiera permitido disponer de mayor plazo para atender las solicitudes de alta padronal y evitar la zozobra de los últimos días del proceso (0501568).

La Resolución de 14 de abril de 2005 a la que se ha hecho referencia, fue elaborada con vocación de establecer un sistema cerrado de documentos, a partir de los cuales pudiera realizarse el empadronamiento por omisión, necesario para acogerse al proceso de normalización. No obstante, algunos ayuntamientos han expedido los correspondientes certificados de inscripción padronal, tomando en consideración documentos no recogidos en dicha resolución. De las quejas que se han recibido en esta Institución, se desprende que en estos supuestos las delegaciones y subdelegaciones del Gobierno, a las que ha correspondido resolver sobre las solicitudes de normalización han dictado, con carácter general, resoluciones denegatorias, por considerar no acreditada la residencia en España anterior al 7 de agosto de 2004.

Esta cuestión fue planteada por el Ararteko del País Vasco ante esta Institución, en un escrito en el que cuestionaba la capacidad de la Administración General del Estado para denegar autorizaciones de residencia, dentro del proceso de normalización, basándose únicamente en que los ayuntamientos habían expedido certificaciones de empadronamiento por omisión, sobre la base de documentos no contemplados en la Resolución de 14 de abril de 2005.

A juicio de esta Institución, la decisión adoptada por algunos ayuntamientos de expedir certificaciones de empadronamiento por omisión, sobre la base de documentos no mencionados por la referida resolución, dudosamente puede tener efectos en la resolución de un procedimiento, cuya competencia ostenta la Administración General del Estado.

En este sentido, se estima necesario señalar que dicha resolución se ha dictado por los órganos competentes, de conformidad con lo establecido en el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, y, una vez evacuado el informe por parte del Consejo de Empadronamiento, entre cuyas funciones, enumeradas en este Real Decreto, figura proponer la aprobación de las instrucciones técnicas precisas para la buena gestión de los padrones municipales, así como informar de cuantas otras cuestiones relacionadas con el empadronamiento puedan proponer o plantear las administraciones públicas.

La adición de determinados documentos para expedir la certificación por omisión, realizada por algunos ayuntamientos, supone, en realidad, una actuación extralimitada sobre lo previsto en la citada resolución; modificación para la que, a juicio de esta Institución, los ayuntamientos no tendrían competencias.

Por otro lado, la resolución fijaba las características de los documentos considerados válidos, para que el ayuntamiento emitiera las certificaciones por omisión, y si las corporaciones locales hubieran considerado que la Resolución de 14 de abril invadía sus competencias, podían haberla impugnado en virtud de la legitimación que ostentan, conforme al artículo 63 de la Ley de Bases de Régimen Local.

A este respecto, tal vez sea de utilidad recordar que el artículo 18.2 de la precitada Ley determina que la inscripción padronal no es un acto administrativo idóneo, para que de él se extraigan consecuencias jurídicas ajenas a su función, criterio reiterado en el anexo a la Resolución de 4 de julio de 1997, por la que se creó la figura del empadronamiento por omisión.

A juicio de esta Institución, y a salvo de otras opiniones mejor fundadas en Derecho, las certificaciones padronales serían un documento fehaciente para cuestiones de carácter local (censo de población, derecho a subvenciones a partir de un número de población concreto, ser vecino de la localidad con los derechos y deberes correspondientes, etc.), pero no parece razonable pensar que unas certificaciones, expedidas al margen de lo establecido en una resolución dictada expresamente para gestionar un procedimiento concreto, puedan desplegar efectos en el mencionado procedimiento.

La Administración estatal ha utilizado un mecanismo ya previsto por las normas locales (certificación por omisión) como instrumento para un fin concreto: otorgar determinados derechos (concesión de la autorización de residencia) a los extranjeros que carecieran de documentación que legitimase su estancia en España y que pudieran acreditar su estancia en España en determinada fecha, aunque no se hubieran empadronado. Para ello ha dictado normas temporales específicas, que contenían instrucciones concretas, con un ámbito de aplicación restringido y dirigidas a un colectivo determinado.

Planteada la cuestión en estos términos, esta Institución considera que es a los tribunales a quienes corresponde pronunciarse sobre esta cuestión, al hilo de las impugnaciones de los ciudadanos o, eventualmente, de las administraciones locales. De estas consideraciones se ha dado traslado al Ararteko, procediendo al cierre de la investigación (05017973).

Sin perjuicio de la posición que ha quedado expuesta, esta Institución está estudiando determinados casos individuales en los que el criterio de la Administración General del Estado resulta, a priori, discutible.

A título de ejemplo puede mencionarse un caso en el que la Subdelegación del Gobierno en Valencia denegó una solicitud, formulada dentro del proceso de normalización, por considerar que el documento presentado para obtener el empadronamiento por omisión en el Ayuntamiento de Torrent, no acreditaba la residencia en España desde la fecha exigida, a pesar de tratarse de una certificación emitida por el propio Ayuntamiento, en la que se afirmaba que el solicitante residía en dicho municipio desde el año 2002 y aludirse en dicho certificado a informes individualizados de la jefatura de sección de bienestar social. Esta Institución ha dirigido una sugerencia a la Delegación del Gobierno en la Comunidad Valenciana, a fin de que se proceda a la revisión de la decisión adoptada (05023875).

De otro lado, debe señalarse que la Resolución de 14 de abril de 2005 recoge como uno de los documentos válidos para obtener el empadronamiento por omisión, a efectos de acogerse al proceso de normalización, las resoluciones denegatorias de anteriores solicitudes de residencia. A este respecto, se han recibido en esta Institución distintas quejas en las que los interesados afirman haber formulado tales solicitudes en años anteriores, y remiten documentación que parece acreditar tal extremo, no obstante lo cual no disponen de la correspondiente resolución denegatoria, e ignoran si la misma llegó a dictarse y no recibieron la correspondiente notificación, o si la Administración no las resolvió expresamente.

En uno de los casos recibidos, el Ayuntamiento de Villajoyosa (Alicante) se negó a emitir el certificado de empadronamiento por omisión, en cumplimiento estricto de la Resolución de 14 de abril de 2005. En otro supuesto, el Ayuntamiento de Formentera del Segura, también municipio alicantino, estimó suficiente el resguardo de una solicitud de residencia anterior al 7 de agosto de 2004, para expedir el certificado de empadronamiento por omisión con base en dicho documento, pero la Subdelegación del Gobierno en Alicante no consideró dicha documentación válida, a efectos de la concesión de la autorización solicitada.

Esta Institución está realizando en ambos casos las actuaciones oportunas ante los organismos implicados, tendentes a determinar si puede acreditarse la existencia de las peticiones de residencia alegadas por los comparecientes, por considerar que en caso de que se confirme su realidad no resultaría procedente la desestimación de sus peticiones de normalización (05010166 y 05020248).

Otro supuesto de carácter excepcional planteado ante esta Institución, y que no parece tener cabida en la resolución de fecha 14 de abril de 2005, es el de un extranjero que con anterioridad al 7 de agosto de 2004 afirma haber sido identificado en dependencias policiales, sin que posteriormente se haya seguido en su contra expediente de expulsión por no resultar procedente, pero no ha podido obtener certificado, emitido por la comisaría correspondiente, acreditativo de este extremo.

Esta Institución investiga la realidad de las manifestaciones del interesado, si bien se permite anticipar que en caso de comprobarse la realidad de su detención e identificación en dependencias policiales anterior al 7 de agosto de 2004, debería considerarse acreditada su permanencia en España, a efectos de conseguir su normalización administrativa (05028453).

Pasando a otro asunto, debe señalarse que durante el desarrollo del proceso de normalización se han recibido quejas provenientes de diversos puntos del territorio nacional, presentadas por ciudadanos extranjeros que pretendían acogerse al proceso de normalización y parecían cumplir con los requisitos exigidos, pese a lo cual habían sido objeto de detención e incoación de expedientes de expulsión por estancia irregular, en los días previos al inicio de dicho proceso, o incluso durante la vigencia del mismo. Muchas de estas personas estaban realizando los trámites oportunos para obtener la documentación, que preceptivamente había de acompañarse con las solicitudes de normalización, y vieron frustrada su pretensión al ser internados y, en la mayoría de los casos, expulsados.

Esta Institución dirigió un escrito a la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, en el que transmitió su desacuerdo con el hecho de que estando abierto un proceso de normalización, cuya finalidad última era precisamente ofrecer vías para que las personas que se encontrasen en situación irregular y contasen con ofertas de trabajo viables pudieran acceder a un estatus regular en nuestro país, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad continuaran desarrollando actuaciones cuyos efectos dificultaban el acceso a dicho proceso.

A mayor abundamiento, se recordó a la Administración que en la propia disposición adicional tercera del Real Decreto regulador del proceso de normalización, se prevé que la concesión de una autorización de residencia determina la revocación de las órdenes de expulsión por estancia irregular y el archivo de los expedientes no concluidos, por lo que no parecía acorde con la finalidad de la norma el desarrollo de actuaciones tendentes a expulsar a personas por una infracción que la propia norma considera dispensable.

En consecuencia, se instó a dicha Secretaría de Estado a que impartiera las oportunas instrucciones para superar tal estado de cosas, considerando que deberían adoptarse medidas para dejar sin efecto los expedientes incoados en tales circunstancias o, al menos, suspender su curso hasta la resolución de los expedientes que se pudieran presentar a este proceso en favor de los interesados.

En su respuesta la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración afirmó que la solución prevista, para normalizar a los extranjeros en situación irregular que pretendieran acogerse o se hubieran acogido al proceso de normalización, no significaba que durante el periodo de presentación de las solicitudes se produjera una exceptuación de la aplicabilidad del corpus de disposiciones normativas vigentes en materia de extranjería e inmigración y, en concreto, de aquellas que regulan las infracciones en materia de extranjería y su régimen sancionador.

Una vez señalado lo anterior, se relataba en dicho informe cuál estaba siendo la actuación de las diferentes brigadas de extranjería y documentación, cuando procedían a identificar a un extranjero en situación irregular en España. A este respecto, se afirmaba que si el extranjero acreditaba que se había acogido al proceso de normalización o disponía de documentos que justificaban que cumplía con los requisitos exigidos para acogerse a dicho proceso, no se instruía expediente sancionador por estancia irregular. En el supuesto de que no acreditase encontrarse en alguna de las circunstancias enunciadas, se disponía la apertura de expediente sancionador. La Institución no duda de la aplicación de ese criterio con carácter general, aunque debe dejar constancia de que se

han producido excepciones que han impedido que personas en situación de acogerse a la normalización hayan podido hacerlo (0504336).

De otro lado, se están recibiendo con cierta frecuencia en esta Institución quejas de las que se desprende que, en la tramitación de las solicitudes de autorización de trabajo y residencia, formuladas al amparo del proceso de normalización, se está solicitando la emisión de informe gubernativo en relación con el ciudadano extranjero que pretende acogerse al proceso. La emisión de informe desfavorable, determina usualmente la denegación de la correspondiente solicitud.

Con carácter general, en dichas resoluciones no se hacen constar cuáles son los motivos en los que se basa el informe gubernativo desfavorable. A este respecto, es necesario recordar que el sujeto legitimado para presentar las solicitudes de autorización de trabajo y residencia, dentro del proceso de normalización, es el empresario y es, por tanto, a éste a quien se notifica la resolución adoptada dentro de este proceso. La comunicación al empresario en la correspondiente resolución de los motivos concretos por los que se ha emitido informe gubernativo desfavorable, podría vulnerar el derecho a la intimidad y a la propia imagen del extranjero afectado, por lo que, a criterio de esta Institución, la falta de constancia de estos motivos en la resolución denegatoria no resulta censurable.

No obstante lo anterior, esta forma de actuación puede conllevar indefensión, ya que el empresario que ha formulado la solicitud y pretende contratar al extranjero, así como el propio interesado, ignoran los hechos concretos que han determinado la denegación de la solicitud, y si estos hechos, realmente, pueden justificar en Derecho la oposición de la autoridad gubernativa a su pretensión de normalizar la situación administrativa y laboral de dicho extranjero.

Por las razones antes referidas en todos estos supuestos, esta Institución se ve obligada a solicitar a la Administración copia de los informes gubernativos desfavorables, en los que se ha basado la denegación de las solicitudes de autorización de trabajo y residencia, e incluso, en ocasiones, se ha solicitado la remisión del expediente completo. Estas investigaciones se encuentran abiertas al tiempo en que se redactan estas páginas y de su resultado se dará cumplida cuenta en el informe correspondiente al próximo año. No obstante, como criterio ya establecido desde el Defensor del Pueblo, debe señalarse que la simple existencia de un informe gubernativo desfavorable no constituye causa directa de denegación de la autorización de trabajo y residencia presentada dentro de este proceso de normalización, salvo que su contenido refiera circunstancias incompatibles con la permanencia del solicitante en España, tales como tener antecedentes penales, o haber sido sancionado como autor de una infracción administrativa grave prevista en la Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana (0417938, 0507143, 05013662, 05013684 y 05025582).

Se ha tenido también conocimiento de la situación de ciudadanos extranjeros, que fueron en su día expulsados, en virtud de resolución de expulsión dictada, por encontrarse residiendo en España en situación irregular, pero posteriormente regresaron y se acogieron al proceso de normalización.

De la información recibida en esta Institución parece desprenderse que en estos casos la existencia de solicitud de normalización no ha impedido que contra estas per-

sonas se haya dictado orden de devolución en aplicación de lo previsto en el artículo 58.2 de la Ley de extranjería, conforme al cual no es preciso expediente de expulsión para la devolución, de extranjeros que, habiendo sido expulsados, contravengan la prohibición de entrada en España impuesta junto a la orden de expulsión.

En uno de los supuestos planteados ante esta Institución, la solicitud de autorización de trabajo y residencia había sido concedida, pero en el momento en el que el extranjero se dirigió a la Brigada Provincial de Extranjería y Documentación de Madrid, para realizar los trámites para la expedición de la tarjeta de extranjero, se comprobó que pesaba en su contra orden de expulsión por estancia irregular, y que en su día había sido expulsado, lo que motivó que en ese momento la autoridad policial dictara y notificara resolución de extinción de la autorización de residencia, procediendo a la detención del interesado para su inmediata devolución a su país de origen.

Tras la intervención de esta Institución, poniendo de manifiesto el irregular procedimiento de extinción de la autorización, se procedió a dejar sin efecto dicha resolución y a la puesta en libertad del extranjero afectado por tal medida (05025943).

En otro caso, se procedió por el mismo motivo a la devolución de dos extranjeros que se habían acogido al proceso de normalización, pese a que uno de los extranjeros afectados también consiguió autorización de trabajo y residencia dentro de dicho proceso, por entender las autoridades que el proceso de normalización no ampara los supuestos de expulsiones ya ejecutadas.

Una vez evaluado el problema, esta Institución dirigió un escrito a la Dirección General de Inmigración, a fin de conocer la posición de dicho centro directivo sobre el asunto expuesto, así como si existían instrucciones concretas al respecto.

En su respuesta, la Dirección General de Inmigración señala que la disposición transitoria tercera del Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, dispone que «la concesión de la autorización de residencia determinará el archivo de los expedientes de expulsión pendientes de resolución, así como la revocación de oficio de las resoluciones de expulsión que hayan recaído sobre el extranjero titular de la autorización, cuando el expediente o la orden de expulsión correspondiente esté basada en las causas previstas en el artículo 53 *a*) y *b*) de la Ley Orgánica 4/2000».

No obstante, la Orden PRE/140/2005, de 2 de febrero por la que se desarrolla el procedimiento aplicable al proceso de normalización, recoge el contenido de la disposición transitoria tercera parcialmente transcrita, pero introduce el matiz de que esta previsión es de aplicación exclusivamente a las órdenes de expulsión no ejecutadas. La Institución debe dejar constancia de que, con carácter general, entiende que una orden de esta naturaleza no es cauce adecuado para acotar el alcance de una norma reglamentaria, y puede exceder de la habilitación concedida para dictar disposiciones de desarrollo (05021550).

Por último, debe señalarse que se ha recibido un escrito en esta Institución, poniendo de manifiesto ciertos casos producidos en el marco del procedimiento de normalización, en los cuales se han dictado resoluciones favorables pero, posteriormente, los empleadores se han negado a tramitar el alta de los trabajadores en la Seguridad Social.

La cuestión tiene una trascendencia esencial, ya que las normas que regulan el proceso de normalización condicionan la vigencia de la autorización de trabajo y residencia

a que, en el plazo de un mes desde la notificación de la resolución favorable, el empleador proceda al alta del trabajador extranjero en la Seguridad Social.

Esta Institución se dirigió a la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, con la finalidad de conocer las medidas que pudieran haberse adoptado para paliar situaciones como la descrita. En su respuesta, la Secretaría de Estado dio traslado a esta Institución del contenido de las instrucciones, impartidas con fecha 4 de julio de 2005, a las oficinas de extranjeros y unidades de extranjería dependientes de las delegaciones y subdelegaciones del Gobierno, en relación con la cuestión planteada.

Dichas instrucciones van dirigidas a posibilitar la normalización de aquellos extranjeros que han acreditado cumplir con todos los requisitos exigidos en el proceso y que han visto rechazada su solicitud por razones imputables al empresario, y a aquellos extranjeros que han obtenido resolución favorable pero respecto de los cuales se ha constatado la imposibilidad de cursar el alta en la Seguridad Social, por desistimiento del empleador o causa de fuerza mayor.

En estos casos, se ha previsto la posibilidad de que el extranjero solicite la continuación del expediente, aportando un nuevo contrato de trabajo con empresa o empleador distinto.

Esta Institución valora muy positivamente el criterio mantenido por la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, criterio que obedece a un esencial principio de lógica jurídica y mediante el cual se consigue dar una solución justa y razonable, propiciando asimismo que el proceso de normalización consiga los fines para los que se ideó. Lamentablemente, quedan fuera de la posibilidad de normalización los extranjeros que no han conseguido un nuevo contrato con un empleador distinto de aquel que inició los trámites y que se ha negado a cursar el alta en la Seguridad Social, una vez obtenida resolución favorable. Respecto a estas situaciones, sólo cabe esperar una contundente respuesta por parte de la autoridad laboral ante la falta de cumplimiento del compromiso contraído por el empleador o empresario sobre el mantenimiento del contrato por un periodo mínimo de seis meses (05019503).

6.10.2. Derecho a la vida en familia

6.10.2.1. Trámites de reagrupación familiar

La legislación de extranjería condiciona el derecho de reagrupación familiar de los extranjeros residentes legales en España a que los solicitantes acrediten, entre otros extremos, que cuentan con medios de subsistencia necesarios para atender las necesidades de su familia una vez reagrupada y que disponen de un alojamiento adecuado para la misma.

El Real Decreto 864/2001, de 20 de julio, por el que se aprobó el hoy derogado Reglamento de extranjería, disponía en su artículo 44 la posibilidad de que mediante Orden del Ministerio del Interior se fijara la cuantía exigible de recursos económicos o medios de vida a los solicitantes de reagrupación familiar, teniendo en cuenta el número de personas a cargo del solicitante, a las que pretendiera reagrupar y la evolución de los índices generales de precios.

Esta orden ministerial nunca llegó a publicarse, por lo que la falta de instrucciones generales respecto a las cantidades económicas exigibles a los reagrupantes y a los requisitos mínimos que debían reunir sus viviendas, ha ocasionado una disparidad de criterios en las distintas delegaciones y subdelegaciones del Gobierno, en las que se han fijado unos parámetros con diferencias poco razonables en ocasiones.

A título de ejemplo cabe señalar que, según la información recabada, la Delegación del Gobierno en Madrid viene aplicando el criterio fijado en una Circular del año 2002, que regula aspectos de la residencia comunitaria. La propia Administración reconoce que este criterio resulta en ocasiones muy estricto, como sucedió en el caso de la persona que solicitó la intervención del Defensor del Pueblo, quien finalmente obtuvo una decisión favorable a la reagrupación de su hijo, tras rectificar ese centro directivo su inicial denegación (0412869).

Otra intervención seguida ante la Subdelegación del Gobierno en Valencia permitió comprobar que los criterios para determinar los medios de vida o recursos económicos suficientes en los procedimientos de reagrupación familiar, fueron marcados por el Delegado del Gobierno en aquella Comunidad el año 1999, fecha en la que empezó a funcionar la oficina de extranjeros. En el informe enviado se señalaba que estos criterios se establecieron a título meramente orientativo y no han experimentado ninguna variación en todos estos años (0401230).

En otras comunidades autónomas no existe siquiera una mínima orientación objetiva, sobre el baremo a aplicar para estos casos. Así, se solicitó a la Dirección Insular de la Administración General del Estado en Ibiza y Formentera que informara de los parámetros que utilizaban, con carácter general, para informar favorablemente las peticiones de reagrupación familiar. Pese a sucesivos requerimientos, no ha resultado posible obtener un criterio claro por parte de ese organismo, que se ha limitado a responder que estos procedimientos se resuelven atendiendo a criterios de ecuanimidad, racionalidad, y de sentido común (0423116).

Como último ejemplo puede señalarse que la Subdelegación del Gobierno en Santa Cruz de Tenerife también puso de manifiesto a esta Institución que la resolución de los expedientes de reagrupación familiar se deja, en parte, al buen criterio de los funcionarios encargados de su tramitación.

De la precedente información sólo puede concluirse que la inexistencia de instrucciones generales sobre el tema, genera una situación de inseguridad jurídica que puede dar lugar a arbitrariedades y choca frontalmente con el contenido del artículo 35 *g*) de la Ley 30/1992, según el cual los ciudadanos, en sus relaciones con las administraciones públicas, tienen derecho a obtener información y orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar.

En consecuencia, y como ya se señaló en el informe del año 2004, esta Institución apuntó a la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración la posibilidad de fijar un único criterio en el nuevo Reglamento de extranjería, que se encontraba entonces en fase de elaboración.

Finalmente el citado texto reglamentario, cuya entrada en vigor se produjo el 7 de febrero de 2005, estableció en su artículo 42.2 *d*) que el ministro de la Presidencia, a pro-

puesta de los ministros del Interior, y de Trabajo y Asuntos Sociales, determinará la cuantía de los medios de vida exigibles a estos efectos, así como el modo de acreditar su posesión, teniendo en cuenta el número de personas que pasaría a depender del solicitante a partir de la reagrupación.

Esta Institución celebra que el nuevo Reglamento de extranjería exija una regulación homogénea en todo el territorio nacional sobre esta materia, ya que, como ha quedado anteriormente expuesto, su dispersión y ausencia de concreción ha dado lugar a situaciones no deseables de falta de racionalidad en su aplicación, con la consecuente desorientación entre los ciudadanos.

No obstante lo anterior, transcurridos casi siete meses desde la entrada en vigor del Reglamento, la anunciada Orden Ministerial tampoco había sido dictada, por lo que a finales del mes de agosto de 2005 se dirigió una recomendación a la Dirección General de Inmigración instando a la Administración a que, en el plazo más breve posible, procediera a su promulgación. En esa misma recomendación se hacía igualmente mención a la conveniencia de que esa disposición se completara con algunas indicaciones sobre la idoneidad de la vivienda familiar.

En la respuesta recibida, el citado departamento ministerial se muestra favorable a aceptar esta recomendación, e indica que de hecho se está procediendo por esa Dirección General a la elaboración de una propuesta en relación con el contenido de una próxima orden ministerial sobre medios económicos que deben acreditarse en los procedimientos en materia de extranjería e inmigración, en la que se incluirá, entre otras, la materia relativa a la cuantía de los medios de vida exigibles a los efectos del procedimiento de reagrupación familiar.

Por otra parte señala que, siguiendo el criterio de esta Institución, se está valorando también la viabilidad de elaborar un instrumento jurídico específico que establezca los mínimos que deben reunir las viviendas de los ciudadanos, que pretenden ejercer su derecho de reagrupación, para ser consideradas suficientes a los efectos de la reagrupación familiar.

Dado que ya se han iniciado los trabajos para la elaboración de la citada orden ministerial, se concluye indicando en la referida comunicación que resulta previsible que se proceda a su promulgación en un plazo breve. En consecuencia, esta Institución proseguirá sus actuaciones hasta la definitiva publicación de esta norma de desarrollo (0309420 y 0413027).

Otro de los temas generales que ha sido motivo de atención por parte de esta Institución, guarda relación con las solicitudes de reagrupaciones familiares planteadas en favor de los ascendientes del extranjero residente legal o de su cónyuge.

El anterior Reglamento de extranjería se limitaba a señalar que cuando se solicitara un visado de residencia para la reagrupación familiar de un ascendiente, se debería aportar la documentación que acreditara que dicho ascendiente se encontraba a cargo del reagrupante o de su cónyuge y que existían razones que justificaban la necesidad de autorizar su residencia en España. Sin embargo, no se había fijado para estos casos un criterio claro respecto de los concretos documentos que pudieran acreditar dicha dependencia, ni el alcance y nivel de ingresos a que la misma se refería.

El nuevo texto reglamentario ha supuesto un avance en esta materia, al indicar que se entenderá que los familiares están a cargo del reagrupante cuando se acredite que, al menos durante el último año de residencia de los reagrupantes en España, han transferido fondos o soportado gastos de su familia en una proporción que permita inferir una dependencia económica efectiva.

La determinación de la cuantía o el porcentaje de ingresos considerados suficientes a estos efectos, así como el modo de acreditarlos, se encuentra igualmente pendiente del desarrollo de la Orden Ministerial anteriormente mencionada. Así pues, hasta tanto se promulgue la tan necesaria orden, persisten en nuestro ordenamiento conceptos jurídicos indeterminados que obligan a esta Institución a supervisar con particular atención la actuación de la Administración, con relación a las quejas en las que los ciudadanos discrepan con la denegación del visado de reagrupación familiar solicitado para sus ascendientes y afirman que, a su juicio, la dependencia económica ha quedado suficientemente documentada.

En estos supuestos se pide al correspondiente órgano administrativo que especifique los motivos en los que se ha fundamentado la resolución denegatoria y, en ocasiones, se remite copia de los documentos obrantes en esta Institución en relación con las transferencias mensuales o envíos periódicos de dinero realizados por los interesados a sus familiares, por si pudiera apreciarse la existencia de algún error en su valoración que diera lugar a la rectificación del criterio aplicado (0502103).

Pasando a otra cuestión, puede referirse el caso de un ciudadano de nacionalidad guineana, a la que el Consulado General de España en Dakar denegó un visado de reagrupación familiar solicitado para su esposa, porque el matrimonio se había celebrado por poderes y esta circunstancia no constaba acreditada en el certificado de matrimonio presentado, si bien no se ponía en duda la autenticidad del vínculo matrimonial.

A este respecto, se señaló a la Dirección General de Asuntos y Asistencia Consulares que esa omisión en el certificado no era imputable al solicitante, sino al propio Registro Civil de Guinea-Conakry, por lo que no resultaba admisible que se denegara sin más el visado, sin que previamente se hubieran realizado las actuaciones precisas para aclarar este extremo, bien de oficio, directamente ante las autoridades del país de origen expedidoras del certificado, o bien dando al interesado un plazo para completar dicha documentación.

En consecuencia, se formuló una sugerencia a la citada Dirección General que fue admitida, procediéndose a la concesión del visado a la cónyuge del ciudadano compareciente (0306747).

Por último, debe dejarse constancia de que esta Institución continúa recibiendo quejas de ciudadanos ghaneses residentes legales en España, que se muestran disconformes con la denegación de los visados de reagrupación, solicitados para sus familiares ante la sección consular de la Embajada de España en Accra (Ghana).

El problema deriva de que las autoridades consulares españolas consideran que los datos obrantes tanto en el Registro Civil central de aquella República, como en los registros civiles locales, no resultan suficientemente fiables al ser con frecuencia objeto de manipulación. Por otra parte, se mantiene que el concepto de familia en aquel país es

muy extenso, lo que en ocasiones supone que se inscriban como hijos a otros familiares que no son descendientes en línea directa, con la finalidad de propiciar su reagrupación.

Ello determina que el criterio para la valoración de la documentación presentada por los interesados sea muy estricto y que se deniegue un elevado número de peticiones, en consideración a la mera existencia de indicios de matrimonios fraudulentos, o por apreciar esa representación consular que no ha quedado suficientemente acreditada la relación paterno-filial.

En todos los casos llegados a la Institución se ha dado traslado a la Dirección General de Asuntos y Asistencia Consulares, de las alegaciones de los exponentes que pudieran desvirtuar los motivos de tales denegaciones, instando en su caso a la Administración a fin de que realice una nueva valoración de los documentos presentados, o informe a los interesados de los concretos documentos o pruebas que debe aportar para que prospere su petición.

En otros supuestos, pese a no ponerse en duda la validez de los certificados aportados por los interesados, se realizan entrevistas personales a los comparecientes en esa oficina consular, tras las cuales es frecuente que se denieguen los visados por posibles contradicciones en sus declaraciones.

No obstante lo anterior, en dos investigaciones que se encuentran todavía en tramitación se ha conocido que las citadas entrevistas se realizaron en su momento en inglés y sin la presencia de traductor, por lo que, al desconocer los reclamantes este idioma, no pudieron dar ninguna respuesta. En ambos casos se ha solicitado de la Dirección General de Asuntos y Asistencia Consulares que investigue lo ocurrido y revise la denegación de estos visados, de cuyo resultado se dará cuenta en el próximo informe (0413059, 0413102, 0413119, 0413178, etcétera).

6.10.2.2. Equiparación de las parejas de hecho a los matrimonios

En el informe correspondiente al pasado año, se recogió la investigación realizada por esta Institución ante la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, en relación con la trasposición a la normativa interna de la Directiva 2003/86/CE, de 22 de septiembre, del Consejo de la Unión Europea, sobre el derecho a la reagrupación familiar.

Como ya se señaló, dicha Directiva permite a los Estados autorizar la entrada y residencia de la pareja no casada, nacional de un tercer país que constituya con el reagrupante una relación estable debidamente probada, permitiendo así la equiparación a estos efectos de la pareja de hecho con el matrimonio.

El plazo para la trasposición de la Directiva finalizaba el 3 de octubre de 2005. Por ello, esta Institución puso de manifiesto a la citada Secretaría de Estado su criterio acerca de la coherencia de propiciar dicho cambio normativo, tomando en consideración los pronunciamientos del Tribunal Supremo sobre la materia. Las consideraciones de esta Institución fueron ampliamente reflejadas en el anterior informe anual, por lo que no parece necesario reproducirlas aquí.

Finalmente, la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración ha comunicado a esta Institución su criterio acerca de la plena conformidad de la vigente normativa espa-

ñola, sobre el derecho a la reagrupación familiar con el contenido de la Directiva 2003/86/CE, en todos los aspectos de la misma que son regulados con carácter impositivo para los Estados miembros de la Unión Europea, indicando que el régimen relativo a la entrada y permanencia de parejas no casadas es de carácter facultativo, no estando por tanto obligado el Estado español a disponer la incorporación a nuestro ordenamiento jurídico de este supuesto.

El Defensor del Pueblo no planteó que la Directiva antes citada impusiera la obligación de dar igual trato al cónyuge, y a la pareja no casada, a efectos de su entrada y permanencia en España. No obstante, ha de señalarse que la equiparación de ambos supuestos parece cohonestar con el concepto amplio de familia que puede inferirse de la Constitución Española y responde a una realidad social de nuestro entorno europeo que, a juicio de esta Institución, debería ser tomada en consideración por el legislador. Por ello, es de lamentar que no se haya estimado procedente regular la materia en el sentido permitido por la citada Directiva y propiciado por esta Institución (0307518).

6.10.3. Autorizaciones de residencia y trabajo en régimen general

En primer lugar, es necesario hacer referencia a las consecuencias de la Sentencia del Tribunal Supremo dictada el 6 de abril de 2004, por la que se declaró nulo un apartado del acuerdo por el que se establecieron las normas de procedimiento del contingente de trabajadores extranjeros fijado para el año 2002, que establecía con carácter general la inadmisión a trámite de las solicitudes de trabajo y residencia presentadas fuera de ese cauce del contingente.

Como se ha señalado en anteriores informes, la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración dictó en el año 2004 unas instrucciones, para la revisión de oficio de todos los casos en los que se hubiera aplicado dicho precepto, incluso los ya firmes, retrotrayendo cada expediente al momento previo a la resolución de inadmisión a trámite.

Dado el tiempo transcurrido desde la aplicación de la norma, parcialmente anulada por el Tribunal Supremo, es razonable suponer que muchos de los extranjeros afectados por la misma han podido obtener con posterioridad autorización de residencia, bien por darse alguna de las circunstancias excepcionales o de arraigo recogidas en la Ley de extranjería, bien acogiéndose al reciente proceso de normalización. Sin embargo, ello no obsta la obligación de la Administración de dar cumplimiento a la sentencia del Tribunal Supremo y a sus propias decisiones, explicitadas en las instrucciones a las que se ha hecho referencia, examinando cada uno de los casos y reanudando la tramitación de los expedientes en aquellos casos en los que resulte procedente. Por ello, durante el año 2005 esta Institución ha seguido realizando un seguimiento del cumplimiento de dichas instrucciones.

De los últimos informes remitidos por la Administración, se desprende que la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración ha considerado que no todas las provincias españolas están afectadas por la ejecución de la sentencia referida, sino sólo aquellas que tenían asignado contingente en la convocatoria correspondiente al año 2002.

No obstante, hay que señalar que el apartado del acuerdo del contingente fijado para el año 2002, cuya declaración de nulidad ha motivado este proceso de revisión de oficio,

determinó la inadmisión a trámite de las solicitudes de permiso de trabajo y residencia en régimen general, formuladas durante ese año en todo el territorio nacional, sin que a tales efectos fuera relevante que se hubiera fijado o no contingente para la correspondiente provincia.

Por ello, esta Institución solicitará la oportuna información con la finalidad de conocer la justificación para la limitación de este proceso de revisión de oficio en el sentido señalado (0217521).

Se han recibido también quejas de ciudadanos extranjeros, hijos o nietos de españoles de origen mostrando su deseo de que la Administración española establezca algún cauce privilegiado, para poder fijar su residencia en España, generalmente como paso previo a la adquisición de la nacionalidad española, para lo cual deben acreditar residencia legal en España, al menos durante un año.

El artículo 39.3 de la vigente Ley de extranjería, prevé la posibilidad de que el contingente de trabajadores extranjeros establezca un número de visados para búsqueda de empleo, dirigidos a hijos o nietos de españoles de origen. Por su parte, el Reglamento de extranjería se limita a señalar en su artículo 82 que el número de visados de búsqueda de empleo dirigidos a nietos e hijos de españoles de origen, se regulará en el acuerdo del contingente.

El Defensor del Pueblo tiene un especial interés en atender a todos aquellos españoles que se vieron obligados a abandonar España por motivo de emigración, constituyendo una de las principales preocupaciones de esta Institución la de favorecer que los hijos y nietos de españoles, que se sientan vinculados a España y quieran fijar su residencia en este país, encuentren en la normativa los cauces adecuados para satisfacer este deseo.

Por tal razón, se dirigió un escrito a la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, en el que se expuso este especial interés y se solicitó información sobre las previsiones existentes, respecto a la aprobación de un número de visados de búsqueda de empleo dirigidos a los hijos o nietos de españoles de origen.

En su respuesta, la citada Secretaría de Estado señalaba que en el siguiente acuerdo de contingente de trabajadores extranjeros, se contemplaría lo relativo a estos visados de búsqueda de empleo. Finalmente, por Resolución de 30 de diciembre de 2005, de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, se ha dispuesto la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros de 23 de diciembre de 2005, por el que se regula el contingente de trabajadores extranjeros de régimen no comunitario para el año 2006. Este acuerdo fija un contingente de visados de búsqueda de empleo para hijos o nietos de español de origen en número total de 570, destinados a las comunidades autónomas de Andalucía, Galicia y Cantabria. Las normas del contingente requieren la coordinación de la Dirección General de Inmigración, la Dirección General de Emigración y la Dirección General de Asuntos y Asistencia Consulares, organismos que deben dictar instrucciones conjuntas necesarias para el desarrollo y buen fin de este cupo específico; por tanto el asunto seguirá siendo objeto de seguimiento por parte de esta Institución (0422523).

En otros supuestos, esta Institución ha examinado el caso de extranjeros que han disfrutado de autorización de residencia inicial no laboral, y llegada la pérdida de vigencia de la autorización, solicitan la renovación de su autorización de residencia y la conce-

sión de una autorización de trabajo inicial. En los supuestos examinados, tramitados durante la vigencia del anterior Reglamento de extranjería (aprobado por R. D. 864/2001), la Subdelegación del Gobierno en Valencia denegó la autorización de trabajo, y esta denegación determinó la denegación de la renovación de la autorización de residencia solicitada conjuntamente. Tales denegaciones se produjeron transcurrido más de un año desde la presentación de las correspondientes solicitudes.

Esta Institución realizó un análisis de los preceptos reglamentarios de aplicación a los supuestos examinados, examen del que se concluyó que una vez cumplido el plazo de vigencia de un permiso de residencia temporal obtenido por primera vez y solicitado en plazo el reconocimiento de la continuidad de la residencia legal, esta solicitud sólo puede tramitarse como solicitud de renovación, con independencia de que la renovación del permiso o autorización de residencia se realice sobre la base de circunstancias distintas de las que motivaron la concesión inicial, como ocurre en los supuestos planteados.

La denegación de la autorización inicial de trabajo, transcurridos más de tres meses desde que se realizó la solicitud, no puede determinar la denegación de la renovación de la autorización de residencia, que ha de entenderse estimada por silencio administrativo positivo, de conformidad con lo establecido en la disposición adicional primera de la Ley Orgánica 4/2000, y el artículo 41.8 del Reglamento de desarrollo de la misma, vigente en el momento de la presentación de las solicitudes.

Se dio traslado de estas consideraciones a la Subdelegación del Gobierno en Valencia, a fin de que se consideraran renovadas las autorizaciones de residencia de las personas afectadas. En uno de los casos el interesado acudió a los tribunales, lo que impidió la continuación de las actuaciones de esta Institución. No obstante, en el otro supuesto planteado, la Administración aceptó la sugerencia formulada, revocando la resolución denegatoria y procediendo a la concesión de la autorización de residencia solicitada (0419064 y 0519253).

Se han planteado también diferencias de criterio con la Delegación del Gobierno en las Illes Balears, en relación con la interpretación del artículo 72.3 del anterior Reglamento de extranjería, en lo referente a los requisitos exigidos para la renovación de las autorizaciones de trabajo.

De conformidad con lo establecido en este precepto, procedía la renovación del permiso de trabajo por cuenta ajena, si se acreditaba la continuidad en la relación laboral que dio lugar a la concesión del permiso a renovar. De igual modo, procedía también la renovación cuando, aunque no subsista la relación laboral anterior, el trabajador tuviera suscrito un contrato de trabajo con nuevo empresario o empleador y figurase en situación de alta o asimilada a la del alta en el régimen correspondiente de la Seguridad Social.

La citada Delegación del Gobierno exigía, en el momento de la renovación, no sólo estar en situación de alta en la Seguridad Social con el mismo u otro empresario distinto de aquel con el que se inició la relación laboral, sino la acreditación, normalmente mediante certificación de la Seguridad Social, de la realización habitual de la actividad para la que se concedió el permiso, circunstancia que de no acreditarse determinaba la denegación de la solicitud de la renovación.

A juicio de esta Institución, esta exigencia no estaba amparada en el precepto antes citado, por lo que no resultaba jurídicamente aceptable, y así se transmitió a la Delegación del Gobierno en las Illes Balears, organismo que a la fecha de cierre de este informe no ha tomado una decisión sobre el mantenimiento de su criterio inicial o la aceptación de la posición del Defensor del Pueblo (05018903).

En otro orden de cosas, esta Institución ha constatado que con cierta frecuencia la existencia de antecedentes policiales, generalmente alusivos a un procedimiento penal en el que aparece imputado un extranjero de cuya iniciación, pero no posterior curso, tiene conocimiento la autoridad policial, determina la denegación de la solicitud de renovación de autorización de residencia y trabajo.

A este respecto, es necesario señalar que la vigente Ley de extranjería admite la posibilidad como causa de denegación, la existencia de antecedentes penales. Sin embargo, no parece que la sola existencia de antecedentes policiales o de un procedimiento penal no concluso, puedan servir como base para la denegación de la renovación de una autorización de residencia, ya que ello supondría una vulneración del principio a la presunción de inocencia.

En algunos de los casos llegados a esta Institución, la tramitación de la solicitud de renovación ha estado paralizada durante varios meses a la espera de la recepción de informes, cuya emisión se solicitó a otros órganos de la Administración o al propio interesado; y en otros supuestos la resolución denegatoria de la renovación de la autorización de residencia y trabajo se ha dictado transcurridos tres meses desde que se solicitó, sin tomar en consideración que en tales casos la solicitud ha de tenerse por concedida, de modo que la resolución expresa no pueda ser más que estimatoria.

A título de ejemplo puede referirse un caso en el que la Administración tardó dos años en resolver una solicitud de renovación de autorización de trabajo y residencia, a la espera de que el interesado acreditara en el expediente estar exento de responsabilidad criminal. Tras la intervención de esta Institución la Delegación del Gobierno en Murcia dictó resolución concediendo la renovación de la residencia, pero no ha aclarado suficientemente el amparo legal para la paralización del expediente durante tan largo tiempo (0310963).

En otro caso, esta vez tramitado con la Delegación del Gobierno en la Comunidad Valenciana, se apreció que en su día la persona que solicitaba la renovación de su autorización de residencia y trabajo, había estado imputada en un procedimiento penal del que se desconocía su posterior tramitación. Transcurridos más de tres meses se concedió la renovación de la autorización, pero junto a dicha resolución se notificó una resolución de extinción de la autorización que se había concedido.

En este caso, tras la intervención de esta Institución, se revocó la resolución por la que se declaró extinguido el permiso y se inició un procedimiento de extinción de la autorización, por los cauces procedimentales legal y reglamentariamente previstos. Se dictó una segunda resolución de extinción de la autorización, basándose en la existencia del procedimiento penal ya en trámite cuando se solicitó la renovación de dicha autorización.

Esta Institución ha puesto de manifiesto a la Delegación del Gobierno en la Comunidad Valenciana que resulta difícilmente aceptable jurídicamente, que unos antecedentes

policiales puedan ser motivo suficiente para no renovar un permiso de residencia y, por supuesto, para extinguir una autorización de residencia ya concedida.

Se ha indicado asimismo que tampoco parece conforme a Derecho que la renovación de un permiso de residencia concedida por silencio, pueda declararse extinguida por circunstancias que ya eran conocidas por la Administración, cuando se solicitó la renovación, y pudieron tenerse en cuenta en la resolución del expediente. El mantenimiento de este criterio permitiría a la Administración dejar sin efecto un acto declarativo de derechos, como es una autorización de residencia, en cualquier momento en que se observara que no se cumplían los requisitos para obtener la autorización, lo que anularía los efectos del silencio positivo y sería motivo de inseguridad jurídica.

Por las razones expuestas se ha dado traslado de una sugerencia a la Delegación del Gobierno en la Comunidad Valenciana, a fin de que se proceda a la revocación de la resolución por la que se declaró extinguido el permiso de residencia del interesado. Hasta la fecha de redacción de este epígrafe, no se ha recibido la respuesta a esta sugerencia, por lo que la misma será oportunamente reflejada en el informe correspondiente al próximo año (0309693).

En relación con otro asunto, una ciudadana planteaba a esta Institución que había solicitado ante la Delegación del Gobierno en Madrid autorización de trabajo y residencia para ejercer su profesión de limpiadora, aportando un contrato de trabajo para la limpieza de un local de una empresa de reparación de aparatos eléctricos. La autorización le fue concedida, si bien se limitó la actividad a la desarrollada por la empresa, que era la reparación de aparatos eléctricos. Ello significaba que durante la vigencia de la autorización la interesada estaba facultada para cambiar de relación laboral, pero sólo podía trabajar como limpiadora en una empresa que se dedicara a la reparación de aparatos eléctricos, o como reparadora de dichos aparatos.

De la investigación iniciada con la Delegación del Gobierno en Madrid, se desprende que dicho organismo estima que en la tarjeta de extranjero debe constar el sector de actividad de la empresa en la que se prestan servicios, y no la concreta ocupación del trabajador extranjero dentro de esa empresa. La Administración indicaba asimismo que la autorización de trabajo está limitada para la actividad o sector específico en el que interviene la empresa que contrata, por lo que se consideraba correctamente expedida la tarjeta de extranjero de la interesada.

Esta Institución dirigió un escrito a la Delegación del Gobierno en Madrid, en el que esencialmente se señalaba que el artículo 38 de la Ley de extranjería prevé la posibilidad de limitar la autorización de trabajo a un sector de actividad, pero no exige necesariamente que ese sector sea el de la actividad principal que desarrolla la empresa, indicándose asimismo que no existe determinación en tal sentido en el Reglamento de extranjería, ni en la Orden de 7 de febrero de 1997, por la que se regula la expedición de la tarjeta de extranjero.

A juicio de esta Institución, el criterio mantenido por la Delegación del Gobierno en la Comunidad de Madrid lleva a unos resultados que no resultan razonables y que, por ello, no pueden ser fácilmente admitidos. Una interpretación de las normas acorde con las reglas de la lógica, obliga a entender que la limitación de actividad para la que se con-

cede la autorización de trabajo está referida al ámbito en la que se encuentra encuadrada la concreta ocupación, que va a desarrollar el trabajador extranjero, que puede no ser la actividad principal de la empresa, como ocurre en casos como el que se viene analizando. Así, parece más razonable entender que la actividad para la que debe estar limitada la autorización de trabajo de la interesada es la limpieza, no la reparación de electrodomésticos; por lo que, en caso de cese de la relación laboral, su autorización no le debiera permitir reparar electrodomésticos, sino realizar tareas de limpieza contratada por empresas de cualquier sector de actividad.

Tras el examen de las consideraciones formuladas por esta Institución, la Delegación del Gobierno en Madrid ha indicado que a su juicio la respuesta dada en su día es la que más se ajusta a la normativa aplicable. No obstante, coincide con esta Institución en que no parece razonable que la limitación de la autorización de trabajo se refiera a la actividad de la empresa, y no contemple la concreta ocupación que va a desarrollar el extranjero en dicha empresa, por lo que en el mes de diciembre de 2005 ha elevado consulta a la Dirección General de Inmigración sobre el criterio a seguir en estos supuestos. Prosigue, por tanto, la tramitación de la investigación hasta conocer el criterio que finalmente adopte la Administración (0502138).

Para concluir este apartado cabe mencionar la especial diligencia con la que la Subdelegación del Gobierno en Málaga, atendió un supuesto de tramitación de autorización de trabajo y residencia inicial en el que concurrían circunstancias excepcionales de carácter humanitario. Se trataba de una ciudadana de nacionalidad marroquí, residente regular en España junto a sus tres hijos también residentes legales, a la que se había diagnosticado una grave enfermedad que le impedía el cuidado de sus hijos, por tal motivo acogidos durante determinados periodos de tiempo por la Junta de Andalucía.

El marido de la interesada, residente en Marruecos, solicitó autorización de trabajo y residencia inicial, con la finalidad de fijar su residencia en España y poder atender a su esposa e hijos. El Defensor del Pueblo dio traslado de estos antecedentes a la Subdelegación del Gobierno en Málaga, organismo que fue sensible a las circunstancias humanitarias que concurrían en este caso y procedió a resolver con celeridad la solicitud de autorización de trabajo y residencia presentada por el interesado (0411851).

6.10.4. Régimen comunitario

En el curso del presente año se han realizado distintas actuaciones en relación con la aplicación del Real Decreto 178/2003, de 14 de febrero, por el que se regula el régimen de entrada, y permanencia en España de nacionales de Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados partes en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo.

De conformidad con lo establecido en dicha norma, los familiares de ciudadanos comunitarios nacionales de terceros países que pretendan fijar su residencia en España, deben proveerse del correspondiente visado de residencia, si bien pueden ser eximidos de la obligación de proveerse de visado en determinados supuestos. Uno de los supuestos recogidos en la norma, como motivador de la exención de visado es el de ser el solicitante cónyuge de español o ciudadano comunitario, requiriéndose en cualquier caso, como en los demás supuestos, que no exista mala fe del solicitante.

De las quejas recibidas en esta Institución parecía desprenderse que la Comisaría General de Extranjería y Documentación interpretaba que la circunstancia de que el extranjero que solicitaba la exención de visado, por haber contraído matrimonio con un ciudadano español o comunitario, hubiera entrado o permanecido irregularmente en España, constituía mala fe y por tanto hacía procedente la denegación de la exención de visado y consiguientemente, de la tarjeta de residencia.

Esta interpretación prácticamente vaciaba de contenido la previsión de exención de visado examinada, lo que motivó el inicio de actuaciones por parte de esta Institución.

La Comisaría General de Extranjería y Documentación sostuvo en su informe que la posibilidad de no exigir visado, cuando concurra alguno de los supuestos previstos en el Real Decreto 178/2003 de 14 de febrero, había de ser considerada como excepción y, por ello, interpretarse restrictiva y taxativamente, de modo que puede denegarse dicha excepción si se aprecia que concurre mala fe del solicitante aun cuando tenga encaje en alguna de las situaciones contempladas en el referido Real Decreto.

Con posterioridad al informe remitido por dicha Comisaría General el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas dictó una Sentencia el 14 de abril de 2005, en la que declaró que España había incumplido las obligaciones que le incumbían en virtud de las Directivas 68/360/CEE, 73/148/CEE, 90/365/CEE y 64/221/CEE, todas del Consejo, al no adaptar correctamente estas directivas al ordenamiento jurídico interno y, en particular, al imponer a los nacionales de un país tercero, que sean miembros de la familia de un nacional comunitario que ha ejercido su derecho de libre circulación, la obligación de obtener un visado de residencia para la expedición de un permiso de residencia.

La norma impugnada en el recurso que dio lugar a la referida sentencia fue el Real Decreto 766/1992, de 26 de junio. Este Decreto fue derogado por el Real Decreto 178/2003, de 14 de febrero, si bien en esta última norma se mantiene, prácticamente en los mismos términos, la regulación referida a la obtención de visado de residencia y a la posibilidad de exención de visado.

En consecuencia, de conformidad con dicha sentencia, no sólo no puede interpretarse restrictivamente la posibilidad de eximir de la obligación de proveerse de visado, sino que se considera contraria a la normativa comunitaria la exigencia de un visado de residencia para la concesión de la correspondiente tarjeta.

Tras hacerse pública la referida sentencia, la Dirección General de Inmigración dictó una Instrucción, de fecha 6 de junio de 2005 en la que, con la finalidad de dar cumplimiento a la misma, señaló que debe considerarse no aplicable el contenido del artículo 11.3 *c*) del Real Decreto 178/2003, por el que se establece la obligación, por parte de familiares de ciudadanos comunitarios o de nacionales de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, cuando éstos no sean a su vez ciudadanos comunitarios o nacionales de los citados Estados, de acompañar la correspondiente solicitud de tarjeta de familiar de residente comunitario, entre otra documentación, de visado de residencia en el pasaporte o solicitud de exención de éste.

No obstante, a criterio del Defensor del Pueblo, resulta preciso que esta materia se regule con el adecuado rango normativo, lo que exige la modificación del Real Decreto 178/2003, de 14 de febrero.

De otro lado, a través de las quejas recibidas en esta Institución, se pudo conocer que, a los familiares de ciudadanos comunitarios que solicitaban la tarjeta de residencia sin haber obtenido previamente visado, se les exigía la presentación de certificado de antecedentes penales, requisito no previsto en el Real Decreto 178/2003, de 14 de febrero, conforme al cual sólo excepcionalmente las autoridades encargadas de resolver sobre la concesión de la tarjeta de residencia pueden solicitar informes a las autoridades del Estado de origen o de otros Estados sobre posibles antecedentes judiciales del solicitante.

Iniciada la correspondiente investigación ante la Comisaría General de Extranjería y Documentación, este organismo remitió un informe, anterior a la Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de fecha 14 de abril de 2005 antes citada, en el que indicó que este documento no se exigía con carácter general, sino sólo en los casos en los que el solicitante era mayor de edad y solicitaba exención de visado. La Comisaría General justificaba esta práctica en la aplicación supletoria de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, prevista en el Real Decreto 178/2003, de 14 de febrero, en la medida en que no se oponga a lo dispuesto en los tratados constitutivos de las Comunidades Europeas, así como en el Derecho derivado de los mismos.

En relación con esta cuestión resulta necesario señalar que el artículo 6 de la Directiva 73/148/CEE del Consejo, dispone que para la expedición de la tarjeta de residencia el Estado miembro únicamente podrá exigir al solicitante que presente el documento que le haya permitido entrar en el territorio y acredite el parentesco con el reagrupante, por lo que la petición del certificado de antecedentes penales parece contraria al Derecho comunitario, sin que, por tanto, pueda incluirse en este punto la Ley de extranjería como norma supletoria o subsidiaria. En consecuencia, esta Institución procederá a dar traslado de este criterio a la Comisaría General de Extranjería y Documentación, a fin de que cese la práctica referida (0424535, 0427141, 0427196, 0500305, 05026181, etcétera).

Se han detectado también casos en los que el contenido de la tarjeta expedida al familiar de residente comunitario no recoge correctamente el derecho de estos ciudadanos, excepción hecha de los ascendientes, a trabajar en España en las mismas condiciones que los españoles, reconocido en la normativa comunitaria y plasmado en el Real Decreto 178/2003, de 14 de febrero.

Así, en uno de los casos investigados por esta Institución, referente a la concesión de una tarjeta de un extranjero mayor de 21 años, hijo de un ciudadano comunitario del que dependía económicamente, se consignó que no estaba autorizado a trabajar. En otro caso, una ciudadana portuguesa que no acreditó, en el momento de la solicitud de la tarjeta, la realización de actividad laboral y que disponía de medios económicos por estar casada con un ciudadano español, obtuvo una tarjeta en la que se consignó que su residencia era no lucrativa, lo que ha dificultado posteriormente su acceso al mercado laboral, al entender sus posibles empleadores que no estaba autorizada para trabajar en España.

Estas investigaciones se encuentran en su fase inicial y por tanto no puede reflejarse más que el problema detectado. No obstante, puede ya adelantarse que parece razonable que en estos casos en la tarjeta de familiar de residente comunitario se consigne su derecho a trabajar en cualquier actividad y en iguales condiciones que los españoles, con independencia de que en el momento de la solicitud realicen o no actividad laboral. En tal sentido proseguirán las actuaciones de esta Institución (05016297 y 05021033).

6.10.5. Autorización laboral de penados extranjeros

La Ley Orgánica 1/1979, de 26 de septiembre, General Penitenciaria, contempla el trabajo de los internos en los centros penitenciarios como un derecho y un deber, que constituye un elemento fundamental del tratamiento cuya finalidad es la reinserción social. En el caso de extranjeros que cumplen condena en centros penitenciarios españoles, resulta necesario tener en consideración que la Ley de extranjería condiciona la realización de cualquier actividad lucrativa, laboral o profesional, a la obtención de la correspondiente autorización para trabajar, y estas personas no se encuentran en situación de obtener dicha autorización.

Con anterioridad a la entrada en vigor del Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprobó el Reglamento de desarrollo de la Ley de extranjería, se había articulado un sistema por el cual al auto de ingreso en prisión o la resolución por la que se determinaba la concesión del tercer grado penitenciario o la libertad condicional, se le otorgaba validez de autorización de trabajo, a efecto de solicitar el alta del extranjero penado en la Seguridad Social y el inicio de la actividad. No obstante, la efectividad del procedimiento dependía del criterio de las distintas áreas y dependencias provinciales de trabajo y asuntos sociales, organismos que en ocasiones ponían trabas al alta, por entender que el documento en el que pretendía ampararse dicha alta carecía de validez para desplegar tal efecto.

Tras la entrada en vigor del Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, esta Institución se dirigió a la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, con la finalidad de conocer las previsiones existentes en orden a conseguir una regulación más sistemática de la materia dentro del nuevo marco reglamentario. En su respuesta, dicha Secretaría de Estado ha comunicado a esta Institución que el Consejo de Ministros aprobó en fecha 1 de julio de 2005 unas instrucciones con las que se ha dado solución al problema planteado.

Estas instrucciones han sido dictadas al amparo de lo previsto en la disposición adicional primera del nuevo Reglamento de extranjería, conforme a la cual, cuando circunstancias de naturaleza económica, social o laboral lo aconsejen, y en supuestos no regulados de especial relevancia, el Consejo de Ministros podrá dictar las instrucciones que determinen la concesión de autorizaciones de trabajo. En el marco de esta previsión reglamentaria, en dichas instrucciones se dispone que toda resolución de la autoridad judicial que ordene el ingreso en prisión de un interno extranjero tendrá validez de autorización de trabajo, a los efectos de afiliación, alta y cotización a la Seguridad Social, para el desarrollo de actividades laborales en los talleres productivos de los centros penitenciarios. Se determina también el procedimiento para que puedan desarrollar una actividad laboral fuera del centro penitenciario, los penados en situación de tercer grado o libertad condicional, sin perjuicio de su posterior expulsión si se estimara procedente.

Esta Institución debe mostrar su satisfacción por la solución encontrada para esta importante materia, y por la unidad de criterio a la que estas instrucciones obligan, posibilitando así que los penados de los distintos centros penitenciarios de España no vean dificultado su acceso al trabajo, por discrepancias respecto a la suficiencia de autorización administrativa para trabajar (05017460).

6.10.6. Admisión de escritos de extranjería por el servicio postal

La Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre, de reforma de la Ley 4/2000, de 11 de enero, introdujo la obligación de comparecencia personal del sujeto legitimado para formular solicitudes al amparo de la Ley de extranjería ante el órgano competente para su tramitación, llevando aparejado el incumplimiento de esta exigencia la inadmisión a trámite de la solicitud.

Como ya quedó reflejado en el informe correspondiente al pasado año, esta Institución constató que la suprimida Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración dictó, con fecha 16 de diciembre de 2003, unas instrucciones para la aplicación de dicha Ley en las que, entre otras cuestiones, se dispuso que las solicitudes presentadas en lugares diferentes de los registros de los órganos competentes para la tramitación de las mismas, deberían ser devueltas al órgano ante el que se presentó la solicitud o al solicitante.

Siguiendo estas instrucciones, algunas oficinas de Correos y Telégrafos se negaron a cursar solicitudes de extranjería de diversa naturaleza, entregando tales solicitudes a las personas que pretendían cursarlas con la indicación de que era el sujeto legitimado quien debía presentarlas personalmente, ante el órgano administrativo competente para su tramitación. Esta actuación se detectó en oficinas de correos de Bilbao y Zaragoza y en ambos casos era un letrado quien pretendía cursar la solicitud.

El Defensor del Pueblo dirigió sendas recomendaciones a la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración y a la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, cuya argumentación se recogió en el informe correspondiente al año 2004, en las que se ponía de manifiesto que esa actuación impedía a los ciudadanos el ejercicio del derecho de acceso al procedimiento administrativo y a obtener una resolución expresa por parte de la Administración. Además, se insistía en que la exigencia de personación sólo afectaba a determinados procedimientos, y la negativa a recoger la documentación estaba teniendo un alcance general respecto de cualquier asunto relacionado con extranjería. Por todo ello se recomendó que se dejaran sin efecto las instrucciones emitidas en su día por la Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración.

En el momento en que se cerró el informe correspondiente al pasado año, ya se había recibido comunicación de la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, aceptando el criterio de esta Institución e indicando que impartiría instrucciones para su cumplimiento. Ya en el año 2005, la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración ha informado también de la aceptación de dicha recomendación, por coincidir en que la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos no tiene competencias para intervenir en los procedimientos administrativos y debe, por tanto, remitir las solicitudes que se presenten a los órganos a que se dirijan. La citada Secretaría de Estado ha dictado una nueva instrucción respecto de esta materia, que no tiene por destinatario los servicios postales. En consecuencia, se ha puesto fin a las actuaciones realizadas por esta Institución (0401169 y 0402565).

6.11. Asilo

Procede dar cuenta en este epígrafe no sólo de las actuaciones seguidas por el Defensor del Pueblo, en la supervisión de la actividad administrativa de los organismos com-

petentes en materia de asilo, sino también manifestar que continúa descendiendo el número de demandantes de asilo y, con ello, el número de quejas que se reciben en esta materia.

La tendencia a la baja de personas que solicitan asilo en España, tiene sus causas en diversos factores: el desarrollo de falsos estereotipos por parte de mafias o traficantes de personas, la falta de una adecuada orientación jurídica, una vez que se llega al territorio español, o la apreciación de que el procedimiento puede retrasar las posibilidades de acceso al territorio nacional de los solicitantes, aunque sea en situación de irregularidad. También ha tenido una especial incidencia la exigencia de visado de estancia, a los nacionales de países que con anterioridad no necesitaban este documento para trasladarse a España.

Ante esta situación, el Defensor del Pueblo es de la opinión de que resulta imprescindible efectuar una actualización de los instrumentos y métodos operativos de detección de personas con especiales necesidades de protección internacional. Basta, por ejemplo, comparar los datos de acceso de personas en situación irregular por las costas andaluzas, Ceuta, Melilla o las islas Canarias, con las cifras de solicitantes de asilo, para advertir que los patrones de conducta de la población, potencialmente necesitada de protección, varían ostensiblemente en función del punto de llegada. Es preciso, pues, desarrollar mecanismos para diagnosticar adecuadamente la naturaleza y causa de los estereotipos, que pueden pesar mucho más que el propio temor de persecución sobre los potenciales solicitantes, a la hora de adoptar la decisión de efectuar una solicitud de asilo, para procurar inhibirlos. El objetivo ha de ser que la presentación de una solicitud de esta naturaleza ante las autoridades españolas, sea fruto de la reflexión, adecuadamente informada, y se haga con plena conciencia de su auténtica dimensión y consecuencias.

Pasando a cuestiones más específicas, ha de señalarse que a lo largo del año 2005 se han realizado diversas actuaciones con el fin de esclarecer si se han preservado los derechos que asisten a los solicitantes de asilo desde el mismo momento en que manifiestan su deseo de formular su solicitud hasta que se dicta la resolución correspondiente.

Entre las actuaciones realizadas se encuentra la investigación iniciada ante la Delegación del Gobierno en Ceuta y ante la Dirección General de la Policía, como consecuencia de los sucesos desarrollados el 28 de diciembre de 2004 en Ceuta. Según denuncias formuladas por distintas organizaciones no gubernamentales, un grupo de personas que eran solicitantes de asilo y que se alojaban en el CETI, habían sido expulsadas de forma irregular a Marruecos.

Tras la obtención de huellas decadactilares de algunos de los expulsados, que fueron localizados en territorio marroquí, y el cotejo de estas huellas realizado con los ficheros policiales, quedó acreditada la realidad de lo manifestado por los denunciantes; es decir, que se habían producido expulsiones expeditivas de personas que se encontraban en Ceuta, pendientes de que se tramitara su solicitud de asilo, al margen de procedimiento alguno. La Dirección General de Política Interior facilitó el regreso de algunas de estas personas que fueron localizadas en territorio marroquí.

Por su parte la Delegación del Gobierno en Ceuta remitió un primer informe en el que negaba que se hubiera devuelto a personas con solicitud de asilo formalizada, o con petición de cita para dicho trámite. La Delegación indicaba que el día 28 de diciembre

de 2004 habían sido detenidas personas que acababan de entrar en España y que fueron puestas a disposición de las autoridades marroquíes, en aplicación del acuerdo de readmisión firmado entre ambos países el 13 de febrero de 1992.

No se puede compartir el informe remitido, no sólo porque no reconoce una realidad que ha sido ya probada por otras vías, como es la de la expulsión de solicitantes de asilo, sino porque, además, pretende defender que el acuerdo de readmisión con Marruecos permite la devolución inmediata y sin sujeción a trámite alguno de las personas que se encuentran ya en el territorio nacional y han sido sorprendidas en las inmediaciones del perímetro fronterizo.

Esta Institución no puede admitir tal razonamiento y por ello dirigió en mayo un nuevo escrito a la Delegación del Gobierno en Ceuta, aún no respondido en la fecha en que se redactan estas páginas, para que se procediera a la apertura de una investigación reservada a fin de depurar responsabilidades por la expulsión irregular de solicitantes de asilo, justificándose adecuadamente, de otra parte, la norma que diera cobertura al retorno de 50 personas que se encontraban ya en territorio español y que debían haber sido sometidas a un procedimiento de devolución con todas las garantías. Prosigue pues sus actuaciones en relación con esta investigación (0500111, 0500661 y 0501289).

La importancia de garantizar y preservar los derechos de los solicitantes de asilo, y también la de aquellos que ya tienen la condición de refugiados, ha orientado la labor de esta Institución a lo largo de estos años, cristalizando en distintas actuaciones. Entre ellas se encuentran la supervisión de los centros de acogida, las actuaciones seguidas ante las autoridades competentes poniendo de relieve la urgente necesidad de que se cumplan los plazos previstos por la normativa para la resolución de las demandas, y, también, el puntual seguimiento de quejas que presentan cuestiones muy concretas relacionadas con el derecho de asilo o con la protección por razones humanitarias prevista con carácter complementario.

La queja de un ciudadano tunecino al que se le ha incoado un expediente administrativo, previo para la declaración de la revocación del estatuto de refugiado, dándole un plazo de quince días para formular alegaciones, motivó la iniciación de actuaciones ante la Dirección General de Política Interior.

El interesado comunicó que se había personado en la Oficina de Asilo y Refugio para tener acceso al expediente, y ese mismo día solicitó copia del mismo y suspensión del trámite de audiencia con el fin de presentar alegaciones. Sin que se diera contestación a esta petición, tuvo que presentar alegaciones y, en lo que se refería a cuestiones puramente procedimentales, alegó indefensión, ya que no se le había proporcionado lo solicitado con el fin de defenderse adecuadamente.

Posteriormente, al interesado se le notificó que no se había considerado procedente acceder a sus peticiones. En cuanto a la suspensión del trámite de audiencia, se le comunicó que no estaba prevista en la Ley 30/1992, y por lo que respecta a la obtención de copia de documentos obrantes en el expediente administrativo, la Administración le comunicó que el trámite de audiencia se cumple con la puesta del expediente a disposición del interesado y que la obtención de documentos obrantes en los expedientes administrativos se rige por lo dispuesto en el apartado *c*) del artículo 35 de la Ley 30/1992, y

por el Real Decreto 772/1999, de 7 de mayo. El interesado había manifestado a la Oficina de Asilo y Refugio su disconformidad con ambas decisiones, sin que hubiera tenido noticias posteriores.

Esta Institución, tras conocer la argumentación esgrimida por la Administración, se vio en la obligación de manifestar a la Dirección General de Política Interior que la resolución que denegaba ambas peticiones, obviaba el derecho de todos los ciudadanos a obtener copia de los documentos contenidos en los procedimientos en los que ostenten la condición de interesado, enunciado en el apartado *a*) del artículo 35 de la ya referida Ley 30/1992. También se le señaló que el apartado *c*) del precepto hacía referencia al derecho a obtener copia sellada de los documentos que se presenten ante la Administración, derecho distinto al que pretendía ejercer el compareciente.

Por último, y en referencia a la cuestión de fondo, se solicitaba al mencionado centro directivo que comunicara a esta Institución los razonamientos jurídicos, sobre los que se sustentaba la decisión de abrir un proceso de revocación de la condición de refugiado del interesado, así como las previsiones existentes para garantizar su no devolución o expulsión a un país, en consideración a lo previsto en el articulado 33 de la Convención de 28 de julio de 1951, sobre el Estatuto de los Refugiados.

En el momento de redactar estas páginas aún no se había recibido respuesta a la solicitud formulada ante la Dirección General de Política Interior, por lo que la investigación continúa abierta (9901630).

La preocupación por la situación documental, por la que atravesaba un ciudadano de origen armenio, dio lugar a la investigación correspondiente por parte de esta Institución. Al interesado le había sido concedido un permiso por circunstancias excepcionales, mediante sentencia judicial en la cual se denegaba el asilo y confirmaba la denegación del estatuto de refugiado, aunque se acordaba su permanencia en España por concurrir razones humanitarias.

La renovación del citado permiso fue denegada siéndole expedido, sin embargo, un permiso de trabajo y residencia en régimen general. El cambio de modalidad, según manifestaba el propio interesado, podría resultarle perjudicial en el caso de que le fuera denegada la renovación de la cédula de inscripción. Este documento sustituye al pasaporte, en los casos en los que el interesado no puede ser documentado por la representación de su país en España, por razones distintas de la apatridia, o no quiere acudir a dicha sede por entender que eso constituye un riesgo para su integridad o su libertad.

El perjuicio se concretaba en que los solicitantes de autorización por circunstancias excepcionales, están eximidos de la presentación de un acta notarial para acreditar que no pueden ser documentados por la misión diplomática u oficina consular correspondiente.

Esta Institución orientó su investigación a conocer si, tal y como indicaba el interesado, la atribución de una nueva modalidad del permiso estaba directamente relacionada con un informe desfavorable emitido por la Subdirección General de Asilo, a la continuidad del permiso inicialmente otorgado por la autoridad judicial. Se trataba de ratificar la existencia de dicho informe y, en este caso, conocer las causas que hubieran avalado la posición mantenida por el citado organismo dado que, según la información obtenida por el Defensor del Pueblo, la situación existente en Armenia que había moti-

vado su solicitud de asilo y la concesión del permiso por circunstancias excepcionales, no parecía haber variado mucho desde el pronunciamiento judicial en el punto que afectaba al interesado.

La Subdirección General de Asilo informó a esta Institución que, en efecto, la Subdelegación del Gobierno en Barcelona había solicitado informe a la Oficina de Asilo y Refugio, sobre la pertinencia de renovar el permiso de residencia por circunstancias excepcionales. La Secretaría de la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio (CIAR) había emitido informe, en el que se manifestaba que no quedaba acreditada la persistencia de las causas que justificaron la autorización de permanencia en España por la Audiencia Nacional y, por ello, no podían informar favorablemente la renovación del permiso de residencia, sin perjuicio de que el interesado pudiera beneficiarse de cualquier otro tipo de autorización.

Una vez recibido el mencionado informe, la Subdelegación del Gobierno en Barcelona había informado al interesado de lo anterior, si bien, tras consultar su vida laboral y comprobar que reunía las condiciones para la concesión de un permiso tipo b) renovado, se le comunicó al interesado la posibilidad de cambiar el tipo de permiso, y el interesado dio su conformidad por escrito a tal cambio.

Esta Institución decidió finalizar la investigación, tras conocer que el interesado había desistido de obtener la renovación de su permiso por circunstancias excepcionales. De otro lado, el artículo 56.4 segundo párrafo, del ya derogado Reglamento de extranjería, al igual que el artículo 107.5 del nuevo Reglamento, no exime en todos los supuestos de la presentación de acta notarial para acreditar que un ciudadano no puede ser documentado por la misión diplomática o consular del país de nacionalidad, sino sólo en los casos en que se alegasen razones graves que impidan la comparecencia en aquéllas del solicitante, para lo que se podrá recabar informe de la Oficina de Asilo y Refugio.

Conviene manifestar, no obstante, que esta Institución no compartía plenamente los argumentos contenidos en el informe desfavorable que se emitió por parte de la Subdirección General de Asilo, y que impidió la renovación del permiso o autorización de residencia por circunstancias excepcionales.

Ha de señalarse que en casos como los mencionados, en los que la concesión del estatuto de refugiado como la concesión de la autorización por razones humanitarias, han sido reconocidas a través de sentencia judicial, esta Institución efectúa una supervisión particularmente rigurosa de la actuación administrativa. La revocación de un estatuto de refugiado o la denegación de una autorización por razones humanitarias, cuando el titular del estatuto o el solicitante de la renovación mantienen que la devolución o expulsión a su país supone un riesgo para sus vidas, exige que el expediente se tramite cumpliendo escrupulosamente las normas, y esta Institución debe permanecer vigilante, con el fin de supervisar la concreta actuación administrativa desarrollada (0416802).

Pasando a otra cuestión, debe referirse la queja formulada por un ciudadano ecuatoguineano, que se encontraba a la espera de que su petición de asilo fuera resuelta desde el año 1997 y que, en atención al tiempo transcurrido, había optado por acogerse al proceso de regularización del año 2000, obteniendo un permiso de trabajo y residencia.

Al ir a renovar el mencionado permiso, según afirmaba, se le había impuesto como condición para renovarlo que renunciara a su solicitud de asilo, la cual aún no había sido resuelta.

El interesado no sólo no renunció a su petición sino que compareció ante esta Institución, lo que ya había hecho con anterioridad para quejarse de la demora en la resolución de su demanda, dando cuenta de la situación; es decir, que aún no había sido resuelta su petición de asilo y que se le indicaba que debía renunciar a la misma, para renovar el permiso obtenido a través del procedimiento de regularización.

La intervención de esta Institución, seguida por la rápida actuación de la Oficina de Asilo y Refugio, resultaron efectivas, ya que se dictó resolución en la solicitud de asilo de forma inmediata. Aun cuando la Subdelegación del Gobierno manifestó a esta Institución que las afirmaciones del interesado, respecto a que se le había instado a renunciar a su solicitud de asilo, carecían de fundamento, ya que su solicitud continuaba abierta en el Ministerio del Interior, esta Institución consideró procedente no continuar la investigación en relación con este punto, dado que la resolución de asilo fue favorable, siendo concedido el estatuto de refugiado al interesado y también a su esposa (9814546).

6.12. Racismo y xenofobia

Debe comenzarse este apartado dejando constancia de la colaboración de la Institución en el proceso de preparación del tercer informe sobre España de la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI), organismo dependiente del Consejo de Europa. Los relatores de la Comisión mantuvieron una reunión de trabajo con la Adjunta Primera y con personal de la Institución, en el curso de la cual se produjo un amplio intercambio de información y de puntos de vista, sobre las cuestiones centrales de la política de lucha contra la discriminación en España. En el momento en que se redactan estas páginas, aún no se ha hecho público este tercer informe.

El mismo organismo emanó en marzo de 2005 una declaración sobre la utilización de elementos racistas, antisemitas y xenófobos en el discurso político. Entre sus consideraciones la ECRI llama la atención sobre el hecho de que, en el ámbito europeo, se aprecia cómo los discursos políticos de corte racista, antisemita o xenófobo, han salido del ámbito de los partidos políticos extremistas y comienzan a detectarse en algunas de las manifestaciones de las formaciones tradicionales y mayoritarias. En particular, se considera que este tipo de discursos está abundando en estereotipos y prejuicios contra los grupos minoritarios y contaminan la discusión en relación con la inmigración y el asilo. También aprecia la ECRI que estos discursos presentan al Islam como una amenaza y denotan una persistente imagen antisemita, de forma más o menos larvada. La declaración llama, pues, a la responsabilidad de los partidos a través de medidas de autorregulación, al tiempo que pone el acento en el hecho de que las medidas de naturaleza penal, arbitradas para reprimir crímenes racistas, deben aplicarse a todos los individuos y organizaciones.

El 25 de junio de 2005 la propia ECRI dio a conocer su recomendación de política general número 9, dedicada a la lucha contra el antisemitismo. Este documento contiene una serie de recomendaciones a todos los gobiernos del Consejo de Europa, que repa-

san el cuadro general de acciones que es preciso adoptar para que la lucha contra el antisemitismo, en el contexto global de la lucha contra la discriminación, cuente con un marco coherente a escala continental.

La mayoría de las medidas sugeridas por la ECRI, sobre todo en lo referente a la persecución penal de los delitos de motivación antisemita, están ya contempladas en el ordenamiento jurídico español. No obstante, es particularmente pertinente la indicación sobre la necesidad de prestar especial atención a la protección penal de las infracciones cometidas a través de Internet, las grandes cadenas o los otros medios de comunicación de alcance planetario. Por otra parte, ha de compartirse la especial relevancia que se otorga a la promoción de medidas educativas para la detección e inhibición de este tipo de prejuicios, así como para propiciar un estudio más detallado sobre el holocausto (*Shoah*) y las causas que contribuyeron a que pudiera producirse.

Parte de la tarea pendiente en este campo, está en guardar perpetua memoria sobre el mayor crimen que la humanidad ha tenido la desgracia de padecer. En ese ámbito la instauración del día 27 de enero —fecha en que en 1945 se liberó el campo de exterminio de Auschwitz— como «Día oficial de la memoria del holocausto», constituye una iniciativa adecuada, a la que esta Institución se ha sumado plenamente. El Defensor del Pueblo tomó parte en varios actos conmemorativos. En el primero de ellos, celebrado en el Congreso de los Diputados, el Defensor recordó que: «Pensar en Auschwitz significa muchas cosas. Significa en primer término, pensar en la propia condición humana. Si los campos han tenido una repercusión tan trascendente y tan intensa, ha sido precisamente porque mediante su nefasta experiencia han alcanzado a sobrepasar los límites de lo imaginado en torno a la capacidad del ser humano, para producir el mal en otros seres humanos. Ningún representante de la escala biológica puede llegar a semejantes cimas de horror».

El Defensor del Pueblo concluyó sus palabras aludiendo a que el testimonio desesperado de los supervivientes, quería ser un aldabonazo que evitara la reproducción de hechos parecidos en el futuro. Hoy, concluía el Defensor del Pueblo: «Ese 'nunca más' forma parte de un patrimonio humano común y resulta aplicable a otras formas sucedáneas de terror que, aun incomparables con la magnitud de la *Shoah*, siguen salpicando nuestra convivencia».

Sin duda el sexagésimo aniversario de la liberación de los campos de concentración al final de la Segunda Guerra Mundial, ha sido momento propicio para reactivar el debate y la reflexión sobre la lucha contra el antisemitismo. España, y concretamente la ciudad de Córdoba, acogió una Conferencia de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), dedicada precisamente a la lucha contra el antisemitismo y otras formas conexas de intolerancia.

En ese ámbito el titular de la Institución moderó el 8 de junio de 2005 la tercera sesión plenaria, dedicada a las respuestas contra los crímenes antisemitas, que exploró el papel de los gobiernos, las instituciones, la legislación, los mecanismos de aplicación de la ley y la sociedad civil.

Incidiendo en esta cuestión, debe recordarse que en el informe del pasado año ya se dio cuenta de la iniciación de una investigación de carácter general con la Fiscalía Gene-

ral y la Secretaría de Estado de Seguridad, tras recibirse un escrito de una asociación en el que se hacía alusión a las dificultades prácticas existentes, para combatir la utilización de Internet por parte de grupos racistas de ideología neonazi.

En el informe enviado por la Secretaría de Estado de Seguridad, se ponía de manifiesto la existencia de organismos de control, encargados de investigar las actividades ilícitas cometidas a través de Internet, tanto en el seno de la Dirección General de la Policía como en la Dirección General de la Guardia Civil, a través de las respectivas unidades de delitos tecnológicos, disponiéndose en las principales brigadas provinciales de información de grupos específicos, dedicados al seguimiento periódico de páginas web para detectar, en lo posible, manifestaciones o actividades de corte racista o xenófobo.

En este sentido, se señalaba que las actuaciones policiales realizadas en los últimos años, habían dado lugar a la instrucción de diligencias en diversas localidades del territorio nacional, en las que se puso en conocimiento de la autoridad judicial competente la existencia de diversas páginas web, con contenidos presuntamente delictivos por atentar contra la seguridad e integridad de las personas, promover, alentar o difundir ideas racistas o xenófobas y actuar contra las libertades de religión u opinión.

La citada Secretaría de Estado concluía indicando que resultaba conveniente profundizar en el seguimiento de la utilización de Internet, por parte de los agentes vinculados a la extensión de los fenómenos racistas, ya que si bien, según puntualizaba, casi todos los grupos neonazis radicados en España carecen de una estructura organizativa estable e independiente, su mera actuación menoscaba la paz social y puede favorecer el enraizamiento de actitudes discriminatorias. Por ello, se subrayaba la necesidad de realizar actividades de control de índole preventiva, para lo que consideraba conveniente estimular la colaboración ciudadana, a fin de propiciar cauces adecuados de denuncia ante los órganos judiciales y policiales, y aplicar una estrategia común en todos los países integrados en la Unión Europea, mediante la creación de unidades específicas de policía en cada uno de estos Estados, que permita la persecución de los delitos cometidos por este medio, paliando con ello la grave dificultad que implica la ubicación extraterritorial de los servidores que proveen los contenidos de la red.

A la vista del contenido del referido informe, esta Institución ha proseguido su investigación con la Dirección General de la Policía y la Dirección General de la Guardia Civil, al objeto de recabar mayor información acerca de las actuaciones concretas realizadas en este ámbito y sobre las líneas de investigación seguidas en los últimos años, en la lucha contra la difusión de doctrinas por parte de grupos racistas, xenófobos, antisemitas u homófobos.

En este sentido, se ha indicado a la Institución que desde los años noventa, la Dirección General de la Policía ha sido sensible a estos fenómenos y se crearon varios grupos operativos de investigación bajo la tutela de la Comisaría General de Información.

Se señala también que el Convenio de Cibercriminalidad del Consejo de Europa, firmado por España, es una pieza clave para la difícil situación actual de investigación de contenidos en Internet, y se pone de manifiesto que debe continuarse la línea de cooperación internacional en esta lucha. Según informa la propia Dirección General de la Policía, se encuentra en fase de estudio la futura firma de un protocolo internacional, para la creación de una legislación específica contra los delitos perpetrados a través de la red.

Por su parte, la Dirección General de la Guardia Civil señala que se realiza un chequeo periódico de la red, al objeto de efectuar una búsqueda de nuevas páginas con contenido xenófobo o que inciten a la violencia racial, y se comprueba también cualquier variación de las páginas ya conocidas, dando cuenta a la autoridad judicial de todas aquellas actuaciones de las que pudiera deducirse algún ilícito penal.

Esa misma Dirección General pone de manifiesto que uno de los principales problemas prácticos en este ámbito, se encuentra en que los servidores utilizados por estos grupos —en ocasiones grupúsculos—, están alojados normalmente en países de Sudamérica o en Estados Unidos, donde estas actividades no están sujetas a un control tan rígido como en Europa, lo que limita la eficacia de la actuación policial.

La citada investigación permanece todavía pendiente de que se reciba el informe solicitado a la Fiscalía General del Estado, por lo que una vez obre en poder de esta Institución, se realizará una valoración conjunta de las respuestas de todos los organismos implicados y se adoptarán las resoluciones pertinentes (0420001).

Una asociación, cuyo objeto social es la defensa y promoción de los derechos humanos, remitió a esta Institución la grabación de una canción atribuida a un «DJ» que, según el relato aportado con la misma, estaba siendo pinchada de forma usual en determinados locales que acogen a jóvenes de corta edad y que contenía expresiones de claro menosprecio e intención vejatoria para con la comunidad rumana asentada en España. Al considerar que la letra de la referida canción podía incurrir en uno o varios tipos delictivos, el Defensor del Pueblo, en aplicación de lo previsto en el artículo 25.1 de la Ley Orgánica reguladora de la Institución, dio traslado de toda la información disponible al Fiscal General del Estado. A la fecha de cierre del presente informe no se ha tenido noticia de las actuaciones que la Fiscalía haya desplegado en relación con este asunto, por lo que en próximos informes se dará cuenta de las mismas (05019543).

Otro de los colectivos que también se vio tristemente afectado por la intención criminal del holocausto fue el de los gitanos, cuya historia como pueblo está también plagada de incomprensiones y rechazos.

Durante el año 2005 la Fundación «Secretariado Gitano» ha hecho público el primer informe titulado «Discriminación y comunidad gitana», por medio del cual se pretende dar cuenta de los hábitos discriminatorios contra las personas de esta etnia, así como sobre los procesos que coadyuvan a reforzar sus efectos. La Institución tomó parte en la presentación pública de este primer informe y lo valora como una medida positiva para poder obtener marcadores que permitan objetivar conductas discriminatorias.

En la cambiante realidad de nuestras sociedades es todavía posible encontrar casos de discriminación grosera, pero la mayoría de las vulneraciones al principio de igualdad de trato no son tan evidentes, e incluso en algunos ámbitos se enmascaran, so pretexto del cumplimiento de normas o usos generalmente asumidos. Ahí se encuentra uno de los mayores retos, al que deben enfrentarse quienes tienen la misión de combatir la discriminación, tanto desde los poderes públicos como desde la sociedad civil. Por ello constituye una buena práctica el criterio seguido por los redactores del informe de agrupar los casos por ámbitos temáticos (el empleo, la vivienda, la educación, los servicios sanitarios, el acceso a los bienes y servicios generales, la relación con la Justicia y con las

Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, así como el tratamiento de los gitanos en los medios de comunicación), ya que permite identificar las pautas para orillar el principio de igualdad de trato de una manera más sistemática, con lo que podrá planificarse en mejor forma las estrategias de reacción e intervención.

Un buen ejemplo de esta dificultad en la detección y seguimiento de posibles casos de discriminación, puede verse en la tramitación de la queja de un ciudadano de esta etnia, que se dirigió a la Institución exponiendo los problemas con los que se encontraban los gitanos en una localidad de la provincia de Pontevedra (O Porriño). El interesado afirmaba que el alquiler o la compra de viviendas para los gitanos resultaba muy complicado, debido a la desconfianza de sus convecinos. Ello les obligaba a veces a utilizar a terceras personas para conseguir su objetivo. El ciudadano que suscribía los mencionados escritos, manifestaba su deseo de que los poderes públicos intervinieran y combatieran los problemas existentes, que afectaban al pueblo gitano únicamente por su condición de tal.

En consecuencia, se interesó información a los organismos sobre la existencia de algún tipo de actuación en relación con este asunto, o para conocer si se había recibido en la Administración autonómica o en la Administración local alguna denuncia sobre estas actitudes. Asimismo se solicitó información de carácter general para conocer los frutos que pudiera estar dando la colaboración prevista entre las administraciones, en el marco del «Plan Nacional de Desarrollo Gitano» elaborado en su día para, entre otros objetivos, combatir la discriminación y el racismo hacia esta minoría secularmente vinculada con nuestro país.

Los informes recibidos indican que en ninguna de las dos administraciones se han recibido denuncias sobre actitudes racistas o xenófobas hacia la etnia gitana.

La Consejería señalaba en su escrito que en la actualidad son los ayuntamientos los únicos que reciben subvención con cargo al referido Plan de Desarrollo Gitano, ofreciendo datos tanto sobre el dinero distribuido para este fin, como sobre las actividades desarrolladas.

Por su parte el Ayuntamiento comunicó que, en efecto, en su término municipal está establecido un importante número de personas de etnia gitana y que se desarrollan distintas acciones para reconocer la importancia de esta comunidad y facilitar el libre ejercicio de sus derechos individuales y colectivos.

En cuanto al acceso a la vivienda, objeto de la queja formulada ante esta Institución, la Administración local manifestó que está especialmente atenta por si se producen casos de discriminación y señaló que, en el supuesto de que existieran denuncias de personas afectadas iniciaría las acciones oportunas. No obstante, el escrito del Alcalde del Ayuntamiento de O Porriño matizaba que el Ayuntamiento tiene muy escasas competencias en el marco de las transacciones privadas.

A la vista de las respuestas recibidas, se ha adoptado la decisión de dar por finalizadas las investigaciones iniciadas, sin perjuicio de señalar al interesado que, desde esta Institución, se prestará especial atención a las manifestaciones que puedan recibirse, relativas a la existencia de racismo o de prácticas discriminatorias con el fin de evaluar los datos disponibles y, en su caso, instar a las diversas administraciones a que ejerzan sus competencias de inspección y sanción (0416670).

La queja recibida por un ciudadano extranjero con residencia legal en España y socio de una empresa radicada en nuestro país que manifestaba haber recibido un trato discriminatorio por parte de otra empresa, por razón de su origen nacional, constituye otro ejemplo de los problemas que surgen para ofrecer vías efectivas de defensa a las víctimas de actitudes discriminatorias.

El compareciente señalaba en su escrito que la causa, por la cual la empresa a la que acudió se negó a financiar un producto que tenía a la venta, era su condición de ciudadano extranjero. Se le indicó que la operación financiera debía ser avalada por un ciudadano español y, ante las manifestaciones del compareciente de que dicho trato era discriminatorio, fue informado de que era el criterio comercial habitual.

Esta Institución indicó al compareciente que tenía la posibilidad de denunciar los hechos, con el fin de que se iniciara el correspondiente procedimiento sancionador para determinar, en su caso, la comisión de la infracción prevista en el artículo 54 de la vigente Ley de extranjería y que la sanción prevista para esta infracción puede fijarse entre 6.001 y 60.000 euros.

En el escrito que se remitió desde esta Institución se indicaba al compareciente, no obstante, que seguramente la conducta empresarial mencionada resultaría difícil de probar, y también se podía aventurar la dificultad de probar que dicha conducta obedecía a directrices de la empresa. Se explicó al interesado también que aunque la Ley de extranjería contenía previsiones explícitas sobre las conductas discriminatorias y xenófobas, estando tipificadas las infracciones y fijándose las sanciones, el problema de la prueba hacía extremadamente difícil que estas normas desplegaran sus efectos en un ámbito de relaciones entre particulares.

Ante esta situación, se adoptó la decisión finalmente de dirigir un escrito a la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, a fin de conocer si se había denunciado alguna práctica comercial semejante a la descrita, con objeto de analizar la posibilidad de aplicar la normativa sobre inversión de la carga de la prueba. También se interesaba información acerca de las fechas previstas para la materialización del Observatorio español del racismo y la xenofobia y de las demás iniciativas promovidas en esta materia.

En su respuesta la Dirección General señala que comparte la preocupación de esta Institución, respecto a las dificultades que encuentran las personas que formulan una reclamación, por entender que han sido víctimas de una conducta discriminatoria por su origen racial o étnico, debido a las especiales características de este tipo de conductas y a las dificultades en la tramitación de las reclamaciones, sobre todo por lo que se refiere a la práctica y aportación de pruebas de las conductas discriminatorias.

Se indica, asimismo, que se han iniciado los trámites para la elaboración del Real Decreto previsto en la Ley 62/2003, configurando el Consejo para la Igualdad de Trato, en el proyecto elaborado, como órgano colegiado en el que están representados los ministerios con competencias en trabajo y asuntos sociales, educación y sanidad y vivienda, las comunidades autónomas, las entidades locales, las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, así como organizaciones que representen intereses relacionados con el origen racial o étnico.

El proyecto realizado encomienda al Consejo la asistencia independiente a las víctimas de discriminación directa o indirecta por su origen racial o étnico, a la hora de tramitar sus reclamaciones. Además se le atribuyen al Consejo competencias en materia de promoción de medidas que contribuyan a igualdad de trato, y a la eliminación de la discriminación de las personas por motivos de origen racial o étnico.

Por otra parte, se comunica también que se ha puesto en marcha el Observatorio español del racismo y la xenofobia, con la intención de disponer de un instrumento adecuado para conocer la situación de aplicación del principio de igualdad de trato y no discriminación en España, y para promover las medidas necesarias para la consecución del principio de igualdad de trato y no discriminación por el origen racial o étnico de las personas, tanto en el sector público como en el sector privado. La Institución mantendrá abiertas actuaciones a fin de seguir los planes para completar la puesta en marcha de todo este entramado institucional (0426814).

7. ADMINISTRACIÓN EDUCATIVA

Un año más, el sistema educativo español se halla pendiente de modificaciones normativas sustanciales que afectan tanto a los niveles no universitarios como a los universitarios. Desde hace ya demasiados años el sistema educativo español padece una inestabilidad indeseable. Cuando no está negociándose una nueva ley, o tramitándose una modificación relevante de la ya existente, se está alterando el calendario de aplicación de otra anterior que nunca ha llegado a tener plena vigencia.

En el informe correspondiente al pasado año 2004 el Defensor del Pueblo hacía un llamamiento a las fuerzas políticas, a las autoridades competentes en la materia y a los sectores que integran la comunidad educativa, para que aunaran esfuerzos y flexibilizaran sus posiciones de partida, para consensuar una reforma del sistema educativo que pudiera gozar de la necesaria estabilidad para una aplicación duradera y sin sobresaltos, y que asegurara la formación idónea y permanentemente actualizada de un alumnado crecientemente heterogéneo, y precisado de aprendizajes progresivamente más complejos y especializados, con los que enfrentarse al fenómeno de la globalización.

Quizás por ingenuo, este llamamiento no ha obtenido el menor eco. La negociación política y la tramitación parlamentaria de la nueva legislación educativa, dista de haber alcanzado el consenso necesario para asegurar esos valores de estabilidad y durabilidad que parecen imprescindibles para lograr un buen sistema educativo. Si un posible cambio de Gobierno en el futuro lleva, como ha ocurrido hasta ahora, aparejado el cambio de sistema educativo en la medida en que no se ha obtenido el deseable consenso entre las fuerzas políticas mayoritarias, mal podrá rendir frutos adecuados un sistema que nace desde su inicio amenazado de extinción.

Es posible que cuando se presente este informe haya finalizado ya la tramitación parlamentaria actualmente en curso del proyecto de Ley Orgánica de Educación. Si no fuera así, y hubiera todavía ocasión para ello, este Defensor del Pueblo reitera una vez más su llamamiento al consenso —siempre posible y en esta materia muy conveniente para que por fin tengamos un sistema educativo estable, con un horizonte de aplicación duradero, al que puedan dedicar sus esfuerzos la Administración educativa y los docentes y del que se beneficien los titulares del derecho a la educación.

El proyecto realizado encomienda al Consejo la asistencia independiente a las víctimas de discriminación directa o indirecta por su origen racial o étnico, a la hora de tramitar sus reclamaciones. Además se le atribuyen al Consejo competencias en materia de promoción de medidas que contribuyan a igualdad de trato, y a la eliminación de la discriminación de las personas por motivos de origen racial o étnico.

Por otra parte, se comunica también que se ha puesto en marcha el Observatorio español del racismo y la xenofobia, con la intención de disponer de un instrumento adecuado para conocer la situación de aplicación del principio de igualdad de trato y no discriminación en España, y para promover las medidas necesarias para la consecución del principio de igualdad de trato y no discriminación por el origen racial o étnico de las personas, tanto en el sector público como en el sector privado. La Institución mantendrá abiertas actuaciones a fin de seguir los planes para completar la puesta en marcha de todo este entramado institucional (0426814).

7. ADMINISTRACIÓN EDUCATIVA

Un año más, el sistema educativo español se halla pendiente de modificaciones normativas sustanciales que afectan tanto a los niveles no universitarios como a los universitarios. Desde hace ya demasiados años el sistema educativo español padece una inestabilidad indeseable. Cuando no está negociándose una nueva ley, o tramitándose una modificación relevante de la ya existente, se está alterando el calendario de aplicación de otra anterior que nunca ha llegado a tener plena vigencia.

En el informe correspondiente al pasado año 2004 el Defensor del Pueblo hacía un llamamiento a las fuerzas políticas, a las autoridades competentes en la materia y a los sectores que integran la comunidad educativa, para que aunaran esfuerzos y flexibilizaran sus posiciones de partida, para consensuar una reforma del sistema educativo que pudiera gozar de la necesaria estabilidad para una aplicación duradera y sin sobresaltos, y que asegurara la formación idónea y permanentemente actualizada de un alumnado crecientemente heterogéneo, y precisado de aprendizajes progresivamente más complejos y especializados, con los que enfrentarse al fenómeno de la globalización.

Quizás por ingenuo, este llamamiento no ha obtenido el menor eco. La negociación política y la tramitación parlamentaria de la nueva legislación educativa, dista de haber alcanzado el consenso necesario para asegurar esos valores de estabilidad y durabilidad que parecen imprescindibles para lograr un buen sistema educativo. Si un posible cambio de Gobierno en el futuro lleva, como ha ocurrido hasta ahora, aparejado el cambio de sistema educativo en la medida en que no se ha obtenido el deseable consenso entre las fuerzas políticas mayoritarias, mal podrá rendir frutos adecuados un sistema que nace desde su inicio amenazado de extinción.

Es posible que cuando se presente este informe haya finalizado ya la tramitación parlamentaria actualmente en curso del proyecto de Ley Orgánica de Educación. Si no fuera así, y hubiera todavía ocasión para ello, este Defensor del Pueblo reitera una vez más su llamamiento al consenso —siempre posible y en esta materia muy conveniente para que por fin tengamos un sistema educativo estable, con un horizonte de aplicación duradero, al que puedan dedicar sus esfuerzos la Administración educativa y los docentes y del que se beneficien los titulares del derecho a la educación.

7.1. Educación no universitaria

Al margen de la actividad que se reseña en los epígrafes siguientes referida a las materias habitualmente objeto de queja ante esta Institución, hay que reseñar que en este año 2005 se adoptó la iniciativa de llevar a cabo una investigación de ámbito estatal, sobre el fenómeno de la violencia escolar que es motivo de grave preocupación para el Defensor del Pueblo que, como todos los ciudadanos, ha recibido con consternación algunas noticias y sucesos acaecidos a lo largo de este año en los que, fruto de esa violencia juvenil, habían tenido lugar tragedias irremediables.

Hace algunos años se adoptó una iniciativa similar, fruto de la cual fue un informe monográfico hecho público en el año 2000 y presentado anteriormente ante este Parlamento, en el que se examinaba el fenómeno del maltrato entre iguales en la educación secundaria obligatoria y se efectuaban una serie de recomendaciones de diverso tipo, como contribución a la solución de este preocupante problema.

Se pretende ahora con esta investigación, que se va a llevar a cabo a lo largo del año 2006, completar el trabajo efectuado entonces y cotejar los resultados actuales con los obtenidos en aquel momento, a fin de comprobar cuál ha sido la evolución del fenómeno y en qué medida las líneas de actuación iniciadas han dado resultados más o menos positivos, para poder así efectuar las correcciones necesarias e intervenir en los ámbitos en los que ello resulte conveniente. Si todo va bien, el trabajo podría finalizarse a lo largo del año 2006 y proceder a la presentación de sus resultados en el último trimestre o en el primero del año próximo.

7.1.1. Instalaciones escolares

Como es habitual, también en este ejercicio se han formulado quejas cuyos promotores se refieren a cuestiones relacionadas con las instalaciones de centros docentes determinados que, siguiendo la tendencia ya apuntada en anteriores informes anuales, se plantean cada vez en número más reducido.

En la mayoría de las quejas relativas a instalaciones escolares, se denuncian deficiencias o falta de adecuación de las mismas a los requisitos mínimos que, para los centros de cada nivel educativo, se contemplan en la normativa vigente y, sólo en algunos casos, aluden a retrasos o interrupciones en la ejecución de obras destinadas a dotar a los centros de nuevas instalaciones o en la puesta a disposición de la respectiva comunidad educativa de instalaciones de nueva planta, construidas para reubicar determinados centros.

En este último orden de cuestiones cabe hacer referencia a dos quejas planteadas por la madre de un alumno y la asociación de padres de alumnos del colegio público de una localidad de la Comunidad de Madrid, en la primera de las cuales, formulada en el año 2004, se hacía inicialmente referencia a las deficiencias y a la insuficiencia de los espacios de que disponía el citado colegio, como consecuencia del incremento continuado del número de alumnos escolarizados en el mismo, originado, a su vez, por el notable incremento del número de vecinos que venía experimentando la referida localidad.

La tramitación de esta queja, que se ha prolongado a lo largo del ejercicio a que se refiere este informe, ha permitido seguir el desenvolvimiento de las actuaciones desa-

rrolladas para dotar al centro de nuevas instalaciones de capacidad y características adecuadas para su actual volumen de alumnado, y ajustadas a las condiciones establecidas para la impartición de las enseñanzas que éstos cursan, habiéndose informado al Defensor del Pueblo por la Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid, en los primeros días del mes de noviembre pasado, que las nuevas instalaciones estaban concluidas y que se estaba procediendo a su amueblamiento con vistas a un inmediato traslado de los alumnos al nuevo edificio escolar.

Sin embargo, casi un mes después, a tenor de lo expresado en la segunda de las quejas mencionadas, todavía no se había producido el traslado de los alumnos que permanecían en el antiguo edificio escolar, afectado por deficiencias que repercuten muy negativamente sobre sus condiciones de habitabilidad, sin que los padres de los alumnos tuviesen conocimiento de las razones a que obedecía la situación expuesta ni del plazo en el que, previsiblemente, se procedería a poner a disposición de la comunidad escolar las nuevas instalaciones.

En relación con ambos extremos se ha solicitado de la Consejería de Educación, en fechas recientes, respecto de la elaboración de este informe, la remisión de la información procedente (0422959 y 05035747).

Aluden también a retrasos en el inicio o desarrollo de la ejecución de nuevas instalaciones escolares otras dos quejas que se tratan a continuación.

En la primera de ellas, formulada a finales del ejercicio 2004, los interesados, padres de alumnos escolarizados en una localidad de la provincia de Alicante, expresaban su malestar ante las inadecuadas condiciones de las instalaciones en que se producía la escolarización de la mayor parte de los alumnos del centro, en cuyo edificio escolar funcionan únicamente dos aulas, mientras el resto de los alumnos se encuentran instalados desde hace ya cuatro cursos en aulas prefabricadas que, en su momento, se instalaron a título provisional, sin que los reclamantes, según aseguraban, dispusieran de datos que permitiesen esperar la realización a corto plazo de las obras de rehabilitación o nueva construcción necesarias.

La Consejería de Cultura, Educación y Deporte de la Generalidad Valenciana informó, en enero de 2005, que el plan de infraestructuras escolares que tenía elaborado incluía entre sus objetivos de actuación la eliminación de instalaciones educativas provisionales que, como en el supuesto planteado, se hubiesen consolidado en el tiempo. En concreto, según también se manifestaba, dentro del mencionado plan estaba prevista la construcción de nuevas instalaciones destinadas al colegio público objeto de la queja, para lo cual estaba prevista la iniciación de actuaciones ante el ayuntamiento correspondiente, dirigidas a obtener la puesta a disposición del solar necesario.

Desde la fecha de emisión del mencionado informe y a lo largo del ejercicio 2005, esta Institución se ha interesado reiteradamente por la evolución de las actuaciones que estaba previsto iniciar ante el ayuntamiento. Todo ello ha permitido conocer que por el citado ayuntamiento se está tramitando una modificación parcial de su plan general de ordenación urbana, con la finalidad de obtener una reserva de suelo dotacional en suelo no urbanizable, que permitiese la obtención de la parcela solicitada por la Consejería para la construcción del nuevo centro.

Igualmente, ha podido comprobarse la prolongación que está experimentando la tramitación de la referida modificación puntual que aprobada provisionalmente por el pleno municipal, se encuentra pendiente de la aprobación definitiva por parte de su Comisión Territorial de Urbanismo, sin que las condiciones de tramitación del expediente de suelo permitan, según manifiesta la Consejería, establecer con un mínimo de seguridad los plazos de inicio de las obras.

El Defensor del Pueblo estudia en estos momento la iniciación de actuaciones ante el ayuntamiento correspondiente, dirigidas a instar del mismo la mayor celeridad en la conclusión del expediente de modificación puntual de su plan de ordenación urbana ya mencionado y la inmediata puesta a disposición de la Administración educativa valenciana del solar que ha solicitado para la construcción del nuevo centro (0423133).

Otra queja más reciente, promovida por la asociación de padres de alumnos de un colegio público de la provincia de Lugo, cuya tramitación apenas se ha iniciado ante la Consejería de Educación y Ordenación Universitaria de la Junta de Galicia, menciona el malestar que ha suscitado en el ámbito de la asociación y, en general, entre las madres y padres de alumnos del citado centro docente, la decisión que, al parecer, ha adoptado la citada Consejería de suspender la ejecución de las obras que venían desarrollándose para la construcción de un pabellón deportivo y un gimnasio en el recinto escolar.

La asociación reclamante señalaba que había tenido conocimiento de la citada decisión a través de informaciones de prensa, sin que, en ningún caso, la Administración educativa competente hubiera informado a la misma o al resto de integrantes de la comunidad educativa de las razones que hubieran llevado a su adopción, ni de las previsiones existentes en orden a su reanudación.

Entretanto, según se señalaba, los alumnos del centro se ven privados de unas instalaciones cuya conclusión estaba prevista para el mes de noviembre de 2005, imprescindible para que puedan obtener los objetivos que para la asignatura de educación física se establecen en el currículo de las enseñanzas que cursan y necesaria también para el desarrollo de los recreos en días de climatología adversa, numerosos en la zona geográfica en que está ubicado el centro.

Por último, la asociación reclamante añadía que la interrupción sin plazo definido de las obras en curso implica, además, la existencia, dentro del recinto escolar durante un tiempo sin determinar, de una zona peligrosa para la seguridad de los alumnos del centro.

Sobre el asunto planteado no se ha obtenido hasta el momento el informe que, en fechas recientes, se ha solicitado de la Administración educativa de Galicia (05028231).

Por último, y en relación ya con quejas que plantean la existencia de deficiencias o inadecuación de las instalaciones de los centros docentes, a los requisitos mínimos que se establecen para las mismas en la normativa educativa vigente, cabe hacer referencia, a título de ejemplo, a varias quejas. La primera de ellas alude al colegio público de una localidad de Almería cuyas instalaciones, según señalaba el reclamante, alcalde de la correspondiente localidad, adolecían de numerosos daños y desperfectos, que habían sido ya objeto de evaluación por personal facultativo de la Delegación Provincial de la Consejería de Educación en Almería, no obstante lo cual la citada delegación no había

proporcionado respuesta alguna al ayuntamiento sobre el resultado de la valoración efectuada, ni sobre las actuaciones que tuviera previsto realizar en las instalaciones del citado centro.

En el informe que, a instancia del Defensor del Pueblo, emitió la Consejería de Educación de la Junta de Andalucía sobre la situación de las instalaciones del centro, se señalaba que, en efecto, las mismas presentan una serie de deficiencias que, sin embargo, según se puntualizaba, corresponden a tareas de reparación y mantenimiento, ambas de competencia municipal conforme a la legislación vigente, sin perjuicio de la posibilidad de suscripción por el Ayuntamiento con la Consejería de un convenio de colaboración para la subsanación de las deficiencias advertidas, que en ningún caso había sido solicitado por aquél.

Según se desprendía del informe aportado, la visita técnica realizada a las instalaciones del centro, que había permitido constatar su deficiente estado de mantenimiento, había hecho posible determinar que las mismas no se adecuaban a la normativa vigente reguladora de los requisitos mínimos de los centros docentes, señalándose, en el informe aportado por la Consejería, que por la delegación provincial competente se había propuesto la inclusión de las obras de adecuación correspondientes, dentro de determinado plan de inversiones que se encontraba en elaboración.

En relación con este último extremo del informe aportado, se ha decidido proseguir la tramitación de la queja ante la Administración educativa de Andalucía, de la que recientemente se ha demandado la remisión de información complementaria, sobre las concretas actuaciones de adecuación de las instalaciones del centro que deban acometerse por la Consejería, así como, en la medida en que lo permita el punto en que se encuentre la elaboración del plan mencionado, respecto las previsiones temporales existentes en orden a la ejecución de las obras correspondientes (05009329).

El promotor de otra queja, en esta ocasión relativa a un colegio público ubicado en la localidad de Parla (Madrid), denunciaba las numerosas deficiencias que presentaba el edificio escolar en el que está ubicado, relativas a su instalación eléctrica, cocina, comedor, servicios de alumnos, lucernario y tejado del centro, y finalmente a sus pistas polideportivas.

El informe que, requerido por esta Institución, ha emitido la Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid sobre el estado de las instalaciones del mencionado centro, hace referencia a la inversión de alrededor de 200.000 euros realizada con destino a la ejecución de obras de reforma y mejora del centro que se han efectuado en el año 2005.

La citada inversión se ha dirigido, en concreto, a la remodelación de las dos pistas polideportivas del colegio, a la construcción de una nueva cubierta y a la mejora de la instalación eléctrica.

Esta Institución, que valora positivamente las actuaciones ya realizadas, ha juzgado necesario, no obstante, continuar la tramitación iniciada ante la Consejería de Educación para demandar de la misma la aportación de información complementaria, respecto de la efectiva existencia del resto de las deficiencias denunciadas por el reclamante y sobre las previsiones existentes en orden a su subsanación.

La citada solicitud, realizada en el mes de diciembre de 2005, todavía no ha obtenido contestación en las fechas en que se redacta este informe (05013669).

Por último, parece procedente hacer referencia a una queja, también relativa a un centro público en la Comunidad de Madrid y formulada por su asociación de padres de alumnos, en la que se denunciaban las graves deficiencias que afectan a un centro de educación especial de la ciudad de Madrid que escolariza alumnado plurideficiente gravemente afectado.

La asociación reclamante señalaba que el centro está instalado en un antiguo edificio, ubicado a su vez en una finca en la que se encuentran dos edificios, que en su conjunto forman parte del patrimonio artístico de la Comunidad de Madrid. A juicio de la asociación, el edificio destinado a uso escolar, en el que también está situada una residencia, requería una rehabilitación integral tanto para hacer posible la utilización de espacios que permanecían cerrados a causa de su deficiente estado (aproximadamente las tres cuartas partes de la superficie del centro), como para adaptar sus instalaciones a las necesidades específicas de los alumnos que escolariza y, por último, para dotar a las mismas de las condiciones de seguridad necesarias.

Por su parte, la Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid, ante la que se tramitó la queja, informó a esta Institución sobre las obras de rehabilitación y adaptación ya realizadas en la zona actualmente en uso, y señalaba que, dadas las características del edificio, protegido y con muchos años de antigüedad, exige continuas mejoras en su infraestructura en las que vienen invirtiéndose cantidades importantes en los últimos años, mientras que su reforma integral exigiría su desalojo y resultaría asimismo muy costosa, por lo que, alternativamente, se manejaba la posibilidad de construir unas nuevas instalaciones que albergasen, en edificios separados, el centro docente y la residencia, en terrenos cedidos por el Ayuntamiento de Madrid en el PAU de Carabanchel.

Esta Institución, a la vista de la información aportada, que no permitía deducir con certeza ni la solución que en definitiva iba a adoptarse para resolver la cuestión planteada, ni precisar los plazos dentro de los cuales se preveía abordar las obras de rehabilitación o de nueva construcción que, en todo caso, resultaban necesarias, decidió solicitar de la citada Consejería la emisión de un nuevo informe en que se aclarasen los extremos mencionados.

Esta última solicitud fue formulada a la Consejería en los últimos días de junio de 2005, y ha sido reiterada en tres ocasiones, sucesivamente en los meses de septiembre y noviembre de 2005 y en enero de 2006, sin que hasta el momento se haya obtenido respuesta a la petición de nueva información realizada (0411269).

Como cabe apreciar, el elemento común de los asuntos concretos que se mencionan para ilustrar este epígrafe es que, en todos los casos, el lapso de tiempo al que se refiere el informe no ha sido suficiente, no ya para dejar resuelto el problema tratado, sino tampoco para permitir establecer un plazo en el que se vaya a dar respuesta a deficiencias y necesidades denunciadas por la comunidad educativa y reconocidas por las autoridades competentes. Está claro que la dotación y el mantenimiento de infraestructuras educativas exige a menudo trámites administrativos complejos, con participación de autoridades o administraciones diversas. Ello explica, pero no justifica, que actuaciones necesarias como éstas se dilaten en el tiempo tal y como se ha reflejado en el presente epígrafe.

7.1.2. Escolarización

Las quejas que en este ejercicio han hecho referencia a cuestiones relacionadas con la escolarización de los alumnos, si se prescinde de quejas que plantean cuestiones muy puntuales, de las que no cabe deducir la existencia de problemas que puedan reducirse a un común denominador, aluden en su inmensa mayoría a dos aspectos ya tratados en anteriores informes y específicamente en el correspondiente al ejercicio 2004.

En efecto, tanto la concentración de alumnado de origen inmigrante, que con mayor frecuencia que el autóctono presenta necesidades específicas en materia de compensación educativa, en centros docentes determinados, públicos en su mayoría, como eventuales déficit de plazas para alumnos de tres años detectados en ciertas localidades y zonas, han dado lugar a la mayor parte de las quejas que se han formulado en el año 2005 en materia de escolarización.

Haciendo, en primer lugar, referencia a quejas ya tratadas en el informe 2004, cuya tramitación no se había concluido todavía en el momento de redacción de aquel informe, debe hacerse mención a dos quejas que aludían a la primera de las cuestiones mencionadas: concentración de alumnado procedente de la inmigración en centros determinados relativas, respectivamente, a los ámbitos de gestión de las administraciones educativas madrileña y valenciana.

En la primera de las quejas citadas se mencionaba la concentración de alumnado inmigrante existente en un instituto de educación secundaria del distrito de Tetuán, de Madrid.

La tramitación que de la referida queja se efectuó ante la Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid, permitió confirmar la desigual distribución del alumnado de origen inmigrante entre los centros sostenidos con fondos públicos del distrito y, dentro de los alumnos del indicado origen, de los que presentaban necesidades en materia de compensación educativa, todo ello en los términos que se exponían con detalle en el apartado equivalente del Informe anual 2004 y que no parece necesario reproducir ahora.

En el presente ejercicio se ha recomendado a la Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid, la adopción de medidas dirigidas a corregir a corto plazo situaciones de concentración del alumnado de origen inmigrante, con necesidades en materia de compensación educativa, como las que presentan los centros docentes sostenidos con fondos públicos a que se ha hecho mención, incluidas las de redistribución de dicho alumnado entre todos los centros sostenidos con fondos públicos de la respectiva zona, previa realización de las modificaciones normativas que se estimasen precisas.

Adicionalmente, y dado que la normativa sobre medidas en materia de compensación educativa, de aplicación en la Comunidad de Madrid, contempla un límite máximo en la dotación de profesorado específico que, a juicio de esta Institución, no permite dotar a los centros correspondientes de todo el profesorado de apoyo que requerirían para hacer frente a las necesidades compensatorias que presentan sus alumnos, se recomendó asimismo a la Consejería de Educación la modificación o supresión del límite que en orden a la dotación de profesorado de apoyo se contiene en dicha normativa, de manera que la referida dotación se produzca únicamente en proporción al número de alumnos con dichas necesidades que escolarice cada centro.

Ninguna de las citadas recomendaciones han sido admitidas en sus propios términos por la Administración educativa a la que iban dirigidas que, al dar respuesta a las mismas, ha vuelto a hacer referencia a las medidas que tiene previsto adoptar en relación con situaciones de escolarización como las cuestionadas, en una línea que, según ha tenido ocasión de comprobar esta Institución y se ha señalado en anteriores informes, no se ha revelado eficaz para dar solución a corto plazo a situaciones de escolarización como las descritas, que repercuten muy negativamente en el adecuado desarrollo del proceso educativo de los alumnos de los centros afectados y que, por ello, deberían, a juicio del Defensor del Pueblo, corregirse con la máxima urgencia (0413272).

Un supuesto similar planteaba, también mencionada en el Informe 2004, relativa al ámbito de gestión de la Administración educativa valenciana, que se refería al elevado porcentaje de alumnado inmigrante, no hispanohablante, que escolarizaban determinados centros de la localidad de Torrevieja (Alicante). Según señalaba, en el caso de al menos dos centros, el referido porcentaje superaba el setenta por ciento de su alumnado total, careciendo además los centros que escolarizaban este alumnado del personal, instalaciones y medios específicos precisos para prestarle la atención compensatoria que en muchos casos precisaba.

Ya desde el inicio de la tramitación de la referida queja ante la Consejería de Cultura, Educación y Deporte de la Generalidad Valenciana, ésta viene mostrándose renuente a aportar los datos solicitados por el Defensor del Pueblo, para valorar la situación existente en los centros de la referida localidad.

Después de la remisión de un informe inicial por la citada Consejería, en diciembre de 2004, en el que no se aportaban los datos interesados, esta Institución hubo de reproducir su solicitud puntualizando todos los extremos sobre los que se demandaba información: número de alumnos inmigrantes con necesidades en materia de compensación educativa escolarizados en cada uno de los centros de Torrevieja, con indicación del porcentaje que representase respecto del alumnado total del centro respectivo; y medios educativos específicos, especialmente profesorado de apoyo, de que estuviese dotado cada centro para atender las necesidades educativas de estos alumnos.

En el nuevo informe remitido por la Consejería se aportaban datos que no resultaban tampoco ajustados a lo demandado por el Defensor del Pueblo, ya que, aunque hacían referencia a los extremos mencionados, se remontaban a cursos muy anteriores 1991/1992 y 1994/1995 y no permitían, como pretendía esta Institución, valorar la situación actual de los centros.

De nuevo hubo de reiterarse la solicitud formulada, sin que tampoco el informe aportado como respuesta por la Consejería en octubre de 2005 contenga toda la información necesaria, ya que, aunque en el mismo se precisa la dotación de profesorado de apoyo de que disponen determinados centros de la localidad, con actuaciones en materia de compensación educativa, no se precisaba el número absoluto y porcentaje de alumnos inmigrantes con necesidades compensatorias que escolariza cada centro, tal y como viene demandando el Defensor del Pueblo y como resulta imprescindible para determinar la correcta distribución de este alumnado y valorar la suficiencia del número de profesores destinado a su atención.

En consecuencia, todavía en noviembre de 2005 esta Institución se vio obligada a formular una nueva solicitud a la Consejería de Cultura, Educación y Deporte, para que completase los datos que de forma reiterada se le han venido demandando a lo largo del ejercicio 2005.

Examinados los datos numéricos finalmente aportados en los últimos días del mes de diciembre último, esta Institución ha apreciado una clara desproporción entre el volumen de alumnado con necesidades de compensación educativa existente en la mayoría de los centros de alrededor de doscientos alumnos y la dotación de profesorado de apoyo específico que también en la mayoría de los casos oscila entre uno y dos profesores, proporción que, incluso contando con la colaboración de los otros profesores de los centros, difícilmente puede hacer posible que se preste una atención adecuada y eficaz a los referidos alumnos.

Dado que en la normativa de aplicación en el ámbito de la Comunidad Autónoma Valenciana en materia de compensación educativa, se contempla la dotación de recursos humanos complementarios a los centros, en función del desarrollo de su proyecto educativo y del índice de alumnado que requiera compensación, esta Institución ha solicitado recientemente de la Consejería la remisión de un nuevo informe en el que se precise si la actual dotación de profesorado de compensatoria, de que disponen los centros, se ha producido atendiendo a los parámetros indicados y resulta adecuada en orden al desarrollo de los programas de educación compensatoria autorizados en cada centro, y para la correcta atención del número de alumnos con necesidades en dicha materia que escolarizan (0417289).

También en relación con la concentración en algunos centros de alumnado de origen inmigrante, pero ya en el ejercicio 2005, se han planteado otras dos quejas, cada una de las cuales se encuentra en una fase muy distinta de tramitación.

En relación con la primera, formulada mediado el año 2005, esta Institución ha tenido ya ocasión de solicitar y ha obtenido la emisión de un informe de la Consejería de Educación y Cultura del Gobierno de las Illes Balears, a cuyo ámbito de gestión alude la queja planteada, a la vista de cuyo contenido se ha considerado preciso formular determinadas recomendaciones a la citada Consejería.

La queja, formulada por una ciudadana española de origen uruguayo, madre de una alumna escolarizada en determinado colegio público de la ciudad de Palma de Mallorca, señalaba que en el citado centro docente la inmensa mayoría del alumnado procede de familias inmigrantes, de distintas nacionalidades y radicadas recientemente en nuestro país.

A título de ejemplo, señalaba que en el grupo al que pertenece su hija tan sólo uno de los alumnos era de nacionalidad española, y manifestaba que, a su juicio, la composición del alumnado del centro no es la más adecuada para contribuir a la integración social de los alumnos de origen inmigrante, sino que más bien propicia su segregación y dificulta además gravemente la atención educativa del alumnado del centro, procedente de entornos sociales y escolares muy diferentes entre sí y, en ocasiones, con idiomas distintos de los que se utilizan como lenguas vehiculares de la enseñanza en la Comunidad Autónoma de las Illes Balears y necesitado por ello de una atención educativa diferenciada y, con frecuencia, de atenciones de carácter compensatorio.

La Consejería de Educación y Cultura, en el informe emitido a instancias del Defensor del Pueblo, explicaba la situación existente en el citado centro y, según manifestaba, en otros de la ciudad, en base a la concentración de las familias de origen inmigrante en las zonas en las que se encuentran ubicados los centros respectivos y, adicionalmente, por el hecho de que, al producirse la llegada de estas familias y las peticiones de incorporación de sus hijos a los centros, una vez iniciado el curso y cerrados los procesos de admisión de alumnos, se les asigna plaza en determinados centros en los que suelen existir plazas vacantes.

En su informe la Consejería señalaba que la situación previsiblemente se agudizará en cursos sucesivos y se trasladará a nuevos centros docentes, en la medida en que, según también se señalaba, la población de origen inmigrante tiende a incrementarse de forma importante en la ciudad. No obstante lo anterior, en el informe no se hacía referencia alguna a las medidas que tuviera previsto adoptar la Consejería para corregir situaciones como la denunciada y evitar su reproducción en otros centros, aun cuando dichas situaciones contravienen, a juicio de esta Institución, prescripciones legales expresas que imponen una distribución equilibrada del alumnado con necesidades educativas específicas entre todos los centros de cada zona.

En consecuencia, esta Institución, como ya se ha señalado, decidió formular a la Consejería dos resoluciones en las que se indicaba la procedencia de seguir determinadas vías de actuación, con la finalidad de evitar la acumulación sucesiva de alumnos de origen inmigrante, curso tras curso, siempre en los mismos centros, y de corregir de forma inmediata las situaciones de concentración de dicho alumnado ya existentes.

Con la primera de las finalidades indicadas, se recomendó a la Consejería que realizase las modificaciones normativas precisas para que la reserva de un determinado número de plazas, en todos los centros docentes sostenidos con fondos públicos, para la escolarización del alumnado con necesidades educativas específicas que de acuerdo con las normas ahora vigentes sólo se mantiene en el período de duración de los procesos de admisión que se celebran antes del comienzo de cada curso, de manera que de no ser cubiertas en dicho período con alumnos que presenten dichas necesidades se adjudican a otros solicitantes, se mantenga de forma permanente.

Con ello se ampliarían las posibilidades de opción de los alumnos inmigrantes que solicitan plaza fuera de los plazos ordinarios de admisión, y se evitaría que los mismos resulten relegados, como ahora, siempre a los mismos centros, es decir, únicamente a aquellos, normalmente públicos, que al ser menos solicitados han mantenido plazas vacantes, casi siempre afectados por circunstancias —ubicación en entornos sociales desfavorecidos o con alumnado en el que ya es significativa la presencia de alumnos, inmigrantes o no, con necesidades educativas específicas— ante las que se ha retraído la demanda de plazas para alumnos autóctonos.

La segunda recomendación, formulada en los mismos términos en que se ha dirigido a otras administraciones educativas, pretende obtener la corrección inmediata de situaciones de concentración ya existentes, incluso a través de medidas de redistribución del alumnado dirigidas a modificar los graves desequilibrios existentes, previa realización de las modificaciones normativas necesarias.

Ninguna de las citadas recomendaciones ha obtenido respuesta, por el momento, de la Administración educativa balear (05013688).

La segunda de las quejas mencionadas, cuya tramitación se ha iniciado en fechas recientes ante la Consejería de Educación, Cultura y Deportes de la Comunidad Autónoma de La Rioja, alude a un centro de la ciudad de Logroño en el que distintas actuaciones de la referida Consejería parecen haber dado lugar, según señala el reclamante, a la escolarización en el mismo de un número de alumnos de origen inmigrante muy superior al que presentan el resto de los centros de la ciudad y a una distribución nada equilibrada de estos alumnos entre los distintos grupos.

Señala el interesado, en efecto, que en cursos sucesivos y para atender la demanda de plazas, formulada fuera del período en que se desarrollan los procesos de admisión, la Consejería ya mencionada ha ido abriendo en el centro varias aulas del último curso de educación infantil, en las que han resultado escolarizados alumnos en su inmensa mayoría de origen inmigrante, procedentes de muy distintas zonas de la ciudad, lo que, como ya se ha apuntado, ha significado un incremento muy considerable del alumnado inmigrante que escolariza el centro, ahora muy superior al del resto de los de Logroño.

Adicionalmente, la forma de actuación indicada ha determinado que los alumnos admitidos, una vez ya comenzados los cursos respectivos y formados los grupos correspondientes, hayan resultado integrados en los grupos de nueva creación, lo que ha generado, de acuerdo con la descripción del interesado, una situación casi de segregación de los nuevos alumnos inmigrantes en determinados grupos, al existir en el centro aulas con una inmensa mayoría de alumnos autóctonos y otras con clara mayoría de alumnos de procedencia inmigrante.

Sobre la queja descrita no se ha recibido, por el momento, el informe solicitado en fechas recientes de la Consejería de Educación, Cultura y Deportes de la Comunidad Autónoma de La Rioja (05039000).

La insuficiente oferta de plazas para alumnos de tres años de edad ha dado lugar, como ya se ha apuntado, a la formulación de un cierto número de quejas que en este ejercicio hacen referencia en todos los casos a localidades de la Comunidad de Madrid y a determinadas zonas o distritos de Madrid-capital.

Esta circunstancia, es decir, el hecho de que todas las quejas que en el mencionado aspecto se han formulado hagan referencia al ámbito de gestión de la Administración educativa madrileña, no es valorada por esta Institución como indicativa, en todos los casos, de una eventualmente peor programación de la oferta de plazas por parte de la referida Administración educativa, sino más bien como resultado de otros factores entre los cuales cabe destacar el considerable porcentaje de quejas que sobre el total que cada año se formulan ante el Defensor del Pueblo representan las procedentes de la Comunidad de Madrid en el ejercicio 2005 algo superior al cuarenta por ciento del total de quejas formuladas, al elevado volumen de gestión que tiene encomendada la Administración educativa de Madrid, en la que se encuentra escolarizado casi el once por ciento del alumnado que cursa enseñanzas de régimen general del país y, por último, en razón de fenómenos como los de la inmigración y de urbanización de nuevas zonas que han incrementado tanto la demanda global de plazas para alumnos de tres años, como la que se formula en zonas y localidades determinadas de la Comunidad de Madrid.

Los resultados que se han derivado de las tramitaciones efectuadas merecen una muy distinta valoración de la programación de la oferta de plazas para alumnos de tres años, realizada por la Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid.

En general, cabe apreciar que en localidades de menor entidad de población la Administración educativa realiza una oferta más ajustada a la demanda y que, cuando es necesario, resuelve con una mayor eficacia los eventuales desajustes que se producen. Un ejemplo lo proporciona la tramitación efectuada ante la citada Consejería, en relación con la queja formulada por el padre de una alumna domiciliado en un barrio en expansión de la localidad de Alcalá de Henares (Madrid). Señalaba el reclamante que en el referido barrio reside una población en su mayoría formada por parejas jóvenes con hijos de corta edad, para los que demandan puestos escolares en los centros de la zona que, en un número importante de casos, los centros no podían atender por exceder las peticiones formuladas del número de plazas de tres años que ofertaban la mayoría de los mencionados centros y, específicamente, el colegio en el que había demandado plaza para su hija, que no le había sido adjudicada, al igual que a otros muchos solicitantes, al carecer el centro de las plazas necesarias.

La tramitación efectuada ha permitido contrastar que por la Consejería de Educación, a la vista de la demanda de plazas formulada para el citado centro, decidió habilitar en el mismo una segunda unidad para niños de tres años que ha permitido atender en su mayoría las peticiones realizadas. Al propio tiempo, se ha señalado por la Consejería que la oferta de plazas escolares que para el referido tramo de edad se realiza en el conjunto de la localidad, ha permitido atender al cien por cien las demandas de escolarización formuladas para niños de tres años (05013893).

Otra queja, formulada por la madre de una alumna residente en la localidad de San Lorenzo de El Escorial (Madrid), se refiere a la insuficiente oferta de plazas existente en dicha localidad, para alumnos de tres años, en centros que tengan establecido un horario de atención que responda a las necesidades que, por razones laborales, tienen una buena parte de las familias.

Se trata, en efecto, de una localidad en la que la mayor parte de los centros tiene establecido un horario continuado, de manera que, según señalaba la reclamante, el mismo concluía a las tres de la tarde, sin que, de acuerdo con sus manifestaciones, se ofertara a los alumnos atención en los centros en horario de tarde, circunstancia que determinaba graves dificultades para las familias.

Sin embargo, la tramitación de la queja ante la Consejería de Educación ha permitido comprobar que la citada Consejería y el Ayuntamiento de la localidad, mantienen un convenio de colaboración para la mejora y extensión de los servicios educativos en los centros de educación infantil, primaria y especial del municipio, en virtud del cual prácticamente todos los centros sostenidos con fondos públicos de la localidad, salvo aquellos en los que las familias no lo han demandado, ofertan a los alumnos numerosas actividades una vez finalizada la jornada lectiva y hasta las cinco de la tarde, hora a la que asimismo concluye el horario de atención a los alumnos en los centros que tienen establecida jornada lectiva de mañana y tarde y, en definitiva, que el horario que ofertan la inmensa mayoría de los centros, cubre el horario de tarde en el mismo tramo horario que los centros con jornada escolar partida, tal y como se exige en la normativa vigente (05011730).

En relación ya con la ciudad de Madrid y, asimismo, con la, a juicio del interesado, insuficiente oferta de plazas para niños de tres años, que existía en el barrio de Argüelles, se ha formulado una queja, cuya tramitación se describe a continuación.

Según entendía el promotor de la misma, la insuficiencia de la oferta de plazas en un barrio tan consolidado se encontraba directamente relacionada con el hecho de que, al tratarse de una zona eminentemente comercial, en la que se encuentran además radicadas numerosas empresas de servicios, y con una oferta escolar muy atractiva para los padres, un número significativo de personas no residentes en él pero que tienen en el mismo su domicilio laboral, concepto por el que la normativa vigente contempla la atribución de la misma puntuación en concepto de proximidad domiciliaria que la prevista para el domicilio familiar, solicitan y con frecuencia obtienen, al acreditar en líneas generales rentas más bajas que la mayoría de las familias residentes en el mismo, plazas escolares en los centros de la zona, en detrimento de los solicitantes del propio barrio que, a causa de la escasez de la oferta, resultan desplazados, según señalaba el reclamante, a centros considerablemente alejados de sus domicilios.

También en este caso la tramitación efectuada que se ha prolongado más de lo deseable al haberse visto obligada esta Institución, ante el incompleto informe inicialmente aportado, a reiterar los términos de la solicitud inicialmente formulada, ha permitido contrastar que la oferta de plazas sostenidas con fondos públicos que realizan los centros del barrio, tanto públicos como privados concertados, permitió atender todas las demandas de escolarización formuladas en el proceso de admisión de alumnos para el curso 2005-2006, precisándose incluso que, una vez ya cerrados los procesos de admisión, en todos los centros públicos del barrio existían vacantes de todos los cursos, y que asimismo existían plazas libres también de todos los cursos, si bien no precisamente en el centro solicitado por el reclamante, en centros privados concertados, con ideario católico, tal y como deseaba el reclamante.

No obstante, merece una reflexión el argumento en el que se basaba la queja por la implicación que, a efectos de la escolarización de los alumnos residentes en la zona, puede llegar a tener la consideración como domicilio del centro de trabajo de sus progenitores, especialmente en zonas donde oficinas, locales comerciales y centros de trabajo tienen una considerable presencia que, a buen seguro, no ha sido tenida en cuenta a la hora de planificar las necesidades dotacionales de plazas escolares en dichas zonas (05015870).

La insuficiente oferta de plazas para niños de cero a tres años existente en el ámbito de Vicálvaro y, dentro de él, en la zona de Valderribas, ha dado lugar a la formulación de dos quejas que, una vez tramitadas ante la Consejería de Educación, han permitido constatar la insuficiencia de las iniciativas que hasta el momento se han adoptado para incrementarla.

De la primera de las quejas mencionadas, formulada mediado el año 2004 y cuya tramitación se ha prolongado hasta comienzos del ejercicio 2005, se ha podido deducir que, atendiendo a los datos del proceso ordinario de admisión de alumnos para el curso 2004-2005, el volumen de plazas existente en el distrito de Vicálvaro tan solo permitió atender un diecisiete por ciento de la demanda real de plazas formuladas para niños del tramo de edad mencionado, sin que las previsiones entonces expresadas en orden a la

construcción, para el trienio 2005-2007, de dos escuelas infantiles en el distrito (en los barrios de Valdebernardo y Valderribas, respectivamente) con una oferta total de doscientas veintiocho plazas, permitieran esperar la plena atención de las demandas de escolarización formuladas en el distrito, cuya población infantil de cero a tres años se cifraba ya en el año 2003 en algo más de dos mil alumnos.

Esta Institución, dada la clara insuficiencia de las medidas previstas, instó de la Consejería de Educación la reconsideración de las actuaciones previstas y la ampliación del número de plazas que estaba previsto crear en el distrito, en términos que permitieran atender la demanda que venía formulándose en el mismo (0419522).

La presentación, en 2005, de una nueva queja relativa a la zona de Valderribas, ha permitido a esta Institución seguir la evolución que en este ejercicio ha experimentado el problema de escolarización existente en la misma, en este caso ya en relación con alumnos de tres años que inician el segundo ciclo de la educación infantil.

Según señalaba el reclamante, a pesar del importante volumen de población que se ha establecido en la zona, en la que actualmente viven alrededor de cinco mil familias, en su mayoría jóvenes, con niños de corta edad para los que demandan plazas escolares del ciclo educativo mencionado, en el barrio tan sólo se ha creado un nuevo centro con dos líneas de educación infantil, que resultan del todo insuficientes, para atender la demanda de plazas para niños de tres años generada en la zona.

Para dar respuesta a la petición de información formulada por el Defensor del Pueblo, con la finalidad de disponer de datos que permitieran cuantificar el problema existente y valorar la suficiencia de las medidas adoptadas y la procedencia de instar la adopción de iniciativas adicionales, para atender en la mayor medida posible la demanda de plazas formuladas, la Consejería de Educación se ha limitado hasta el momento a remitir informes, en los que por toda información se señala que en dos centros públicos, limítrofes al barrio de Valderribas, disponen respectivamente de treinta y una y treinta y dos plazas libres para alumnos de tres años, señalándose que para el próximo curso está prevista la construcción de un nuevo centro, de dos líneas, que permitirá atender a dos nuevos grupos de alumnos de la edad mencionada.

Dado que los datos expuestos no permiten realizar la valoración pretendida, ni decidir sobre la procedencia de que esta Institución sugiera la adopción de medidas adicionales, ha resultado preciso solicitar en fechas recientes la remisión de información complementaria, que todavía no se ha recibido, sobre el volumen de la demanda de plazas de tres años generada en el barrio, sobre el porcentaje de la misma que es atendida, en el propio barrio o en su defecto en otros barrios o zonas y, por último, sobre todas las previsiones eventualmente realizadas, además de las expresadas en el informe aportado, para incrementar, tal y como inicialmente parece necesario, la oferta de plazas de tres años en el barrio mencionado (05011796).

La formulación de otra queja por la madre de una alumna, ha vuelto a plantear la muy posiblemente inadecuada distribución de la oferta de plazas, para alumnos de segundo ciclo de la educación infantil dentro del distrito de Ciudad Lineal, de Madrid, a que apuntaban los resultados de una queja anterior formulada en el año 2003, de la que ya se hizo referencia en el informe correspondiente.

En la queja ahora planteada la promotora de la misma manifiesta que, con la finalidad de conocer las posibilidades existentes de lograr la escolarización de su hija, actualmente de cuatro años de edad, en algún centro docente del citado distrito, se dirigió en su momento a la Comisión de Escolarización de Ciudad Lineal en la que, según manifestaba, se le informó de que las unidades de educación infantil de los centros del distrito más próximos a su domicilio que tienen implantado dicho nivel educativo superan, en todos los casos, el número de alumnos/aula establecido, por lo que no era previsible que pudieran ofertar plazas libres en el proceso de admisión para el curso 2005-2006.

En las condiciones indicadas, y dado que tampoco los colegios privados de la zona disponían, al parecer, de plazas vacantes, señalaba la reclamante que las únicas opciones de plazas escolares posibles implicarían la escolarización del alumno en centros distantes como mínimo tres kilómetros de su domicilio, y esto en una zona en la que, según señala, no cabe entender que la situación del alumno presente carácter puntual, ya que en la misma se ha concluido la construcción y se han vendido ya alrededor de cuatrocientas nuevas viviendas, cuyos compradores contribuirán sin duda a incrementar la demanda de plazas de educación infantil, que los centros de su barrio no parecen encontrarse en condiciones de absorber.

En el informe aportado por la Consejería, en relación con la cuestión mencionada, se aportaba información relativa a las plazas para alumnos de cuatro años ofertadas en todo el distrito de Ciudad Lineal, así como a las vacantes para niños del referido tramo de edad que han resultado una vez concluidos los procesos ordinario y extraordinario de admisión de alumnos, asimismo en el conjunto del distrito.

Llamó vivamente la atención de esta Institución que, de acuerdo con los datos aportados, tan sólo se hubiesen cubierto siete plazas de las ciento cuarenta y dos ofertadas para alumnos de cuatro años en centros públicos, y dos de las veintiuna ofertadas en centros privados concertados.

Este resultado, a juzgar por los datos de que dispone esta Institución sobre la oferta global de plazas de educación infantil en la ciudad de Madrid y en el distrito indicado, no puede interpretarse como resultado de la existencia de un exceso de oferta de plazas para niños de cuatro años, sino mucho más, probablemente como consecuencia de una deficiente planificación de la oferta de puestos escolares para el referido tramo de edad, que no parece ubicarse allí donde se genera la demanda, sino en barrios del mencionado distrito en los que no existe población escolar que justifique el volumen de la oferta efectuada.

Aunque en el informe remitido por la Consejería no se aportan datos sobre la demanda, formulada y no satisfecha, en los centros solicitados por los padres de los alumnos del mencionado distrito, en el último proceso de admisión, que hubieran permitido confirmar la interpretación expresada, abonan dicha interpretación tanto la específica configuración del repetido distrito, entre cuyos extremos existen distancias considerables, como el contenido de quejas formuladas con anterioridad, en relación con la inadecuación de la ubicación de la oferta de plazas en el mismo que, dada la referida configuración, puede determinar dificultades casi insalvables para la escolarización de niños de corta edad, cuando las plazas adjudicadas, aun tratándose de centros del propio distrito, se encuentran considerablemente alejadas de los domicilios de los solicitantes.

En el concreto supuesto planteado la reclamante, residente en el barrio de San Juan Bautista, señalaba, en efecto, que todos los centros del distrito de Ciudad Lineal en un radio de tres kilómetros de su domicilio (el colegio público «San Juan Bautista» y los colegios «Nuestra Señora del Buen Consejo», «Madre de Dios», «Stella Maris», «Mater Inmaculada», «Corpus» y «Agora»), superan en todos los casos el número máximo de alumnos por aula para grupos de cuatro años de edad, y no ofertaron vacantes en el último proceso de admisión.

Manifestaba asimismo que los centros en los que existían plazas libres, se encuentran a una distancia de su domicilio mayor que la indicada, lo que dificultaría considerablemente los desplazamientos escolares de su hijo.

A la vista de cuanto queda expuesto, esta Institución ha solicitado de la Consejería la emisión de un nuevo informe, en el que se precise tanto el volumen global de la demanda de plazas para alumnos de cuatro años, formulada en el distrito para el curso 2005-2006 y no satisfecha en los centros solicitados, o en otros del propio barrio de residencia de los alumnos, como la existente en el barrio de San Juan Bautista a que alude la queja planteada, así como el de la oferta de plazas para niños de la referida edad realizada en dicho barrio.

Hasta el momento la referida solicitud, formulada en el mes de diciembre último, no ha obtenido respuesta (0422256).

A la vista de cuanto ha quedado expuesto en relación con las disfunciones advertidas, respecto de la oferta de plazas para alumnos de tres años en distintas zonas de la ciudad de Madrid, y dado que, de otra parte, una mayoría de las quejas formuladas en relación con los procesos de admisión de alumnos para el curso 2005-2006 en centros de la capital, han tenido como trasfondo posibles insuficiencias en la oferta de plazas para alumnos de la referida edad, pareció oportuno a esta Institución instar de la Consejería de Educación la emisión de un informe, en el que se precisase el número total de plazas ofertadas en centros docentes, sostenidos con fondos públicos, para alumnos de tres años en cada distrito de Madrid-capital, así como el de demandas formuladas en cada uno de ellos en el citado proceso de admisión y, por último, las medidas que se hubiesen adoptado en cada uno de ellos para corregir eventuales desajustes y aumentar, en su caso, la oferta inicialmente realizada en los términos precisos para atender la demanda generada.

La citada petición de datos, formulada en julio de 2005 y reiterada en varias ocasiones a lo largo del citado ejercicio, y a comienzos del año 2006, todavía no ha obtenido respuesta por parte de la Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid (05016838).

Tampoco se ha dado contestación hasta el momento, por parte de la misma Consejería, aunque en este caso se trata de una solicitud todavía reciente, realizada en el mes de noviembre de 2005, a la petición de información que se formuló, con la finalidad de determinar la tasa de escolarización de alumnos de cero a tres años, existente en la ciudad de Madrid.

La citada información se demandó en el curso de una tramitación iniciada de oficio, a raíz de la publicación de informaciones de prensa que aludían a una tasa de escolari-

zación de alumnos del tramo de edad mencionado, en el año 2005-2006, en centros públicos de Madrid, de apenas el siete por ciento de la población escolar estimada del citado grupo de edad, cifras que contrastaban con datos anteriores de los que disponía esta Institución relativos al curso 2002-2003, de acuerdo con los cuales, ya en dicho curso, se había conseguido en la Comunidad de Madrid una tasa de escolarización de casi el 12 por 100 —11,88 por 100 exactamente—, y se había informado al Defensor del Pueblo de los numerosos proyectos de inversión existentes, en orden a la creación de un número significativo de nuevos centros públicos de educación infantil, que permitían esperar un importante incremento del porcentaje de alumnado de cero a tres años, atendido en centros públicos.

Esta Institución decidió, en consecuencia, demandar de la Consejería la remisión de datos actualizados sobre la tasa de escolarización de alumnos, del repetido tramo de edad, en centros públicos en la Comunidad de Madrid en su conjunto y, específicamente, en Madrid-capital, así como respecto de las actuaciones que tuviera previstas la misma Consejería para incrementar la actual oferta de plazas y el porcentaje de alumnado escolarizado en centros públicos. La referida solicitud de información, formulada en fechas todavía recientes, no ha obtenido respuesta por el momento (05030866).

7.1.3. Admisión de alumnos

Como en informes anteriores, también en el correspondiente al ejercicio 2005, hay que hacer referencia a las numerosas quejas planteadas, en relación con la admisión de alumnos en centros docentes sostenidos con fondos públicos. En buena medida, las quejas que se formulan en esta materia, habitualmente por los padres de los alumnos, aluden a desacuerdos con los resultados derivados de los procesos de admisión, cuando eventualmente se asigna plaza a los alumnos en centros distintos de los solicitados, siendo también frecuente que los reclamantes cuestionen los criterios, establecidos legalmente, en virtud de los cuales se decide sobre la adjudicación de plaza a los interesados cuando, al no existir vacantes suficientes en centros determinados para atender todas las solicitudes, hay que establecer un orden de prioridad entre los demandantes, que sirva para decidir a quiénes de entre ellos se asignan las plazas hasta agotar las vacantes existentes.

En líneas generales, quejas como las mencionadas no dan lugar a la realización de intervenciones ante las administraciones competentes, salvo que el desacuerdo que expresan los promotores de las mismas esté fundado, como en los casos a que se hará mención en este apartado, en la existencia de posibles irregularidades en el desarrollo de los correspondientes procesos, en la aplicación de criterios de admisión no previstos en la normativa correspondiente, en la falta de previsión en la misma de mecanismos adecuados en orden a la mejor aplicación, es decir, a la aplicación más acorde con las circunstancias reales de los alumnos y sus familias de los criterios de admisión legalmente establecidos o, por último, en la inexistencia de ciertos desarrollos reglamentarios que precisen el régimen de admisión aplicable en determinados centros docentes.

En este último orden de cuestiones debe destacarse que hasta el momento no se ha aprobado la norma reglamentaria que, en desarrollo del Real Decreto 1027/1993, de 25

de junio, sobre acción educativa en el exterior, debía regular distintos extremos del régimen jurídico de los centros docentes españoles en el extranjero y, entre ellos, las especificidades que resulten precisas en su régimen de admisión para adaptarlas, según hace posible el citado Real Decreto, a las características de su entorno.

Según se ha señalado en anteriores informes, la necesidad de proceder a esta última determinación reglamentaria se concretó por esta Institución, a raíz de una queja que se remonta al año 2000, cuyo promovente cuestionaba la aplicación, a efectos de admisión de alumnos en el colegio español «Reyes Católicos» de Bogotá, de criterios tales como «el grado de identificación de la familia del alumno con los objetivos del centro» o «la adecuación de los niveles del aspirante a las características del centro» que dejaban al citado centro un amplio margen de discrecionalidad en la adopción de decisiones sobre admisión, difícilmente conciliable con los principios que presiden las bases del régimen de admisión de alumnos recogidas en la legislación educativa vigente, fundadas en la aplicación de criterios objetivos de carácter socioeconómico y familiar, concepto en el que difícilmente cabe incluir valoraciones como las aplicadas en el centro español de Bogotá.

Esta Institución entendió que tal forma de actuación únicamente podía haberse producido en ausencia de la norma reglamentaria prevista en el Real Decreto 1027/1993, de 25 de junio, ya mencionado, en la que debía fijarse el régimen específico de admisión de alumnos en los centros docentes españoles en el extranjero, que todavía no se había aprobado ni elaborado en las fechas de formulación de la queja, no obstante el tiempo transcurrido desde la entrada en vigor del citado Real Decreto, por lo que recomendó, ya en el año 2000, la elaboración y aprobación de la norma correspondiente en la que se conciliase la conveniencia de establecer posibles peculiaridades para adecuar dicho régimen «a las características de su entorno», tal y como en referencia, en general, al régimen jurídico de estos centros, se prevé en el repetido Real Decreto, con la necesaria adecuación del mismo a los criterios y orientaciones que las leyes educativas marcan para todos los centros sostenidos con fondos públicos.

Desde la formulación, en el año 2000, de la queja mencionada, otros reclamantes se han dirigido al Defensor del Pueblo cuestionando, en la mayoría de los casos, el régimen de admisión del colegio «Reyes Católicos», de Bogotá, pero también, y por los mismos motivos, el que aplica el instituto español «Giner de los Ríos», de Lisboa.

Sin embargo, y aunque la recomendación formulada fue finalmente aceptada por el entonces Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, hasta el momento no se ha aprobado la citada regulación por diferentes causas, relacionadas, inicialmente, con la necesidad de abordar previamente la elaboración y aprobación de un real decreto regulador de la administración del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte en el exterior que debía sustituir al ya varias veces mencionado Real Decreto 2027/1993, de 25 de junio, aprobado finalmente como Real Decreto 1138/2002, de 31 de octubre, y más adelante con la conveniencia de esperar a la aprobación de la Ley Orgánica 10/2002, de 3 de diciembre, de Calidad de la Educación, y a su desarrollo reglamentario, en aspectos relativos a la organización y funcionamiento de los centros, que también estaba previsto regular en la misma reglamentación propugnada por esta Institución.

En estos momentos, según un último informe aportado por el ahora Ministerio de Educación y Ciencia, la redacción definitiva de la orden, para cuya elaboración se cons-

tituyó en enero de 2004 un grupo de trabajo, se encuentra pendiente de la aprobación de la futura Ley Orgánica de Educación, actualmente en fase de tramitación parlamentaria (0012402, 0108720, 0421420, 05013515 y 05016227).

Un supuesto de desarrollo inadecuado de determinado proceso de admisión, en este caso en la fase en que intervienen las comisiones de escolarización, encargadas de asignar plazas a los alumnos que no la obtienen en el centro por el que hubieran optado en primer lugar, ha sido planteado por la promotora de otra queja en la que manifestaba que, una vez denegada su solicitud de plaza en determinado centro docente de Madrid-capital, su petición había sido remitida, de acuerdo con la normativa de aplicación, sucesivamente, a las comisiones de escolarización de los distritos de Moratalaz y Retiro-Salamanca-Chamartín que no le habían asignado la plaza solicitada.

Tramitada la referida queja ante la Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid, el último de los informes sucesivamente emitidos ha permitido a esta Institución concluir que la Comisión de Escolarización de Retiro-Salamanca, no obstante disponer de plazas vacantes que hubiesen permitido asignar un puesto escolar a alumnos que no habían sido admitidos en los centros que habían solicitado inicialmente, decidió no proceder a la escolarización de oficio de los citados alumnos.

La mencionada decisión se adoptó, según se manifestaba, en base a la experiencia obtenida en los procesos de admisión para cursos anteriores, en el sentido de que los padres de los alumnos, al tratarse de enseñanzas no obligatorias, no llegan a matricular a sus hijos cuando se les asignan plazas en centros distintos de los solicitados.

Sin embargo, tal forma de actuación, según se ha hecho notar a la Consejería, ignora el hecho de que las administraciones educativas vienen obligadas, por la legislación vigente, a asignar puesto escolar para cursar la educación infantil a todos los alumnos cuyos padres lo soliciten, sin que la razón alegada que podría muy bien haber servido de base para articular un sistema de asignación de plazas a los alumnos que no dispusieron de vacantes en los centros solicitados, que contase previamente con la opinión o preferencias de las familias antes de proceder a la asignación de plazas en otros centros sea, a juicio de esta Institución, jurídicamente relevante a efectos de fundamentar en la misma, actuaciones no plenamente ajustadas a la normativa educativa y sobre admisión de alumnos vigente.

No obstante lo anterior, la tardanza con que por la consejería educativa se dio respuesta a la solicitud de informe realizada por el Defensor del Pueblo formulada, como ya se ha señalado, en relación con un supuesto relativo al proceso de admisión de alumnos correspondiente al pasado curso 2004-2005, ya a punto de concluir cuando esta Institución recibió el informe demandado, determinó que por esta Institución no se considerase oportuno realizar nuevas intervenciones ante la Consejería, dirigidas a cuestionar la forma de actuación mencionada, ya que las mismas carecerían de efectividad en orden a modificar decisiones sobre admisión, relativas a un curso ya prácticamente terminado.

Sin embargo, sí se ha juzgado procedente, además de incluir una referencia detallada al asunto en el presente informe anual, apuntar a la Consejería la conveniencia de instruir a la citada comisión de escolarización respecto de las implicaciones que, en orden a la adjudicación de plazas a todos los solicitantes que las demanden para cursar educación infantil, se derivan de las prescripciones de la legislación educativa vigente (0422524).

Según se ha podido advertir, determinados ayuntamientos titulares de centros docentes, habitualmente de educación infantil, no son plenamente conocedores de las consecuencias que se derivan de la titularidad pública de dichos centros y de su sostenimiento con fondos públicos, en cuanto a la aplicación a los mismos del régimen y, dentro de éste, de los criterios de admisión que se establecen en la normativa vigente.

Así, en este ejercicio se han tramitado dos quejas, cuyos promotores denunciaban el establecimiento por los ayuntamientos de Las Rozas y Colmenarejo, ambos de la Comunidad de Madrid, y la aplicación en las escuelas municipales de las que respectivamente son titulares dichos ayuntamientos, de criterios de admisión distintos de los contemplados en la referida normativa.

Según manifestaba el padre de un niño de la localidad, el primero de los ayuntamientos mencionados había establecido un baremo, de admisión de alumnos en su escuela infantil municipal, en el que se contemplaba entre los criterios valorables, y precisamente como el criterio que más puntuación permitía obtener, el de la cuantía del préstamo hipotecario que estuviesen amortizando las familias de los alumnos para la adquisición de su primera vivienda, o el importe del alquiler que estuviesen abonando, otorgándose mayor puntuación a las familias que acreditasen realizar mayores desembolsos por dichos conceptos, de acuerdo con una escala que se contemplaba en el propio baremo.

Del informe aportado por el Ayuntamiento de Las Rozas a instancias de esta Institución, se deducía que aquél entendía que, al tratarse de un centro «exclusivamente municipal», expresión con la que parecía querer indicar que no se trataba de un centro comprendido en la red de la Comunidad de Madrid, no le resultaba de aplicación la normativa reglamentaria aprobada en materia de admisión de alumnos por la Consejería de Educación, exclusivamente aplicable a los centros comprendidos en dicha red.

Aun admitido lo anterior, esta Institución hizo notar al ayuntamiento que, incluido o no en la red de centros de la Comunidad, se trataba, en primer lugar, de un centro de titularidad pública que, en cuanto tal, de acuerdo con lo establecido en la legislación educativa vigente —Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre—, debe ajustar su régimen de admisión a los principios de no discriminación por razones ideológicas, religiosas, morales, sociales, de raza o nacimiento, a los que no parecía atender un baremo que primaba la admisión de alumnos pertenecientes a familias que acreditaban circunstancias que implicaban una mayor capacidad económica, y además según se deducía de los datos aplicados sobre importe de las cuotas que abonaban las familias, de un centro sostenido, al menos parcialmente, con fondos públicos, ya que las cuotas establecidas eran bastante inferiores a los precios que cobran los centros privados del mismo nivel, por lo que, de acuerdo con la misma Ley Orgánica ya mencionada, el baremo que se estableciese para la asignación de plazas en el referido centro debía necesariamente atender a los criterios que la propia Ley Orgánica establece, que en ningún caso contempla el que cuestionaba el autor de la queja.

No obstante la argumentación expuesta, que ha sido trasladada al Ayuntamiento de Las Rozas en el curso de la tramitación efectuada, éste ha insistido en la adecuación jurídica del referido criterio de admisión de alumnos, justificando su establecimiento en base a la utilización de su autonomía municipal, argumento que obviamente no puede

admitir esta Institución, ya que la autonomía que tienen reconocida las corporaciones locales debe ejercerse, necesariamente, en el marco de las disposiciones vigentes que, en el supuesto planteado, no autorizan el establecimiento por los ayuntamientos de baremos de admisión de alumnos en centros de su titularidad, en términos que no se ajusten a los principios y criterios previstos en la legislación educativa (0412839).

De acuerdo con lo que manifestaba el promotor de la segunda de las quejas mencionadas, padre de un niño de la localidad de Colmenarejo para el que había solicitado plaza en una escuela infantil de la que es titular el ayuntamiento respectivo e integrada, en este caso, en la red pública de educación infantil de la Comunidad de Madrid, al haberse suscrito un convenio de colaboración entre ésta y el Ayuntamiento de Colmenarejo para el mantenimiento, entre otros, del referido centro, el alumno había resultado excluido de la lista definitiva de alumnos admitidos, al haberse cursado instrucciones por el Ayuntamiento a la dirección de la escuela en el sentido de que se diese prioridad, a efectos de asignación de plaza, a los alumnos empadronados en Colmenarejo frente a los solicitantes que, como el hijo del reclamante, estaban empadronados en otras localidades.

Del informe y documentación aportadas por la Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid sobre la citada queja se deducía que, una vez contrastada la inadecuación a la normativa sobre admisión de alumnos en centros docentes sostenidos con fondos públicos, la Consejería indicó al referido centro la necesidad de que elaborase unas nuevas listas, aplicando únicamente los criterios y el baremo establecidos en la normativa sobre admisión de alumnos en centros docentes sostenidos con fondos públicos, aprobada por la Consejería para el curso 2005-2006 —Orden 2057/2005, de 12 de abril, sobre admisión de alumnos en los centros sostenidos con fondos públicos que imparten el primer ciclo de la educación infantil—.

Sin embargo, no obstante la evidente inadecuación jurídica de las instrucciones que el Ayuntamiento había impartido a la dirección de la escuela, del informe aportado no se desprendía que la Consejería hubiese advertido al Ayuntamiento de la irregularidad en que incurrió al dictar las repetidas instrucciones.

En efecto, a juicio de esta Institución, las mismas contravienen la normativa legal vigente en materia de admisión de alumnos —Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación— en la que, al establecerse los criterios que deben presidir la admisión de alumnos en todos los centros sostenidos con fondos públicos —entre los que sin duda han de entenderse incluidos todos los centros cuyo titular, como en el supuesto que se viene mencionando en este escrito, sea un poder público—, no se contempla el establecimiento de prioridad alguna en la admisión en beneficio de alumnos residentes o empadronados en municipios determinados.

A mayor abundamiento, el convenio de colaboración suscrito entre la Comunidad de Madrid, Consejería de Educación y el Ayuntamiento de Colmenarejo, sobre colaboración en materia de educación infantil, señala de manera expresa que, entre otros aspectos, en materia de admisión de alumnos, las mencionadas escuelas se regirán por la orden que para cada curso apruebe la Consejería de Educación que, al igual que el resto de las administraciones educativas autonómicas, cada una de ellas, dentro de sus respectivos ámbitos de actuación, tiene atribuidas por la citada Ley Orgánica facultades para el desarrollo de las previsiones legales mencionadas.

En definitiva, el Ayuntamiento de Colmenarejo no resulta facultado por la normativa legal vigente para el establecimiento de criterios de admisión de alumnos distintos de los que en la referida normativa se contemplan, tal y como, por lo demás, se desprende de lo expresamente previsto, en términos acordes con las disposiciones educativas mencionadas, en el convenio de colaboración mencionado.

En consecuencia, y puesto que, como ya se ha indicado, la Consejería de Educación parecía no haber realizado la advertencia que parecía necesaria, esta Institución ha recomendado a aquélla que advierta al Ayuntamiento de Colmenarejo de la irregularidad en que incurrió, al dictar las citadas instrucciones sobre admisión en un centro de su titularidad, al incluir en las mismas un criterio no previsto en la normativa legal y reglamentaria de aplicación, y que requiera del mismo Ayuntamiento que en procedimientos de admisión sucesivos ajuste su intervención a las prescripciones, especialmente relativas a criterios valorables, a efectos de elaboración de las listas, en base a las cuales se procede a la adjudicación de plazas, que se contienen en dicha normativa.

La recomendación, formulada en fechas aún recientes, no ha obtenido hasta el momento respuesta por parte de la Consejería de Educación (05015650).

La adecuación a las circunstancias económicas reales de las familias, de la puntuación que se otorga a los solicitantes de plaza en concepto de rentas de la unidad familiar, ha venido siendo puesta en cuestión por muchos reclamantes que en sucesivos cursos han denunciado, según también se ha señalado con detalle en anteriores informes, las prácticas fraudulentas de ciertos padres, solicitantes de plaza que, utilizando para ellos distintos procedimientos, aportan a los procesos de admisión documentos fiscales que no reflejan en su integridad las rentas de su respectiva unidad familiar.

Esta Institución valoró por ello muy positivamente, y así se ha hecho constar en varios informes anuales, prescripciones de la ya mencionada Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación, que contemplaba, por primera vez de manera expresa en un texto de carácter legal, la posibilidad de que las administraciones educativas soliciten la colaboración de otras instancias administrativas, para garantizar la autenticidad de los datos aportados en los procesos de admisión, así como también la posibilidad de que los datos fiscales que se hagan valer en los procesos de admisión de alumnos, sean proporcionados directamente por la Agencia Estatal de Administración Tributaria.

Dados los antecedentes expuestos, se expresó una opinión muy negativa a la Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid que en una de las órdenes que había dictado para regular el proceso de admisión de alumnos para el curso 2004-2005, contemplaba por primera vez la necesidad de que las familias aportasen, para acreditar sus rentas, certificación emitida por la Agencia Estatal de Administración Tributaria, ante el hecho de que justificase la actuación seguida por determinados centros concertados que no exigieron la aportación a los solicitantes del citado documento.

La Consejería justificaba la irregular actuación seguida por los centros, en base a la novedad que suponía el sistema de acreditación mencionado, que además no se había extendido en dicho caso a todos los centros sostenidos con fondos públicos, lo que podía haber inducido a la comisión de errores involuntarios por los referidos centros.

En el propio informe se señalaba que para el curso 2005-2006 se estudiaba la posibilidad de aplicar, a efectos de acreditación de las rentas familiares, la solicitud directa por la Consejería de Educación a la Agencia Estatal de Administración Tributaria, previa autorización de las familias, de información relativa a la renta anual de las mismas solicitantes en el ejercicio fiscal correspondiente, que contempla como se ha señalado la legislación educativa.

Esta Institución, pese a su desacuerdo con la justificación aducida por la Consejería, no juzgó oportuno realizar intervenciones dirigidas a cuestionar las puntuaciones que los respectivos centros hubieran otorgado a los solicitantes, en base a documentación acreditativa distinta de la prevista por la propia Consejería de Educación, dado que afectarían a situaciones de escolarización ya consolidadas. No obstante recomendó a la Consejería que, de no realizarse la modificación en materia de acreditación de rentas antes apuntada y que, a juicio del Defensor del Pueblo, constituía la fórmula más idónea; y en el caso de que se mantuviera el sistema de acreditación mediante aportación de certificación de la Agencia Estatal de Administración Tributaria por las familias, el mismo se hiciera extensivo a los centros de todos los niveles educativos y se advirtiese expresamente a los centros docentes de la modificación introducida en materia de acreditación de las rentas familiares y de la necesidad de recabar de las familias el certificado tributario correspondiente.

Finalmente, la Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid, en las órdenes destinadas a regular los procesos de admisión para el curso 2005-2006 en los centros de los diferentes niveles educativos no universitarios, ha optado por incluir como sistema de acreditación la solicitud directa a la Administración fiscal, previa autorización por los perceptores de renta, de información fiscal sobre las rentas de las familias en el ejercicio correspondiente, procedimiento que es valorado por el Defensor del Pueblo como idóneo para contribuir a erradicar las disfunciones que venían produciéndose (0417459 y 0418336).

Sin embargo, es precisamente el establecimiento del citado nuevo sistema de acreditación de las rentas familiares la razón que ha esgrimido la Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid, para justificar el hecho de que en la Orden 1848/2005, de 4 de abril, por la que se establece el procedimiento de admisión en centros docentes sostenidos con fondos públicos de segundo ciclo de educación infantil, educación primaria, educación secundaria obligatoria y educación especial, no se contemple, al contrario que en la disposición reglamentaria vigente con anterioridad, la posibilidad de que las familias cuyos ingresos hubiesen experimentado variaciones significativas desde el ejercicio fiscal que se toma como referencia (el anterior en dos años al de celebración del respectivo proceso de admisión), puedan utilizar procedimientos alternativos de acreditación que permitan tener en cuenta sus rentas efectivas en los procesos de adjudicación de plazas escolares.

En el informe aportado por la Consejería se manifestaba, en efecto, para explicar la modificación que en el extremo apuntado ha experimentado la normativa sobre admisión de alumnos, que la misma es consecuencia del procedimiento por el que se ha optado, a efectos de acreditación de las rentas familiares, mediante la aportación, en todos los casos, por la Administración tributaria, previa autorización de las familias, de infor-

mación fiscal relativa al último ejercicio económico cerrado, a efectos fiscales por la referida Administración.

Obteniendo los datos económicos valorables directamente de la Administración tributaria, se pretende garantizar la fiabilidad de los mismos obviando prácticas reiteradamente denunciadas ante el Defensor del Pueblo, por los participantes en los procesos de admisión y puestas de manifiesto por esta Institución en sucesivos informes anuales que distorsionaban, en perjuicio de los solicitantes que declaraban sus rentas reales, los resultados de los procesos de admisión.

Sin embargo, parece que la finalidad de garantizar al máximo la fiabilidad de los datos económicos aportados y el establecimiento del concreto procedimiento arbitrado para su obtención, que esta Institución comparte plenamente, no debería constituir un obstáculo para el establecimiento de sistemas alternativos de acreditación, que permitan tener en cuenta eventuales variaciones sustanciales de las rentas familiares, producidas con posterioridad al último ejercicio fiscal cerrado, máxime si se tiene en cuenta que, como ya se ha señalado, las rentas valorables son las del ejercicio fiscal anterior en dos años a aquel en el que se desarrolla el proceso de admisión, lapso de tiempo en el que, dada su prolongación, existen mayores posibilidades de que se produzcan variaciones significativas de las rentas de algunos solicitantes, que sería necesario tener en cuenta al baremar sus solicitudes de plaza.

Entiende, en definitiva, esta Institución que el mismo objetivo a que tiende el procedimiento de acreditación de las rentas familiares ahora arbitrado, que no es otro que el de conseguir que la puntuación que se asigne a los alumnos en concepto de rentas familiares, a efectos de admisión, responda a las circunstancias económicas reales de las familias, exige de manera ineludible que se establezcan sistemas de acreditación alternativos, para aquellos supuestos en que el establecido con carácter general no garantice la consecución de dicho objetivo.

Se trata, por otra parte, de un punto de vista que se recoge en la propia normativa reglamentaria vigente, aunque sólo en relación con las familias que hayan llegado a España con posterioridad al ejercicio económico de referencia, para las que, en la ya mencionada Orden 1898/2005, de 4 de abril, de la Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid, se prevé el establecimiento de un procedimiento alternativo para la justificación de la información económica que aporten a los procesos de admisión de alumnos.

Esta Institución, tomando en consideración cuanto queda expuesto, decidió recomendar a la Consejería que en la normativa reglamentaria, en la que se establece el procedimiento para la admisión de alumnos en centros docentes sostenidos con fondos públicos de la Comunidad de Madrid, se introduzcan las modificaciones necesarias para hacer posible que la puntuación que se otorgue a los alumnos solicitantes de plaza en dichos centros, en concepto de rentas de la unidad familiar responda, en todos los casos, a las circunstancias económicas reales de las familias y también en los supuestos en que dichas rentas hubieran experimentado variaciones significativas, con posterioridad al ejercicio fiscal que se tome como referencia en el respectivo proceso de admisión. La referida recomendación no ha obtenido respuesta por el momento, por parte de la Administración educativa a la que iba dirigida (05014710 y 05014882).

La normativa sobre admisión de alumnos contempla la aplicación del mecanismo de la adscripción entre centros docentes de distintos niveles educativos, a efectos de adjudicación de plazas a los alumnos para cursar enseñanzas sucesivas, especialmente obligatorias, mecanismo que implica el paso automático y sin necesidad de someterse a un nuevo proceso de admisión, de los alumnos que hubiesen concluido en un centro determinado nivel educativo, a niveles sucesivos que se impartan en el centro docente al que el primero esté adscrito.

En el caso de la Comunidad Valenciana, la normativa reglamentaria que tiene aprobada en materia de admisión de alumnos, contempla la adscripción de cada colegio público únicamente a un instituto de educación secundaria, salvo en el supuesto de que este último no pueda absorber todo el alumnado procedente del colegio de primaria que tenga adscrito.

La aplicación del mecanismo de adscripción así configurado, en el supuesto que planteaba el padre de un alumno de la localidad de Elche (Alicante), había dado lugar a la adjudicación de plazas escolares, en determinado instituto de la localidad, a todos los alumnos de seis unidades procedentes de un centro de atención educativa singular, en las que se escolarizaba un elevado porcentaje de alumnos con necesidades educativas específicas de carácter compensatorio.

El promotor de la queja entendía jurídicamente cuestionables los resultados, que en el referido supuesto se habían derivado de la aplicación del mecanismo de adscripción mencionado, en la medida en que, al implicar la asignación de plaza en el citado instituto a un elevado número de alumnos con necesidades educativas específicas, determinaba un significativo incremento del porcentaje de dicho alumnado escolarizado en el centro y, en definitiva, una contravención del principio de distribución equilibrada del alumnado con necesidades educativas específicas entre todos los centros escolares, con el objetivo de garantizar la escolarización de todos los alumnos en las condiciones más adecuadas.

La opinión que se expresaba en el informe enviado a esta Institución, en el que se mantenía la adecuación jurídica de las decisiones sobre adscripción cuestionadas, partía de la consideración de que los alumnos del colegio público «Miguel Hernández» debían proseguir en un instituto de educación secundaria las enseñanzas del primer ciclo de la educación secundaria obligatoria, que hasta entonces cursaban en el colegio mencionado, apreciación que así expresada comparte plenamente esta Institución que, a través de numerosas intervenciones en un cierto número de ocasiones practicadas ante la propia Administración educativa valenciana, ha instado la adopción de medidas de ampliación de las instalaciones de determinados institutos o de creación de otros nuevos, necesarios para dar cabida a estos alumnos en los centros específicamente previstos en la normativa educativa para la impartición de las enseñanzas secundarias.

De otra parte, toda la argumentación expuesta en el informe aportado parecía fundarse en la apreciación de que tanto el reclamante, como esta Institución al trasladar la argumentación que ha servido de base a la tramitación de la queja, lo que cuestionaban era en sí misma la aplicación del mecanismo de adscripción en el citado supuesto, cuando en realidad lo que se pretendía era poner de manifiesto la más que posible inadecuación jurídica de los resultados que se derivaban de la adscripción del colegio a que hacía

referencia la queja, a un solo instituto, en la medida en que, como era previsible, parecía haber determinado en este último un incremento porcentual considerable de su alumnado con necesidades educativas específicas, que ahora parece encontrarse muy por encima del que presentan otros institutos de la zona.

En definitiva, lo que esta Institución estima cuestionable, desde las previsiones contenidas en materia de admisión de alumnos en la vigente legislación educativa, es que la aplicación, en supuestos como el planteado, del mecanismo de adscripción entre centros docentes a efectos de escolarización sucesiva de los alumnos para cursar enseñanzas obligatorias, se articule de tal manera que en la práctica dé lugar a resultados, a juicio de esta Institución, no queridos por la repetida legislación, como es el aquí producido de traslado al centro de adscripción, de situaciones de acumulación de alumnos con necesidades educativas específicas producidas en el centro docente de origen, que podría muy fácilmente obviarse a través de un sistema de adscripción múltiple que facilitara una más adecuada distribución y condiciones de escolarización más apropiadas para todos los alumnos afectados.

Las decisiones sobre adscripción y asignación de plazas cuestionadas, disponen de apoyo reglamentario inmediato en previsiones del Decreto 87/2001, de 24 de abril, del Gobierno valenciano, por el que se modifica parcialmente el Decreto 27/1998, de 10 de marzo, que regula la admisión del alumnado en los centros docentes no universitarios de la Comunidad Valenciana sostenidos con fondos públicos, que tan sólo contempla la adscripción de los colegios públicos a más de un instituto, cuando el instituto de educación secundaria receptor no pueda absorber todo el alumnado procedente de un colegio de primaria.

Sin embargo, la aplicación de este precepto en supuestos como el planteado, en el que la adscripción única se traduce de hecho en el trasvase de un importante número de alumnos con necesidades educativas específicas a un solo instituto, dando lugar a incrementos porcentuales de este alumnado por encima de la media existente en otros centros de la zona, debe estimarse contraria a previsiones legales expresas contenidas en la vigente Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación, que expresamente señala en su artículo 72.1, al establecer las bases de la programación de los puestos escolares gratuitos y del régimen de admisión de alumnos en los centros docentes sostenidos con fondos públicos que la misma, la programación, «atenderá a una adecuada y equilibrada distribución entre los centros escolares de los alumnos con necesidades educativas específicas, con el fin de garantizar su escolarización en las condiciones más adecuadas».

Se trata, pues nos referimos a la adecuada y equilibrada distribución del alumnado con necesidades educativas específicas, de un imperativo legal cuya atención no puede, por tanto, obviarse en base al contenido de prescripciones reglamentarias como la contenida en el Decreto 87/2001, de 24 de abril, mencionada con anterioridad, sin que quepa, de otra parte, entender, como viene a señalarse en el informe aportado, que la distribución de la población escolar mencionada es una mera posibilidad recogida en el ordenamiento educativo cuya efectiva articulación depende de determinadas circunstancias que corresponde apreciar a los órganos competentes para adoptar decisiones en materia de escolarización.

En consecuencia, se ha recomendado a la Consejería de Cultura, Educación y Deporte de la Generalidad Valenciana que adopte las iniciativas necesarias, bien sea para modificar los preceptos sobre adscripción entre centros docentes, a efectos de admisión de alumnos, para que éstos prevean la posibilidad de adscripción de los colegios a varios institutos en supuestos como el planteado, o bien para aclarar la línea en la que deba procederse a la aplicación del citado mecanismo de adscripción, en la línea precisa para que de los referidos preceptos no se deriven resultados contrarios al imperativo de distribución equilibrada, entre los centros del alumnado con necesidades educativas específicas que se contiene en la legislación educativa vigente (05013743).

7.1.4. Ordenación académica

La mayoría de las quejas que en el año al que se contrae este informe se han formulado, sobre cuestiones de ordenación académica, hacen mención a la formación profesional específica. Entre ellas se van a reseñar aquí dos quejas que aluden, la primera de ellas, a la necesidad de introducir determinadas modificaciones en materia de equivalencia entre ciertos títulos, anteriores a la nueva ordenación de dichas enseñanzas contemplada en la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE), y los previstos en esta última Ley Orgánica, y, la segunda, al aparente incumplimiento en el ámbito de determinados institutos de educación secundaria, de las prescripciones establecidas en materia de requisitos de acceso a ciclos formativos de grado superior.

En lo que se refiere al nivel de bachillerato, se hará también mención a una queja cuya tramitación ha puesto de manifiesto el incumplimiento, por determinados institutos de educación secundaria, de prescripciones establecidas por la correspondiente Administración educativa, en materia de elección de asignaturas optativas en el bachillerato.

El promotor de la primera de las quejas mencionadas, que se encuentra en posesión del título de técnico especialista en medicina nuclear, manifestaba su desacuerdo con los términos en que se había establecido la equivalencia de dicho título con los correspondientes a la nueva ordenación de las citadas enseñanzas de formación profesional operada por la LOGSE.

El Real Decreto 777/1998, de 30 de abril, por el que se desarrollan distintos aspectos de la formación profesional en el ámbito del sistema educativo, determinó que el título de técnico especialista en medicina nuclear tenía los mismos efectos académicos y profesionales que el de técnico superior en radioterapia, correspondiente a la nueva ordenación implantada por la LOGSE.

Sin embargo, la formación académica y los cometidos profesionales de los técnicos especialistas mencionados, se refieren no al tratamiento de enfermedades mediante el uso de radiaciones ionizantes propios de la especialidad de radioterapia, sino al diagnóstico a través de imágenes elaboradas mediante el uso de isótopos radiactivos, por lo que la correspondencia debería haberse establecido con el título de técnico superior en diagnóstico por imagen.

Entre otras consecuencias indeseadas, la regulación actual de las equivalencias impide a los técnicos especialistas en medicina nuclear concurrir a los procesos para provisión de plazas de medicina nuclear, correspondientes a servicios de diagnóstico por imagen, para las que les cualifica específicamente la formación académica adquirida.

Puesto todo ello de manifiesto ante el Ministerio de Educación y Ciencia, éste ha informado recientemente que se ha iniciado ya la tramitación de un proyecto de disposición destinado a modificar el repetido Real Decreto 777/1998, de 30 de abril, entre otros aspectos en el de determinación de equivalencias que el reclamante cuestionaba en su queja.

En particular se señala en el citado informe que en el proyecto, cuya tramitación se ha iniciado, se contempla la modificación de su anexo III en cuanto a la equivalencia del título de técnico especialista en medicina nuclear, correspondiente a la anterior ordenación de las enseñanzas de formación profesional, que ahora se establecerá con el actual de técnico superior en diagnóstico por imagen, tal y como viene demandando el sector de titulados en medicina nuclear afectado (05023749).

También referida a la formación profesional específica, cabe reseñar una queja, promovida por alumnos que cursaban el ciclo formativo de grado superior de administración y finanzas en un instituto de educación secundaria de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, en la que cuestionaban el hecho de que en el instituto de una localidad próxima se hubiera admitido a las referidas enseñanzas a alumnos que no poseían la titulación académica, establecida en las normas sobre ordenación educativa vigentes, ni habían superado la prueba que, alternativamente, debe aprobarse para acceder a los correspondientes estudios si no se posee la titulación necesaria.

Señalaban, en concreto, que varios alumnos habrían accedido condicionalmente a las citadas enseñanzas, a pesar de no haber superado la prueba de acceso prevista para los alumnos que no se encuentren en posesión de la titulación establecida, situación que los reclamantes cuestionaban por entender que vulneraba los preceptos que en la normativa sobre ordenación académica de la formación profesional regulan el acceso a las mismas, así como también en base a la consideración de que la referida forma de actuación depreciaba y restaba credibilidad a las enseñanzas profesionales que estaban cursando.

El contenido del extenso informe aportado por la Consejería de Educación y Ciencia de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, ha permitido a esta Institución conocer que las decisiones sobre admisión de alumnos cuestionadas se habían producido en el ámbito del Plan de formación profesional de Castilla-La Mancha 2003-2006, aprobado por el Consejo de Gobierno de la comunidad que, entre otros programas, contempla la planificación de ofertas formativas que favorezcan el aprendizaje permanente y la formación de personas adultas, extendiendo y adaptando la oferta de formación profesional específica a las necesidades de sectores de población que no tengan posibilidad de iniciar dichos estudios en régimen ordinario.

Una de las modalidades en que se concreta dicha oferta formativa, según manifestaba la Consejería, es la posibilidad de que personas adultas cursen módulos, comprendidos en las enseñanzas de formación profesional específica, mediante su matrícula par-

cial en ciclos formativos de formación profesional, de manera que puedan adquirir competencias profesionales y una cualificación que les permita su inserción profesional.

Esta fórmula, que la Consejería de Educación y Ciencia califica como excepcional, está abierta también de forma experimental a quienes no acrediten los requisitos de acceso establecidos para la formación profesional específica, sin que tal circunstancia pueda, en ningún caso, a juicio de la Consejería, entenderse como contravención de la normativa sobre ordenación académica de las correspondientes enseñanzas, ya que la superación de una parte de los módulos que componen un ciclo formativo, tan sólo da lugar a la expedición de la correspondiente certificación, acreditativa de las competencias profesionales adquiridas, mientras que la expedición del título correspondiente al ciclo de formación profesional completo exigiría la superación de todos los módulos que lo componen y, previamente, la acreditación de alguna de las condiciones de acceso establecidas para las enseñanzas profesionales correspondientes.

Esta Institución ha entendido, una vez examinado el contenido del informe aportado, que la fórmula de acceso a los módulos profesionales mencionados, arbitrada por la Administración educativa de Castilla-La Mancha, resulta acorde con la filosofía y regulación contenidas en la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional, tendente a hacer posible la adquisición permanente por los trabajadores de competencias profesionales que mejoren su cualificación laboral, en este caso a través de la superación de módulos comprendidos en ciclos formativos de la formación profesional específica, y les permitan obtener una certificación parcial de las enseñanzas cursadas, así como que, por último, y siempre que completen la formación y acrediten los requisitos de acceso correspondientes, la obtención del título correspondiente al ciclo formativo completado (05010731).

Por último, y en relación ya con el nivel de bachillerato, debe hacerse referencia a un asunto que resta coherencia a la ordenación académica de este nivel educativo, desaprovecha recursos docentes, limita las opciones formativas de los alumnos y que, por todo ello, debiera evitarse a toda costa. Puede ser ilustrativo, de lo que pretende reseñarse, una queja en la que la madre de una alumna, que en este año académico realiza el segundo curso del bachillerato, se refería a las dificultades que estaba encontrando su hija para cursar como materia optativa la asignatura de francés, que había realizado ya en el primer curso del bachillerato.

Según señalaba la reclamante, el instituto de educación secundaria de Madrid, en el que su hija cursaba sus estudios, no había facilitado solución alguna para resolver las mencionadas dificultades, derivadas de la coincidencia en cuanto a horarios de la citada asignatura con la de matemáticas, propia de la modalidad de bachillerato que realiza la alumna, y que no puede dejar de cursar ya que pretende realizar en la universidad estudios superiores de matemáticas.

En el informe aportado por la Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid, se justificaba la imposibilidad de que la alumna pudiera continuar cursando los estudios de francés, que había venido siguiendo desde el inicio de la educación secundaria obligatoria, en razón de determinadas dificultades organizativas del centro, sobre las que esta Institución no pudo pronunciarse, dado que no le fueron aportados datos suficientes para conocer si existían en su momento otras posibilidades de organización horaria

en razón del profesorado del centro, de las opciones elegidas por los alumnos y de las disponibilidades espaciales para organizar la docencia.

Esta Institución comprende que la organización de la actividad académica de un centro docente es siempre compleja, máxime cuando hay que combinar varias modalidades de bachillerato y la optatividad que se deriva de cada una de ellas, con las preferencias de elección horaria por parte del profesorado y la disponibilidad de espacios en el centro, todo ello dentro de un horario y un calendario lectivo también limitados. Al no disponer de todos los datos y elementos de juicio necesarios, esta Institución no pudo pronunciarse sobre las consideraciones que en el informe se efectuaban, para justificar la imposibilidad de que la alumna prosiguiese este curso sus estudios de francés como lengua optativa, pero sí se vio en la obligación de cuestionar el resultado final alcanzado, al entender que el mismo es contrario a la regulación vigente en la materia, según se desprende de las consideraciones legales que se exponen a continuación.

La Orden 1802/2002, de 23 de abril, de la Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid, es absolutamente taxativa al afirmar en el punto 6 de su apartado octavo que los centros educativos «garantizarán, en todo caso, que todos los alumnos que la han cursado en primero de bachillerato [una segunda lengua extranjera] puedan cursarla también en segundo». El texto citado obliga, a juicio de esta Institución, a que la organización horaria de los centros de enseñanza posibilite «en todo caso» que los alumnos puedan cursar en segundo de bachillerato la segunda lengua extranjera que hubieran cursado en primero, sin que tal posibilidad pueda quedar condicionada por sus restantes opciones, ya que de aceptarse esto último —que las opciones condicionen la posibilidad de continuar cursando la segunda lengua extranjera el precepto no solo sería inútil sino que carecería de sentido.

Avalan esta interpretación no sólo el tenor literal del texto y el sentido lógico del mismo, sino también las restantes referencias que la Orden de la Consejería contiene en relación con la segunda lengua extranjera, todas las cuales evidencian que lo pretendido por la norma es facilitar y garantizar o, mejor aún, asegurar que todos los alumnos que hayan cursado en primero una segunda lengua extranjera prosigan cursándola también en segundo de bachillerato. Ello explica que en el punto octavo 3 *a*) se disponga que la segunda lengua extranjera sea de oferta obligada como optativa para todas las modalidades del bachillerato, porque constituye una continuación de la impartida con igual denominación en la educación secundaria obligatoria (apartado 6) a la que, precisamente para garantizar su continuidad, se le otorga prioridad en la organización del centro frente a las restantes combinaciones de materias optativas (apartado 7), eximiéndola, además, del límite numérico mínimo de alumnos con el que han de contar los grupos de las demás materias optativas (apartado 8).

En el presente caso la alumna había cursado francés como segunda lengua extranjera en primero de bachillerato y la había cursado también en los años anteriores en el nivel de educación secundaria obligatoria. Pese a ello, las dificultades organizativas del Centro le han impedido seguir cursando dicha materia en segundo de bachillerato, incumpliéndose así lo previsto en la Orden de la Consejería y rompiendo el carácter de continuidad que debe tener el estudio de una segunda lengua extranjera a lo largo de la educación secundaria obligatoria y el bachillerato para alcanzar los objetivos previstos para ella, según afirma, también literalmente, la repetida Orden de esa Consejería.

Sorprende por tanto a esta Institución que el informe aportado por ésta no sólo no contuviese previsión alguna para corregir la irregularidad detectada, sino que muy al contrario pareciese aceptarla y justificarla, concluyendo como colofón y literalmente que «si la alumna no estuviese conforme con la decisión adoptada por el instituto de educación secundaria puede optar por cambiar de centro».

Todo lo anterior ha obligado a esta Institución a formular a la Consejería el pertinente recordatorio del deber legal que se deriva de lo previsto en el número 6 del apartado octavo de la Orden 1802/2002, de 23 de abril, de esa Consejería, a fin de que en lo sucesivo en todos los centros educativos de su competencia se garantice en todo caso, de acuerdo con lo dispuesto por la Consejería, que todos los alumnos que han cursado en primero de bachillerato una segunda lengua extranjera puedan cursarla también en segundo, adoptando a este fin cuantas medidas organizativas o de otra índole sean precisas para que la obligación normativa se cumpla en todos los supuestos (05022381).

7.1.5. Educación especial

En sucesivos informes se viene haciendo referencia a una queja, cuya tramitación se inició en el año 2001, en la que el padre de un alumno con necesidades educativas especiales se refería a las infructuosas gestiones que había realizado ante la Administración educativa madrileña, para obtener la asignación de plaza escolar a su hijo en un centro docente que dispusiese del servicio de internado, que necesitaba el alumno, según se señalaba en los correspondientes dictámenes facultativos.

En concreto, en los informes correspondientes a los años 2001, 2002 y 2004 se hacía una descripción detallada de la evolución experimentada por la tramitación de la citada queja en los ejercicios respectivos, a la que parece oportuno remitirse en este momento, sin perjuicio de señalar aquí que en el curso de la misma tanto la Consejería de Educación como la Consejería de Sanidad y Consumo manifestaron ante esta Institución que la prestación del servicio de internado que demandaba la familia del alumno excedía, en principio, las competencias tanto de uno como de otro departamento, no obstante lo cual la última de las consejerías mencionadas apuntaba la conveniencia de que se aportase documentación facultativa actualizada sobre la situación del alumno, que permitiese adoptar una decisión última sobre la cuestión planteada.

Esta Institución, que ya había formulado en su momento a la Consejería de Educación una sugerencia, dirigida a obtener la realización de una nueva valoración psicopedagógica al alumno con la finalidad de confirmar si, en efecto, precisaba en aquellos momentos la escolarización en régimen de internado que demandaban sus padres, ha considerado preciso en este ejercicio, a la vista de lo manifestado por la Consejería de Sanidad y Consumo, reiterar los términos de la citada resolución y demandar de nuevo a la Consejería de Educación la realización de una nueva valoración psicopedagógica al hijo del promotor de la queja.

De la información aportada por la Consejería se ha desprendido que por la misma se han adoptado iniciativas tendentes a atender la sugerencia mencionada, si bien, según se manifestaba, no había resultado hasta el momento posible efectuar la misma a causa, según señala, de las dificultades que la madre del alumno encontraba, al parecer, para el

traslado de éste, actualmente escolarizado en un centro de educación especial de la Comunidad Autónoma de Andalucía hasta Madrid, para la realización de las pruebas correspondientes.

En este aspecto, y una vez contrastado, a través de consulta formulada a los padres, que éstos dan su conformidad a la realización a su hijo de la valoración psicopedagógica que reiteradamente se ha solicitado por el Defensor del Pueblo, se ha comunicado la anuencia de los padres a la Consejería de Educación, de la que se ha demandado que, dadas las dificultades de toda índole que implicaría el desplazamiento a Madrid del alumno —actualmente escolarizado en un centro de educación especial con internado, en Sevilla—, para la realización de las repetidas pruebas, se estudie la posibilidad que apunta el reclamante de que las mismas se realicen en la ciudad en la que actualmente se encuentra su hijo, solicitud cuya consideración y eventual resolución positiva, según se ha manifestado a la Consejería, apoya esta Institución, siempre dentro del marco que define la normativa sobre atención educativa de los alumnos con necesidades educativas especiales.

Hasta el momento, el escrito en el que se trasladaba el acuerdo de los padres y la demanda indicadas, no ha obtenido respuesta de la Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid.

En el curso de la tramitación de la referida queja esta Institución formuló asimismo a la Consejería, en el año 2003, una recomendación en la que se instaba de la citada Consejería el estudio de las necesidades existentes en su ámbito de gestión y la adopción de las iniciativas precisas para proceder a la creación de las plazas, destinadas a alumnos de educación especial, con internado, que resultasen precisas, resolución que fue rechazada por el referido departamento en base al argumento de que la prestación del servicio de internado excedía del ámbito de competencias de esa Consejería.

No obstante lo anterior, en el curso del presente ejercicio y con ocasión de la aportación de uno de los informes a que, a lo largo de este año, ha dado lugar la tramitación de la citada queja, la Consejería ha remitido copias de informes del servicio de inspección educativa, de su dirección de área territorial Madrid-oeste, en cuyo ámbito de gestión reside el promotor de la queja, en los que se señala que en el ámbito de la citada dirección de área territorial se carece de plazas escolares, de las que resultaría necesario disponer, específicamente concebidas para la atención de alumnos que, como el hijo del reclamante, presentan graves alteraciones de comportamiento, careciéndose igualmente de las plazas de internado que asimismo resultan necesarias, a juicio del referido servicio de inspección, para la adecuada atención de algunos de los citados alumnos.

En el mismo informe el servicio de inspección proponía la adopción de distintas soluciones alternativas para dotar a la mencionada dirección de área territorial de estas últimas plazas de residencia —suscripción de convenios de colaboración con centro privados concertados que dispongan de las mismas, creación de una pequeña residencia en el centro de educación especial de Las Rozas o, por último, la puesta a disposición de la dirección de área territorial Madri-oeste de algunas de las plazas de internado de las que se dispone en la dirección de área territorial Madrid-capital—.

En relación con las propuestas contenidas en los informes de inspección, a los que ha quedado hecha referencia, esta Institución ha solicitado de la Consejería la remisión

de información sobre la medida y los términos en que las mismas hayan sido eventualmente aceptadas, así como respecto de las soluciones que alternativamente se hayan adoptado por esa Consejería, para cubrir las necesidades de plazas de internado, destinadas a los alumnos con necesidades educativas especiales, determinantes de graves alteraciones de comportamiento existentes en el ámbito de gestión que tiene encomendado, y específicamente en el correspondiente a la dirección de área territorial mencionada.

La Consejería de Educación tampoco ha dado respuesta por el momento a la solicitud de información formulada en este último aspecto (0110868).

Como en ejercicios anteriores, el transporte de alumnos con necesidades educativas especiales que determinan graves problemas de movilidad, ha dado lugar a la formulación en este ejercicio de dos quejas, relativas al ámbito territorial de la Comunidad de Madrid, cuyas promoventes, madres de alumnos afectados en ambos casos por parálisis cerebral, aludían a dificultades sobrevenidas que impedían que sus hijos continuasen beneficiándose en el curso 2005-2006 de transporte escolar adaptado, en los términos en que se les venía proporcionando en cursos anteriores.

La promotora de la primera de las quejas mencionadas señalaba que en el curso 2004-2005 su hija, que debe usar permanentemente silla de ruedas, disponía para sus desplazamientos hasta el centro de un taxi adaptado, cuyo coste había sido, al parecer, abonado íntegramente con cargo al presupuesto del instituto en el que cursaba sus estudios.

Sin embargo, en el curso 2005-2006 se ha remitido a la alumna a la eventual utilización de una de las rutas de transporte escolar ordinaria, que trasladan a los alumnos hasta el citado centro, solución que, según señalaba la reclamante, hasta el momento de formulación de la queja, no había hecho posible la utilización del transporte escolar por su hija, ya que, según se le ha hecho saber, tienen preferencia para ocupar las plazas los alumnos que cursen enseñanzas obligatorias que, hasta las fechas indicadas, ocupaban todas las plazas existentes en la ruta correspondiente.

La promotora de la segunda queja, madre de un alumno que cursa el segundo año de bachillerato en un instituto de educación secundaria de la localidad de Tres Cantos, de la Comunidad de Madrid, manifestaba su preocupación ante la supresión, para el curso 2005-2006, del servicio de transporte escolar que venían utilizando su hijo y otros cuatro alumnos del centro, afectados por graves limitaciones de movilidad, que hasta entonces les había proporcionado la dirección de área territorial Madrid-norte, de la Consejería de Educación, de la Comunidad de Madrid, cuya utilización resultaba imprescindible a los alumnos para su asistencia regular al centro.

La tramitación de las dos citadas quejas se ha iniciado ante la Consejería de Educación mencionada en los meses de septiembre y de octubre pasados, sin que hasta el momento se haya remitido por la misma respuesta alguna a las solicitudes de información formuladas (05022849 y 05023732).

La carencia o insuficiencia de los medios específicos personales y materiales y la inadecuación de las instalaciones y existencia de barreras arquitectónicas, en centros docentes que escolarizan alumnos con necesidades educativas especiales en régimen de integración es, como en años anteriores, motivo de un cierto número de quejas cuya tramitación se ha abordado a lo largo de este año.

La primera de las quejas a las que se va a hacer mención en este apartado corresponde al ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y en concreto a la localidad de Punta Umbría (Huelva), en uno de cuyos colegios públicos se encuentran escolarizados seis alumnos con necesidades educativas especiales, que presentan afectaciones profundas, sin que, según manifestaba el presidente del consejo escolar del centro, promotor de la queja, las instalaciones del mismo reunieran condiciones adecuadas para la escolarización de estos alumnos.

El análisis del informe y documentación aportados por la Consejería de Educación de la Junta de Andalucía, sobre las instalaciones y dotación de medios específicos de que disponía el centro para la atención de los mencionados alumnos, permitió a esta Institución concluir que el mismo no contaba con instalaciones adecuadas para el alumnado con necesidades educativas especiales que escolarizaba, y determinar, al propio tiempo, que la Consejería de Educación y el Ayuntamiento de Punta Umbría habían concluido un acuerdo para la reforma de los edificios escolares de la localidad dentro del cual se contemplaba, entre otras actuaciones, la eliminación de las barreras arquitectónicas que presentaban las instalaciones de los centros.

La prosecución de la tramitación ante la citada Consejería, de la que se demandaron datos complementarios respecto de los plazos en que estuviese previsto acometer y concluir las obras mencionadas, ha permitido, por último, conocer que la conclusión de las obras que han debido iniciarse en el año 2005, está prevista para el ejercicio 2006 (0316225).

La considerable demora con que se ha proporcionado a una alumna del Principado de Asturias, afectada por parálisis cerebral, un nuevo ordenador portátil adaptado a sus condiciones físicas y con una potencia suficiente, que sustituyera al que inicialmente se le proporcionó por la Administración educativa correspondiente, ha dado lugar a la formulación, por el padre de la citada alumna, de una queja en la que instaba la intervención del Defensor del Pueblo para solventar la situación.

La tramitación efectuada ante la Consejería de Educación y Ciencia del Principado de Asturias y la documentación sucesivamente aportada por el promotor de la queja permitieron constatar que, en efecto, el ordenador que se había proporcionado a la alumna para su uso escolar, de muy escasa potencia, no le permitía trabajar al ritmo del resto de los alumnos de su clase, ni le proporcionaba la autonomía deseable para la realización de sus tareas.

Dado que, adicionalmente, se deducía de los datos disponibles que otros alumnos afectados por necesidades educativas especiales de la misma índole, disponían en sus centros de ordenadores de características técnicas muy superiores y adecuadas a sus necesidades escolares, esta Institución, tomando en consideración cuanto queda expuesto, instó de la Consejería que, atendiendo a la solicitud que, según constaba al Defensor del Pueblo, se había formulado por el equipo de orientación específicamente encargado de la valoración de las necesidades educativas de los alumnos con discapacidades motóricas, se dotase al centro en el que estaba escolarizada la alumna, para su uso por ésta, de un nuevo ordenador portátil adaptado de la capacidad y potencia de procesamiento necesarios.

Según ha manifestado la Consejería, en abril de 2005, el centro docente de la ciudad de Oviedo al que asiste la hija del reclamante, dispone ya desde el mes indicado de un ordenador de las características técnicas necesarias que está siendo satisfactoriamente utilizado por la alumna (0420660).

La Comunidad Valenciana y, específicamente, localidades de la provincia de Alicante, han dado lugar a la formulación, en el ejercicio 2005, de un apreciable número de quejas relativas a insuficiencias o carencia de medios específicos destinados a la atención de alumnos con necesidades educativas especiales.

En todos los casos, las quejas hacen referencia a centros ordinarios —colegios públicos— que escolarizan, en régimen de integración, alumnos que presentan las necesidades educativas indicadas, cuyas asociaciones de padres de alumnos expresan su malestar, en la mayoría de los casos, ante la inexistencia o insuficiente dotación de personal específico —educadores y fisioterapeutas— de que disponen los centros para la atención de estos alumnos.

Estas situaciones vienen determinadas bien por la escolarización de nuevos alumnos de educación especial, en los centros que por su número, o por el carácter de las afectaciones que presentan no pueden ser atendidos por el personal específico del que ya dispusiese el centro, bien por la disminución temporal de dicho personal o del tiempo de atención que puedan dedicar a este alumnado, en supuestos en los que causa baja temporal por enfermedad, maternidad o cualquier otra causa contemplada reglamentariamente, o solicita reducciones de jornada.

Una situación como la mencionada en primer lugar en el párrafo anterior, planteaban los promotores de varias quejas, relativas todas ellas al mismo colegio público de una localidad de la provincia de Alicante, en la que funciona una unidad específica de educación especial que escolariza once alumnos afectados por trastornos que dificultan su escolarización en aulas ordinarias, para cuya atención, según se señalaba, el centro dispone tan sólo de un cuidador. Dado el número de alumnos mencionado y el carácter de las afecciones o discapacidades que padecen, un único cuidador no dispone de tiempo suficiente para atender debidamente las necesidades de todos ellos, que en ocasiones deben ser auxiliados en todos sus desplazamientos y que, en todos los casos, deben recibir atenciones higiénicas continuadas (05039767, 05039772, 05039755 y 05039778).

Otro supuesto similar planteaba la asociación de padres de alumnos, y algunos padres de niños que asisten a otro centro de la misma provincia, que escolariza un cierto número de alumnos con necesidades educativas especiales, cuyos respectivos dictámenes de escolarización indican que deben ser atendidos por un fisioterapeuta, del que, según señalaban, no se había dotado al centro escolar todavía al término del primer trimestre escolar del curso 2005-2006, a pesar de que el centro lo había solicitado expresamente siguiendo el procedimiento y dentro de los plazos establecidos por la Administración educativa valenciana (05038887, 05039398, 05039728, 05040206 y 05040255).

También una asociación de padres de alumnos, constituida en el colegio público correspondiente, ubicado como los anteriores en una localidad de la provincia de Alicante, se ha referido a la insuficiencia de los medios personales específicos de que dispone el centro para la atención de alumnos con graves discapacidades.

Según señala, en el centro se encuentran actualmente escolarizados un niño con espina bífida en quinto curso de primaria, dos niños con trastorno generalizado de conducta en segundo curso de primaria y educación infantil de tres años, respectivamente, dos niños con Síndrome de Down en segundo de primaria y educación infantil de cinco años, y dos niños de tres años de edad que presentan discapacidad motriz con encefalopatía crónica.

Para la atención de los referidos alumnos el centro, que dispone de un profesor de apoyo para educación infantil, cuenta tan sólo con una educadora que, a juicio de la asociación reclamante, no puede atender de forma adecuada a todos ellos, dada la edad de los mismos y el carácter de los trastornos o limitaciones que les afectan (05039168).

Con todo, el motivo que con más frecuencia ha dado lugar a la formulación de quejas ha sido la falta de cobertura o la tardanza con que se procede a la misma en los supuestos en que el personal mencionado —especialmente cuidadores— causa bajas reglamentarias, durante las cuales interrumpen su asistencia al centro. A juicio de esta Institución, ello provoca graves dificultades, de una parte respecto de la atención de los alumnos que precisan directamente de los servicios de los citados profesionales y, de otra, en el funcionamiento general y desarrollo de las actividades del centro.

En todos los supuestos mencionados, planteados por los promotores de las respectivas quejas, prácticamente al término del ejercicio 2005, todavía no se dispone de los informes que recientemente se han solicitado de la Administración educativa valenciana (05038580, 05038623, 05038805, 05039211, 05039609 y 05039626).

La reiteración de quejas en el sentido indicado y la formulación, en concreto, de una de ellas cuyo promotor, presidente del Consejo Escolar de un colegio público de la localidad de Alicante, que debía actuar en su condición de portavoz de la «Permanente Provincial de Directores de Infantil y Primaria de la Provincia de Alicante», han llevado a esta Institución a entender que podrían existir problemas de índole general, que dificultan la provisión en tiempo adecuado de las vacantes correspondientes, y la cobertura de las bajas temporales que causan quienes desempeñan las plazas a que se viene haciendo referencia.

El promotor de esta última queja se refería, en efecto, a las disfunciones que vienen siendo habituales en la cobertura de las necesidades de personal no docente, en los colegios públicos de la provincia de Alicante.

Según señalaba, en todos los casos, aunque con distintos matices, el problema que se plantea es la tardanza con que se produce el nombramiento e incorporación inicial a los centros del personal no docente —educadores y fisioterapeutas—, desde que es demandado por éstos, para cubrir las atenciones que, de acuerdo con los respectivos dictámenes de escolarización, requieren los alumnos con necesidades educativas especiales que comienzan su escolarización en los mismos, que habitualmente se produce meses después de la formulación de las solicitudes correspondientes y del comienzo de los cursos académicos respectivos.

Añadía el reclamante que el mismo problema surge cuando de lo que se trata es de cubrir los períodos de baja reglamentaria por enfermedad, o los de permisos o licencias que se conceden por razones reglamentarias a los educadores y fisioterapeutas ya incor-

porados a los centros, durante los cuales es muy frecuente que los alumnos no reciban las atenciones profesionales específicas correspondientes, al no cubrirse en ocasiones las bajas incluso cuando son de larga duración, o producirse su sustitución con retrasos de tres o cuatro meses.

Estas situaciones generan, según manifiesta el interesado, situaciones de profundo malestar en las comunidades educativas de los centros, cuyo funcionamiento se ve alterado por la carencia temporal del personal mencionado, que contemplan impotentes cómo, por razones que no alcanzan a comprender, se ven desatendidas algunas de las necesidades de alumnos que, por sus condiciones menos favorables, deberían ser objeto de una atención prioritaria y especialmente cuidadosa.

En consecuencia, esta Institución, además de demandar de la Consejería de Cultura, Educación y Deporte de la Comunidad Valenciana, información detallada respecto de los problemas concretos surgidos, y previsiones existentes en orden a la cobertura de las vacantes o bajas todavía no atendidas en los centros, mencionados más arriba, ha considerado asimismo preciso solicitar de la Consejería, dado el carácter general con que parece presentarse el problema, que se precise cuál es el procedimiento que se sigue para la provisión inicial de los puestos de educador y fisioterapeuta y para la cobertura de las necesidades de sustitución de estos profesionales, sobrevenidas en los centros que escolarizan alumnos con necesidades educativas especiales, que se concrete cualquier otro condicionamiento de carácter general a que puedan responder los retrasos denunciados y, por último, que señale las iniciativas que se juzgue posible adoptar para corregir las disfunciones que, a juzgar por las quejas planteadas, se producen en la actualidad (05038580).

7.1.6. Otras cuestiones relacionadas con la educación de niveles no universitarios

En el apartado equivalente a éste del informe correspondiente al año 2004, se hacía referencia a determinadas quejas de cuya tramitación en este ejercicio parece oportuno dar cuenta para iniciar el presente epígrafe.

Se hacía mención, entre otras, a una queja y a informaciones de prensa de las que parecía desprenderse que, atendiendo a lo establecido en la vigente legislación de extranjería, en la que se circunscribía el derecho de los alumnos de origen extranjero a cursar enseñanzas posobligatorias a aquellos que tuvieran la condición de residentes en nuestro país, algunos institutos de educación secundaria matriculaban de forma condicional en bachillerato a hijos de inmigrantes que no tenían regularizada su situación en España, a la espera de que legalizaran su situación.

La falta de acreditación de la regularización dentro del plazo de vigencia de la matrícula condicional, había dado lugar, según también se señalaba, en ocasiones, a la anulación de ésta de forma que quedaban sin efecto los estudios cursados, en ocasiones tras haber aprobado los alumnos los dos cursos de bachillerato.

En el mismo informe se señalaba que, una vez realizada una tramitación inicial ante la Secretaría General de Educación del Ministerio de Educación y Ciencia, esta Institución decidió proseguir su intervención ante las administraciones educativas valenciana

y madrileña, a cuyos ámbitos de actuación hacían referencia específica la queja e informaciones ya mencionadas, para instar de las mismas información respecto de las medidas que viniesen ya aplicando o que juzgasen posible adoptar en lo sucesivo, en la línea que se contemplaba en un proyecto de Reglamento de extranjería, que entonces iniciaba su tramitación, en el que se facultaba a las comunidades autónomas para adoptar, dentro de sus respectivos ámbitos de gestión, iniciativas tendentes a facilitar el acceso de los extranjeros menores de edad, a niveles de enseñanza posobligatorios no universitarios y a la obtención de la titulación correspondiente, siempre que se encontrasen empadronados en su municipio.

Ambas administraciones han dado respuesta a las solicitudes de informe formuladas sobre el extremo indicado, una vez ya aprobado el citado nuevo Reglamento —Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 9/2000, de 11 de enero—, a raíz de cuya entrada en vigor en febrero de 2005 han adoptado, según aseguran, iniciativas dirigidas a hacer uso de las facultades que les atribuye el mencionado Reglamento, en orden a la facilitación a los menores extranjeros empadronados en nuestro país, del acceso a los estudios y obtención de los títulos correspondientes a enseñanzas posobligatorias no universitarias (0420454).

En el mismo epígrafe correspondiente al Informe anual 2004, se mencionaban las dificultades que encontraban familias de origen inmigrante, para acceder a ayudas para la adquisición de libros de texto y material escolar, al exigirse en las convocatorias correspondientes la cumplimentación de requisitos documentales que, en bastantes ocasiones, los solicitantes procedentes de estas familias no estaban en condiciones de aportar.

En el Informe 2004 se señalaba también que, una vez iniciada la tramitación de la queja en la que se planteaba el problema indicado ante la Consejería de Educación y Cultura del Gobierno de las Illes Balears, a cuyo ámbito de gestión hacía referencia la queja, y que había dictado las instrucciones en que se contenía la exigencia documental —aportación de fotocopia del número de identificación de extranjeros— que impedía el acceso a las ayudas de determinadas familias inmigrantes en situación irregular, y a la vista de los resultados derivados del trámite efectuado ante dicha Consejería, que se exponían ya en el referido informe anual, esta Institución decidió proseguir su intervención ante el Ministerio de Educación y Ciencia, de cuya Secretaría General de Educación se interesó la emisión de un informe en el que se expresase la valoración que procediese realizar, respecto de la adecuación de la exigencia documental a que se viene haciendo referencia a las prescripciones legales vigentes, en materia de derechos educativos de los alumnos extranjeros.

El Ministerio de Educación, al dar respuesta a la referida solicitud, reconoce el derecho de los alumnos de origen inmigrante a acceder al sistema público de becas y ayudas al estudio, no obstante lo cual ha manifestado que, a efectos de la tramitación de las convocatorias de ayudas mencionadas, resulta necesario disponer de datos de identificación de los solicitantes, con la finalidad de evitar duplicidades en las solicitudes de ayudas para adquisición de libros que convocan también otras administraciones educativas y locales, así como para demandar de la Administración tributaria datos acreditativos de las rentas de la respectiva unidad familiar.

No obstante, el Ministerio ha asegurado que, aunque la falta de aportación del documento identificativo hasta ahora exigido dificultaría la identificación de los solicitantes y la obtención de la Agencia Estatal de Administración Tributaria de los datos fiscales necesarios, está previsto adoptar a corto plazo soluciones alternativas que permitan solventar el problema planteado (0413418).

En otro orden de cuestiones debe hacerse referencia a la tramitación que ha sido necesario reanudar en este ejercicio, en relación con un asunto al que se hizo extensa referencia en el Informe 2003, en el que, en efecto, se describió con detalle la tramitación efectuada ante el entonces Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, para lograr el establecimiento de mecanismos que hicieran posible la valoración, a efectos de adjudicación de plaza para cursar la formación profesional de grado superior, de la nota media obtenida en los estudios previos de bachillerato, cuando los mismos se hubieran cursado en el extranjero.

Dadas las graves dificultades existentes, según manifestaba el Ministerio, para incorporar en las resoluciones de convalidación de los referidos estudios por sus correspondientes españoles, una mención a la equivalencia dentro del sistema español de las calificaciones obtenidas por los interesados en su sistema educativo de procedencia, y teniendo en cuenta, al propio tiempo, que para su aplicación a efectos de acceso a estudios universitarios se venían aplicando tablas de equivalencias entre las calificaciones de los distintos estudios extranjeros secundarios y las propias del sistema educativo español, esta Institución recomendó al citado departamento que, a través de mecanismos similares o de cualquier otra índole, se garantizase a los alumnos con estudios extranjeros convalidados que la nota media de su expediente académico fuese valorada, a efectos de acceso a la formación profesional de grado superior, tal y como exige la normativa educativa de aplicación y en los mismos términos que en el caso de los alumnos que hubiesen cursado sus estudios previos en España.

En junio de 2004 la citada recomendación fue aceptada por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, que manifestó que desde el citado departamento se remitirían a los departamentos de educación de las comunidades autónomas las tablas de equivalencias mencionadas, elaboradas inicialmente para su aplicación por las universidades, a efectos de acceso a la universidad de alumnos con estudios extranjeros convalidables, con el criterio de que se aplicasen para la valoración del expediente académico de los alumnos que con dichos estudios solicitasen plaza para cursar los estudios profesionales que ya se han mencionado en este escrito.

La tramitación, al término del ejercicio 2004, de una queja cuyo promotor había cursado estudios de bachillerato en México, puso de manifiesto que la Consejería de Educación de la Junta de Andalucía no disponía de instrucciones específicas del Ministerio de Educación y Ciencia, respecto del cómputo de la nota media de los estudios de bachillerato cursados en el extranjero y convalidados, a los ya citados efectos de acceso a la formación profesional específica de grado superior. Ello hizo necesario demandar del citado Ministerio la explicación oportuna, respecto de la línea de actuación que efectivamente hubiera seguido, para dar cumplimiento a la recomendación en su momento formulada por el Defensor del Pueblo y formalmente aceptada por el departamento.

Finalmente, en abril de 2005, el Ministerio de Educación y Ciencia ha remitido al Defensor del Pueblo el informe solicitado, en el que acredita la remisión, en este ejercicio,

a las consejerías de educación de las comunidades autónomas, de una comunicación, con la que se envía la tabla de equivalencias ya mencionada, con el ruego de que se apliquen, a efectos de accesos, a los centros docentes de secundaria dependientes de las respectivas administraciones educativas, con la finalidad de determinar la nota media de expedientes correspondientes a estudios cursados en el extranjero, para cursar los estudios profesionales ya varias veces demandados.

Según también ha podido constatar esta Institución, a su vez la Consejería de Educación y Ciencia de la Junta de Andalucía ha cursado instrucciones a los centros, para la aplicación de las repetidas tablas de equivalencias en los supuestos mencionados (0425219).

En el Informe anual 2002 se hacía referencia a la tramitación iniciada ante el entonces Ministerio de Educación, Cultura y Deportes, en relación con determinadas prácticas de comercialización de libros de texto y, en concreto, sobre la comercialización conjunta y con carácter inseparable de determinados libros de texto junto con materiales fungibles de la misma asignatura, práctica comercial de la que se desprende que las familias no pueden rentabilizar el gasto realizado en libros de texto, al hacer la misma imposible su reutilización en cursos sucesivos.

Como de la tramitación efectuada ante el referido departamento se desprendió que el mismo no consideraba procedente la adopción de iniciativas, tendentes a lograr la realización de actuaciones coordinadas, por parte de todas las administraciones educativas para dar solución al problema planteado, esta Institución decidió proseguir su intervención ante la Administración educativa madrileña, a cuyo ámbito de gestión hacían referencia las quejas planteadas sobre la referida materia. A este fin se demandó de la Consejería de Educación la emisión de un informe, en el que se diera cuenta al Defensor del Pueblo de las actuaciones que juzgase posible realizar, dentro del ámbito de sus competencias, para corregir las repetidas prácticas comerciales que, según hacían notar los reclamantes, impedían obtener la finalidad a que tendían previsiones de la normativa vigente en materia de uso y supervisión de libros de texto que, con la finalidad de hacer posible su rentabilización por las familias, imponen a los órganos didácticos, a los centros, el mantenimiento, durante un cierto número de cursos, de los libros de texto que hubiesen elegido.

La Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid pareció inicialmente mostrarse favorable a abordar la referida cuestión a nivel normativo, introduciendo las previsiones oportunas tendentes a la erradicación de prácticas que se calificaban como abusivas, todo ello diferido al momento en que por la citada Consejería se dictase su propia norma reglamentaria, en materia de autorización y supervisión de libros de texto y demás material curricular.

Sucesivamente, para dar respuesta a nuevas solicitudes de información por parte del Defensor del Pueblo, la Consejería remitió informes procedentes de distintos centros directivos del departamento, que se mostraban favorables a la inclusión en una futura norma reglamentaria sobre libros de texto, que se aprobase para la Comunidad de Madrid, de previsiones dirigidas a erradicar las prácticas comerciales mencionadas.

Sin embargo, como respuesta a una nueva solicitud de información formulada, respecto de la decisión que finalmente tuviese previsto adoptar la Consejería, a la vista de

los informes y propuestas emitidos por los referidos centros directivos y sobre los proyectos concretos que, en efecto, existiesen respecto de la elaboración, tramitación y aprobación de la norma reglamentaria mencionada, la Consejería ha emitido recientemente un informe en el que se manifiesta, en base a argumentos extraídos de la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación, disposición que, según se señala, no atribuye a las administraciones educativas la facultad de regular aspectos relacionados con la comercialización de libros de texto, que la Consejería de Educación no tiene intención de abordar regulaciones directamente dirigidas a ordenar las cuestiones mencionadas.

No obstante, según se asegura, se procederá a abordar el problema instruyendo a los centros para que los mismos ejerzan la autonomía de que disponen para la determinación de los libros de texto, atendiendo a criterios de idoneidad, establecidos por la inspección educativa, en los términos precisos para contribuir a erradicar las prácticas comerciales cuestionadas.

Según también señala la Consejería, incorporará eventualmente en la norma que dicte en su momento cuantas previsiones resulten precisas para garantizar el cumplimiento de los principios y obligaciones, que en orden al mantenimiento de los libros de texto y a la obtención de la finalidad de rentabilización de los mismos por las familias, se contienen en la normativa ahora vigente (0215052 y 0215328).

En el presente ejercicio se han formulado, de otra parte, quejas cuyos promotores cuestionaban el establecimiento en las escuelas oficiales de idiomas de Madrid de un cupo máximo de alumnos libres, a efectos de realización en las mismas de las pruebas libres de certificación de conocimientos de las lenguas que se impartan en cada una de ellas, circunstancia que, según señalaban los interesados, en el caso de determinados idiomas, había impedido la realización de las pruebas a todos los solicitantes.

En el informe aportado por la Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid sobre la citada cuestión, se aludía a la complejidad de la evaluación de las citadas pruebas reguladas mediante Orden 1633/2005, de 21 de marzo, de esa Consejería, por la que se regula la evaluación para la obtención de los certificados elemental y de aptitud, correspondientes a los ciclos elemental y superior del primer nivel de las enseñanzas especializadas de idiomas, como determinante de la decisión de establecer el cupo de alumnos libres que pueda asumir cada escuela para la realización, en cada uno de los idiomas y ciclos, de las citadas pruebas, cuya adecuada valoración requiere la utilización de un tiempo considerable y la dedicación de un número amplio de profesores.

Se puntualizaba asimismo, en el informe aportado, que las enseñanzas de idiomas, como en general todas las de régimen especial, no tienen carácter obligatorio ni para los solicitantes ni para la Administración, deduciéndose, de forma implícita de dicha puntualización que, a juicio de la Consejería, no existe razón jurídica alguna que imponga a dicha Administración educativa el deber de admitir a la realización de las pruebas específicas mencionadas a todos los solicitantes.

Admitido el carácter no obligatorio de las enseñanzas de idiomas, y teniendo igualmente en cuenta que los cupos establecidos, según se manifiesta en el informe remitido, han permitido atender en su totalidad, en la última convocatoria, las solicitudes de rea-

lización de las pruebas de certificación en todos los idiomas mayoritarios, se entendió, no obstante, necesario realizar algunas consideraciones a la citada Consejería que, a juicio de esta Institución, harían necesario que por la misma se adoptasen medidas que posibiliten el acceso a dichas pruebas a todos los alumnos libres que lo soliciten.

Ante todo, se hizo notar que la promovente de la queja a la que se viene haciendo referencia, que solicitó y no logró ser admitida a la realización de las pruebas libres de certificación, correspondientes al ciclo elemental del idioma catalán a causa del establecimiento del cupo mencionado, se vio con ello privada de toda posibilidad de acreditar conocimientos del citado idioma, en la forma que se establece en las convocatorias para ingreso a determinados cuerpos docentes en las que deseaba participar.

Se trata, en efecto, de un idioma del que, al igual que otros que se mencionaban en el informe aportado, existe una oferta muy reducida de plazas oficiales en las escuelas oficiales de idiomas, de manera que muy pocos alumnos pueden formalizar su matrícula oficial en los mismos, siendo, por consiguiente, la matriculación en las pruebas libres de certificación, el único sistema a través del cual pueden obtener la expedición por una escuela de idiomas de certificaciones acreditativas de conocimiento de las lenguas respectivas.

Sin embargo, el vigente reglamento de ingreso, acceso y adjudicación de nuevas especialidades en los cuerpos docentes que imparten enseñanzas escolares del sistema educativo y en el cuerpo de inspectores de educación —aprobado mediante Real Decreto 334/2004, de 27 de febrero, en el que, de acuerdo con lo establecido en la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación, se establece que el sistema de ingreso en la función pública docente será el de concurso-oposición—, al determinar las bases a las que deben ajustarse los baremos de méritos para el ingreso en los citados cuerpos docentes, contempla en el apartado de formación académica los conocimientos de idiomas, deduciéndose de la configuración del mérito correspondiente en las citadas bases que tan sólo resultan valorables estos conocimientos cuando se acrediten mediante certificaciones expedidas por las escuelas oficiales de idiomas.

Siendo esto así, y supuesta la muy limitada oferta de plazas oficiales que para determinados idiomas realizan las escuelas oficiales de idiomas de la Comunidad de Madrid, no parecerá aceptable al Defensor del Pueblo, desde el punto de vista del principio de igualdad a efectos de ingreso a la función pública docente, que el acceso al único procedimiento al que pueden acudir los participantes en los procesos selectivos, en el ámbito de la Comunidad de Madrid, para obtener los títulos expedidos por las referidas escuelas, es decir, la admisión a las pruebas libres de certificación ya mencionadas, se vea restringida en función del establecimiento de un cupo que, según se admitía, ha impedido de hecho su realización a un cierto número de alumnos que deseaban realizar pruebas de idiomas catalán, euskera, gallego, italiano y portugués.

Tal resultado impide, o al menos coloca en peor posición de cara a la acreditación del mérito correspondiente en los procedimientos selectivos para ingreso en los cuerpos docentes mencionados y, en definitiva, a la superación del proceso selectivo, a estos últimos solicitantes entre los que se encuentra la promovente de la queja, frente a quienes solicitaron y tuvieron la posibilidad de realizar en todos los casos las pruebas libres de acreditación para idiomas distintos de los mencionados.

Esta Institución, que considera cuestionables, desde el punto de vista del principio de igualdad ya referido, las consecuencias que se derivan de la situación expuesta y que entiende, por otra parte, que, dada la limitada oferta de plazas oficiales que en su conjunto realizan las escuelas oficiales de idiomas, deberían potenciarse al máximo las alternativas existentes para la obtención de las certificaciones oficiales que expiden las referidas escuelas, ha formulado recientemente una recomendación a la Consejería de Educación para que, de cara a sucesivas convocatorias de pruebas libres para la obtención de los certificados que expiden las escuelas oficiales de idiomas de la Comunidad de Madrid, se arbitren todas las medidas necesarias, si es preciso de ampliación de los medios personales y materiales que requiera su organización y evaluación, para que todos, quienes soliciten participar en las mismas, sean admitidos a su realización, cualquiera que sea el nivel e idioma, de los implantados en las respectivas escuelas, de los que pretendan examinarse.

Sobre la citada recomendación, formulada en fechas recientes, respecto de las de elaboración de este informe, todavía no se ha obtenido respuesta de la Consejería de Educación (05009590).

7.2. Enseñanza universitaria

7.2.1. Acceso a la Universidad

El sistema académico y jurídico de acceso a la Universidad es una de las cuestiones más debatidas en el ámbito educativo de los últimos tiempos.

A tenor de las previsiones iniciales que la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, había previsto sobre los requisitos académicos y procedimentales para acceder a la Universidad, quedaría suprimida desde el curso 2006-2007 la prueba de acceso a la Universidad de carácter nacional creada por la Ley 30/1974, de 24 de julio, estableciéndose en su lugar la necesidad de poseer el título de bachillerato o equivalente como único requisito para estar en condiciones legales de acceder a la Universidad, si bien la ley contemplaba la competencia de cada una de las universidades para fijar individualmente los procedimientos de acceso a sus centros (art. 42).

Posteriormente y antes de la entrada en vigor de tales previsiones, tuvieron comienzo las labores de reforma del mencionado artículo 42, reforma fundamentalmente dirigida a establecer un procedimiento de admisión a los estudios universitarios de carácter general, objetivo y universal, que tenga validez en todas las universidades españolas, y que garantice el respeto a los principios de igualdad, mérito y capacidad, y responda a criterios acordes con el espacio europeo de educación superior.

Mientras se llevaba a cabo la configuración de una reforma con tales objetivos, el curso académico coincidente con el espacio temporal que analiza este informe, ha concluido con el último proceso selectivo de acceso a la Universidad previsto en el ya derogado artículo 29.2 de la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo, que exigía para acceder a los estudios universitarios, tras la obtención del título de bachillerato, la superación de la prueba regulada en el Real Decreto 1640/1999, de 22 de octubre, con las modificaciones introducidas por los Reales Decre-

tos 990/2000, de 2 de junio y 1025/2002, de 4 de octubre, así como el sometimiento a los criterios de prioridad en la adjudicación de plazas contenidos en el ya derogado Real Decreto 69/2000, de 21 de enero.

En esta ocasión y como viene siendo habitual desde hace varios años, el descenso del número de estudiantes y la mayor disponibilidad de plazas, unido a la implantación del distrito abierto para todo el territorio español, ha supuesto la disminución significativa del número de quejas recibidas en esta materia, si bien las dificultades para obtener plaza en los estudios elegidos en primera opción se han mantenido fundamentalmente en el área de ciencias de la salud, donde parece persistir un gran desequilibrio entre la oferta y la demanda de plazas. Dado que diversas informaciones de medios de comunicación han puesto de manifiesto, a lo largo de este año, la carencia de profesionales de la salud en algunos ámbitos de nuestro sistema sanitario, parece necesario adoptar medidas que corrijan el desequilibrio antes mencionado, especialmente en las áreas de conocimiento y profesiones en las que nuestro sistema universitario no proporciona titulados suficientes (0502699, 0503405, 05018647, 05019080, 05021196, 05021288, 05022597, 05023266, 05023679, 05024956, 05026481, 05030496, etcétera).

Entre las quejas recibidas por alumnos disconformes, con algún aspecto del procedimiento seguido por las distintas universidades para afrontar el proceso de adjudicación de plazas, en los centros en los que la demanda de solicitudes de acceso supera a la oferta, han sido varias las que tenían su origen en las dificultades encontradas por los alumnos para acceder a una universidad, distinta de aquella en la que realizaron las pruebas de acceso, debido a la descoordinación de los plazos de matrícula entre las distintas universidades españolas.

El estudio de esta situación permitió conocer que no es infrecuente, como consecuencia del actual sistema de preinscripción, que los plazos de matrícula de las distintas universidades se solapen, de forma que al estudiante no le resulte posible esperar a conocer el resultado de todos los procesos de admisión de las universidades solicitadas antes de que finalice el plazo de formalización de matrícula en alguna de ellas, lo que obliga al alumno a abonar el importe de la matrícula en la Universidad que ya lo ha admitido, antes de conocer si obtuvo o no plaza en la Universidad solicitada en primera opción.

Según pudo saber esta Institución, lo anterior es habitualmente solucionado por la mayor parte de las universidades, proporcionando al alumno de nuevo ingreso la posibilidad de solicitar la devolución del importe de la matrícula, si justifica documentalmente haber sido admitido en otra con posterioridad al periodo de matrícula (Universidad de Alicante, Autónoma de Madrid, Castilla-La Mancha, Jaén, La Rioja, Cádiz y Valladolid, entre otras), en alguna de las cuales está prevista incluso la posibilidad de efectuar matrícula provisional o condicionada, cuando el alumno está pendiente de admisión en otros estudios o universidades (universidades de Almería y Burgos), no exigiendo el abono de los precios hasta formalizar la matrícula definitiva, una vez finalizado el proceso de admisión en la convocatoria correspondiente.

No es este, en cambio, el procedimiento que se aplica en la Universidad de León, desde cuyo rectorado se señaló que en uso de su autonomía, y en el marco de la legislación, su normativa interna no admite matrículas provisionales sin exigir el abono de los precios públicos, ni permite la devolución de precios de matrícula cuando se solicita con

posterioridad al inicio de curso, en virtud de lo cual se había denegado la petición de devolución de precios a dos estudiantes, que el día del comienzo del curso académico permanecían aún a la espera de que las universidades de Oviedo y de Cantabria hicieran públicas las listas de admitidos (05039649 y 05017371).

Similar descoordinación de plazos y fechas se detectó con motivo de una gestión informativa, realizada tras la recepción de una queja y de repetidas consultas de alumnos que acababan de presentarse a las pruebas de acceso a la Universidad, acerca de las distintas fechas y plazos académicos para poder acceder sin riesgo de error a otras universidades españolas a través del distrito abierto. En esta ocasión se comprobó que los alumnos que realizaron en la Comunidad Autónoma de Cataluña las referidas pruebas, obtuvieron sus tarjetas con las calificaciones el día 7 de julio de 2005, fecha en la que ya estaba concluido el plazo de preinscripción en múltiples universidades españolas (el 1 de julio en las universidades de Illes Balears, Castilla-La Mancha y País Vasco; el 5 de julio en las universidades de Aragón, Cantabria, Castilla y León, Madrid, Valencia, Galicia, La Rioja y Navarra; el 6 de julio en la universidad de Canarias y el 7 de julio en la Universidad de Murcia).

Efectuado un seguimiento directo de los casos llegados a esta Institución —dada la premura que afecta al calendario académico universitario, durante el proceso de adjudicación de plazas universitarias—, el Defensor del Pueblo comprobó que en todos los supuestos las distintas universidades admitieron las solicitudes de preinscripción fuera de plazo cuando lo había originado la imposibilidad de aportar a tiempo la tarjeta de calificación de las pruebas de acceso realizadas, si bien en algunos casos esta solución debió ser precedida del traslado urgente de los interesados a las universidades elegidas, para aportar personalmente la tarjeta expedida horas antes por los órganos correspondientes de la Generalidad de Cataluña, todo lo cual ha motivado que se formulara al Departamento de Universidades, Investigación y Sociedad de la Información de la Generalidad de Cataluña una recomendación, para que en dicha Comunidad autónoma se ajuste el calendario de las pruebas que vayan a celebrarse en las universidades de dicha Comunidad, para hacer posible el cumplimiento de las fechas fijadas por el Consejo de Coordinación Universitaria para la preinscripción de los alumnos en cualquier universidad española (05018647).

El actualmente derogado Real Decreto 69/2000, de 21 de enero, por el que se ha regulado el último proceso selectivo para el ingreso en los centros universitarios, de los estudiantes que reúnan los requisitos legales necesarios para el acceso a la Universidad, prevé en su disposición adicional cuarta que para una mejor coordinación del denominado distrito abierto —en cuya virtud dichos estudiantes pueden solicitar plaza en la Universidad de su elección, con independencia de la Universidad donde hayan superado la prueba de acceso—, el Ministerio de Educación y Ciencia, a propuesta del Consejo de Coordinación Universitaria, debe establecer el procedimiento, plazos y demás previsiones que con carácter general resulten de aplicación en las solicitudes y adjudicación de plazas.

Como consecuencia de esta previsión, el Ministerio de Educación y Ciencia ha venido anualmente fijando hasta el curso 2004-2005 las fechas límite para el periodo de preinscripción y para permitir el derecho de opción entre los estudios ofertados; la fecha

límite máxima para la publicación de las listas de admitidos; y la mínima para la realización de la matrícula, señalando además la obligación de las comunidades autónomas de ajustar los calendarios de las pruebas de acceso para hacer posible el cumplimiento de las referidas fechas, todo ello con la intención de garantizar el derecho de todos los estudiantes a cursar estudios en la Universidad de su elección, y para que el proceso de adjudicación de plazas del distrito abierto pueda llevarse a cabo de una manera efectiva y coordinada.

Por Acuerdo de 20 de julio de 2004 del Consejo de Coordinación Universitaria, en virtud de la obligación que para este órgano dispone el artículo 42.3 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre de Universidades, de velar para que las universidades programen los procedimientos de admisión de estudiantes, de manera que éstos puedan concurrir a universidades diferentes, fijó entre otras las fechas límite de preinscripción para el curso 2005-2006, señalando expresamente que este periodo de preinscripción debería estar abierto como mínimo hasta el 5 de julio de 2005, inclusive.

Lo anterior significa que las universidades de las Illes Balears, Castilla-La Mancha y País Vasco incumplieron este Acuerdo del Consejo de Coordinación Universitaria, dado que sus respectivos plazos de preinscripción finalizaron el 1 de julio de 2005, añadiendo aun mayor dificultad a la ya encontrada por los alumnos que se presentaron a las pruebas, en comunidades autónomas donde los estudiantes estaban convocados para realizarlas en las últimas semanas del mes de junio, y que publicaron por tanto las calificaciones en fechas coincidentes con la finalización del plazo de preinscripción de la mayoría de las universidades.

No obstante entiende esta Institución que, a la luz de las dificultades detectadas, cabe considerar que la escrupulosa observancia por las universidades de las fechas señaladas para una mejor coordinación del distrito abierto, al referirse éstas únicamente al periodo de matriculación de la convocatoria ordinaria, tampoco hubieran logrado evitar los supuestos analizados, dado que se produjeron a raíz de los calendarios de las pruebas de acceso —que son anualmente ajustados por cada Comunidad autónoma—, y del periodo de matriculación de la convocatoria extraordinaria.

En este punto se hace preciso recordar a los órganos, sobre quienes recae la competencia de garantizar el derecho de todos los estudiantes a cursar estudios en la Universidad de su elección, la necesidad de establecer los criterios a que deben ajustarse las universidades, en orden a que el proceso de adjudicación de plazas pueda llevarse a cabo de una manera efectiva y coordinada, para lo que resulta preciso que, con la suficiente antelación sobre el inicio de todos los periodos de matriculación, se fijen las fechas límite de publicación de las calificaciones de las pruebas de acceso, de preinscripción, de publicación de las listas de admitidos y de inicio del periodo de matriculación.

Por otra parte resulta igualmente necesario que las comunidades autónomas, en el ejercicio de las competencias que les son propias, ajusten los calendarios de las pruebas de acceso que se celebren en las universidades de su Comunidad y, de manera que sea posible cumplir con los plazos de matriculación que se establezcan por el resto de universidades.

Como ya se ha indicado, los actuales términos del artículo 42.3 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, disponen que el Consejo de Coordinación

Universitaria velará para que las universidades programen sus procedimientos de admisión, de manera que los estudiantes puedan concurrir a universidades diferentes.

Por tanto para el próximo curso académico y sin perjuicio de lo señalado en la disposición final quinta de dicha Ley, por Acuerdo de 11 de mayo de 2005 del Consejo de Coordinación Universitaria, quedaron fijadas las fechas límite de preinscripción, de publicación de listas de admitidos y de inicio del periodo de matriculación, para el citado curso 2006-2007.

Dado que el precepto legal mencionado está siendo objeto de revisión para su posible modificación, se hace desde este informe un llamamiento para que el nuevo texto disponga la correspondiente previsión, con un alcance que permita el establecimiento de fórmulas de aplicación general a todas las universidades españolas, de manera que los estudiantes puedan ejercer con normalidad su derecho a acceder al centro universitario de su elección, de acuerdo a criterios de igualdad, mérito y capacidad, sin que el ejercicio de este derecho pueda verse impedido por cuestiones de descoordinación procedimental entre las distintas universidades.

Se concluye este apartado haciendo mención a dos supuestos planteados en el ámbito del acceso a la Universidad, en los que dos alumnos permanecieron varios años matriculados en distintas universidades españolas (universidades de Granada, Murcia, Cantabria, Oberta de Cataluña y Universidad Nacional de Educación a Distancia), en ninguna de las cuales se les había requerido, a la hora de formalizar la oportuna matrícula, la previa acreditación del cumplimiento de los requisitos legales para realizar estudios en la Universidad, dándose la circunstancia de que ambos estudiantes carecían de ellos (0428088 y 0501050).

En el primero de los supuestos la confusión pudo surgir con motivo de la coexistencia en el curso 1997-98 de dos sistemas distintos de acceso a la Universidad: el de los alumnos que provenían de las enseñanzas de BUP y COU previstas en la Ley 14/1970, General de Educación, y el de los que ya lo hacían desde las enseñanzas del bachillerato de la Ley 1/1990, de Ordenación General del Sistema Educativo. La diferencia estaba en que mientras éstos debían acreditar la superación de la prueba de acceso a la que se refiere el Real Decreto 1640/1990, de 22 de octubre, para acceder a cualquier centro universitario, los alumnos provenientes de COU sólo precisaban superarla para acceder a las facultades, escuelas técnicas superiores y colegios universitarios.

En este primer supuesto, el error sufrido por la Universidad de Cantabria, al revisar la matrícula de un alumno que había realizado el bachillerato LOGSE, fue entender que había realizado COU, y que por tanto no precisaba acreditar la superación de las pruebas de acceso para matricularse en la Escuela de Ingeniería Técnica Minera, todo lo cual propició su incorrecta admisión, detectada tras siete años de estudios universitarios.

Los perjuicios que indudablemente supone para cualquier alumno esta situación, aparecen agravados en el segundo supuesto detectado, en el que una alumna que aseguraba haber recibido de la Universidad de Granada en septiembre de 1976 una tarjeta de selectividad con la calificación de «apto», manifestaba que su sola presentación fue suficiente para matricularse en la misma Universidad, donde realizó estudios de ciencias biológicas y de medicina, trasladando posteriormente su expediente a la Universidad de Murcia para continuar sus estudios de medicina sin encontrar impedimento alguno.

Tras nueve años de estudios universitarios cursados en enseñanza oficial, durante los cuales se matriculó y superó diversas asignaturas y se le expidieron certificaciones académicas que así lo acreditan, la interesada interrumpió en 1985 sus estudios, que retomó en 2003 para realizar en la Universidad Nacional de Educación a Distancia la licenciatura de Derecho, quedando matriculada de diversas asignaturas.

Pese a tan dilatada vida universitaria, y cuando habían transcurrido más de 28 años desde que fue admitida en la primera Universidad, se le comunicó por la Universidad Nacional de Educación a Distancia que la calificación que figuraba en las actas de selectividad de 1976 es de «suspenso», por lo que paradójicamente se le ofrecía presentarse a las pruebas de acceso a la Universidad para mayores de 25 años, con el objeto de validar los resultados académicos obtenidos hasta entonces.

Al margen de alentar a los reclamantes a ejercer las acciones que les corresponden, para el resarcimiento de los perjuicios que los sucesivos errores administrativos hayan podido generarles, no resulta inoportuno reclamar a través de este informe que se extremen las medidas de control exigibles a los órganos universitarios, que se encargan de estudiar las solicitudes de acceso o de traslado de los alumnos a los correspondientes centros universitarios, así como de revisar sus matrículas, de manera que puedan evitarse supuestos como los aquí reflejados.

7.2.2. Homologaciones de títulos universitarios extranjeros

La publicación del Real Decreto 285/2004, de 20 de febrero, por el que se regulan las condiciones de homologación y convalidación de títulos y estudios extranjeros de educación superior, supuso una profunda modificación normativa del sistema de homologación que recogía el Real Decreto 86/1987, de 16 de enero, cuya actualización había sido reiteradamente reclamada por esta Institución, no solo ante su carencia de perspectiva europea en la regulación de las condiciones de homologación, sino también y sobre todo, por que fue elaborado antes de que España se convirtiera en país receptor de población extranjera, por lo que el incremento progresivo producido en los últimos años del número de solicitudes de homologación de títulos universitarios extranjeros, llegaron a colapsar los servicios administrativos encargados de llevar a cabo unos trámites de homologación, diseñados en un contexto social muy distinto.

La sobrevenida incapacidad de las unidades administrativas, encargadas de la tramitación de los expedientes de homologación, para atender puntualmente tal avalancha de solicitudes, y con ello la imposibilidad de dar cumplimiento a los plazos de tramitación que fijaba el Real Decreto 86/1987, de 16 de enero, ha provocado la reiterada denuncia de esta situación en los sucesivos informes desde hace más de 10 años, así como el envío de miles de escritos y decenas de resoluciones a la Secretaría General Técnica del Ministerio de Educación y Ciencia, donde se ubica la Subdirección General de Títulos, Convalidaciones y Homologaciones, así como también a la Secretaría General del Consejo de Coordinación Universitaria —antes Consejo de Universidades—, órgano al que correspondía parte de la tramitación de los expedientes de homologación, actuaciones todas ellas dirigidas a tratar de colaborar en la resolución de supuestos en los que se había producido una gran demora, o para disponer de datos precisos sobre la situación

de las unidades de tramitación y sobre los planes existentes para superar los problemas detectados.

El nuevo procedimiento creado por el Real Decreto 285/2004, de 20 de febrero, dotado de mayor coherencia y simplificación de trámites, no ha entrado en vigor hasta septiembre de 2005, por lo que difícilmente el Defensor del Pueblo puede hacer en este informe una valoración objetiva, de los beneficios que previsiblemente se derivarán de esta norma, y de la influencia que previsiblemente tendrá en la normalización de la situación de colapso que afectaba a los servicios correspondientes en el año 2004, según los datos facilitados por el Ministerio de Educación y Ciencia durante dicho período.

En consecuencia, parece justo atribuir a la puesta en funcionamiento de las medidas adoptadas por la Secretaría General Técnica y por el Consejo de Coordinación Universitaria, a partir de los últimos meses del año 2004, para paliar las dificultades señaladas por esta Institución —y sin duda también al esfuerzo de los distintos servicios administrativos implicados—, la palpable disminución del número de quejas en las que se denuncian específicamente demoras en la tramitación de los expedientes de homologación, de las llegadas sobre esta materia durante 2005, aunque el flujo de tales expedientes continúa (0507112, 05030961, 05021934, 05022358, 05030110, 05030832, 05031878, 05022621, 05023109, 05023255, 05023037, 05023176, 0500090, 0500141, 0500468, 05010012, 05035008, 05035681, 05010062, 05017160, 05018213, 05019005, 0500876, 0501358, 0501946, 0502031, 0507109, 0506405, 0506951, 05009023, 0504880, 05024102, etcétera).

Por otra parte, debe también destacarse que durante todo el periodo analizado se ha apreciado la máxima colaboración con el Defensor del Pueblo, tanto por parte de la Secretaría General del Consejo de Coordinación Universitaria como de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Educación y Ciencia, en la mayoría de las investigaciones abiertas en esta materia, excepción hecha de la mostrada en la tramitación de algunas quejas en las que el desfase de datos facilitados a esta Institución por la Secretaría General Técnica, respecto a la causa de la demora en la tramitación de expedientes, que ésta atribuía incorrectamente al Consejo de Coordinación Universitaria, motivó actuaciones innecesarias del Defensor del Pueblo ante dicho órgano, restando así efectividad a la labor constitucionalmente encomendada a esta Institución (0410866 y 0310330).

Esta actuación contrasta con la que refleja la tramitación de una investigación ante la citada Secretaría General Técnica, en la que para la solución del problema denunciado en una queja era imprescindible que se facilitara sin demora a la reclamante desde el Ministerio de Educación y Ciencia la orden de resolución del expediente de homologación de su título, en la que se condicionaba ésta a la previa superación de una prueba de conjunto, por lo que el Defensor del Pueblo requirió de dicho organismo a través de fax su colaboración urgente, para que le fuera proporcionada a la reclamante con la máxima celeridad el mencionado documento, imprescindible para poder presentarse a las pruebas de conjunto de la Universidad de Murcia, convocadas para unos días después.

En este supuesto la celeridad y correcta actuación de la Secretaría General Técnica, permitió que la reclamante pudiera presentarse con normalidad a la correspondiente prueba de conjunto (05011807).

En relación con este trámite procedimental concreto, en el que en los expedientes iniciados conforme a lo previsto en el artículo 2 del ya derogado Real Decreto 86/1987, de 16 de enero, la homologación queda condicionada a la superación de la referida prueba de conjunto en una universidad española, se ha comprobado, a través del estudio de diversas quejas, la dificultad que en ocasiones supone para los interesados obtener de la universidad, con suficiente antelación, información acerca de los plazos de matrícula y de las fechas de los exámenes de que consta esta prueba. Dificultad cuyas consecuencias se ven agravadas por la frecuencia con la que tales fechas son modificadas por las universidades, poco antes del día previamente señalado para realizar las pruebas, lo que provoca a los aspirantes perjuicios de difícil reparación y de peores consecuencias en los supuestos en los que aquéllos residen fuera de España y deben preparar su traslado a nuestro país con una mínima antelación, cuestión que afecta a los que deciden permanecer en su anterior país de residencia hasta conseguir la homologación de su título en España.

Sobre este particular tampoco servían de gran ayuda los criterios generales para la realización de pruebas de conjunto, previas a la homologación de títulos extranjeros de educación superior que señala la Orden de 21 de julio de 1995, ya que únicamente precisan que las citadas pruebas deben tener lugar, al menos, dos veces al año, y que la fecha de realización, que debe coincidir con la de las convocatorias ordinarias y extraordinarias de la Universidad, debe ser anunciada con una antelación de, al menos, treinta días naturales.

Sirva de ejemplo el resultado de una actuación realizada ante la Universidad Complutense de Madrid, y dirigida a proporcionar la máxima y más exacta información a una ciudadana residente en Argentina que, por un motivo similar al antes expuesto, no había llegado a tiempo de presentarse a la última convocatoria celebrada en dicha Universidad, y debía por tanto presentarse a la siguiente convocatoria de estas pruebas en la Escuela Universitaria de Enfermería. En este caso se comprobó que la información que habitualmente se facilita a los aspirantes, adolece de frecuentes errores e imprecisiones en cuanto a los plazos de matrícula y las fechas para su realización, por lo que se trasladó al rector la oportunidad de que por los centros de dicha Universidad convocantes de las pruebas de conjunto, se procure la máxima exactitud y precisión a la hora de informar a los interesados acerca de las fechas de los exámenes, facilitándoles los datos correspondientes con la suficiente antelación (0423525).

Han sido también frecuentes las quejas presentadas contra otros aspectos relacionados con las actuaciones de las universidades encargadas de convocar estas pruebas de conjunto, y especialmente contra la aplicación del sistema establecido en la arriba citada orden, respecto a la estructura y contenido de las pruebas, así como a los sistemas de reclamación de cada universidad sobre los resultados obtenidos (05027133, 05028621, 05028651, 0504075, 0504357, 0502874, 05011807, 05016452, 05018699, etcétera).

El Real Decreto 285/2004, de 20 de febrero, modifica sensiblemente el procedimiento que debe seguirse, cuando se detecten carencias en la formación que acredita el título que se desea homologar, señalando en su artículo 17 que en tal supuesto deberán superarse en el plazo de dos años unos requisitos formativos complementarios, que podrán consistir en la superación de una prueba de aptitud; en la realización de un periodo de

prácticas, o de un proyecto o trabajo; o en la asistencia a cursos tutelados que permitan subsanar las carencias formativas advertidas, todo lo cual deberá realizarse de acuerdo a este procedimiento a través de una universidad española.

Cabe considerar un acierto la previsión de un abanico tan amplio de fórmulas para suplir las carencias de formación de los títulos presentados para su homologación, si bien para dotarlas de la eficacia suficiente parece oportuno que el desarrollo reglamentario que se lleve a cabo para la ordenación y realización de estos complementos formativos precise con exactitud su estructura, alcance y contenidos, con el fin de permitir así su aplicación uniforme por parte de las distintas universidades españolas en donde puede complementarse la formación.

Se valora igualmente en sentido positivo una de las novedades introducidas por el nuevo Real Decreto 285/2004, de 20 de febrero, respecto a la posibilidad de declarar la homologación no solo a un título de los del catálogo de títulos universitarios oficiales, sino a un grado académico de los previstos en el artículo 37 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, situación que permitirá la homologación de su formación a quienes posean títulos que no se encuentren recogidos en tal catálogo, y facilitará muchas homologaciones en las que los titulares sólo aspiran a ver reconocido el grado o nivel académico alcanzado en sus países para, por ejemplo, proseguir en España sus estudios de posgrado o participar en pruebas selectivas de acceso a la función pública, donde no se exija un determinado nivel académico (05012622).

Por último se menciona en esta sección la investigación abierta hace ya largo tiempo, sobre la ausencia de criterios para establecer la equivalencia de las calificaciones que contienen los expedientes académicos, de los titulados que han obtenido la homologación de sus títulos universitarios extranjeros por los correspondientes españoles, en los supuestos en los que deba efectuarse la ponderación de las calificaciones de los estudios totales universitarios extranjeros, ausencia que viene manteniéndose en España a pesar de la enorme trascendencia que tiene una correcta y equitativa ponderación, a la hora de que el titulado que obtuvo la homologación alegue sus méritos académicos, para someterse a los procedimientos de selección para el acceso a la Universidad a través del cupo de reserva para titulados, o a cualquier otro proceso selectivo en el que tales méritos sean susceptibles de valoración.

Como ya se puso de manifiesto en informes precedentes, durante la larga tramitación de esta concreta investigación el Defensor del Pueblo ha efectuado numerosas consultas ante el Consejo de Coordinación Universitaria, y algunas de las respuestas ofrecidas por este órgano permitieron considerar que existía el propósito de dicho organismo de establecer los criterios, que sirvieran de base a la equivalencia entre calificaciones extranjeras de los títulos universitarios que han obtenido la homologación.

El Acuerdo que finalmente se adoptó es de fecha 25 de octubre de 2004, respecto del cual la secretaria general del mencionado Consejo, mediante escrito dirigido posteriormente a esta Institución, señaló que sería el apartado dos de su número dos el criterio aplicable a la cuestión debatida, según el cual «las asignaturas convalidadas tendrán la equivalencia en puntos correspondiente a la calificación obtenida en el centro extranjero de procedencia. A estos efectos, las universidades deberán establecer las correspondientes equivalencias entre las calificaciones numéricas o cualitativas obtenidas en el

centro extranjero y las calificaciones previstas en el Real Decreto 1125/2003, de 5 de septiembre, por el que se establece el sistema europeo de créditos y el sistema de calificaciones en las titulaciones universitarias de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional».

Ahora bien, el detenido análisis de los distintos apartados de que consta el citado Acuerdo, permite deducir que en el mismo se contienen tan sólo los criterios a que habrán de ajustarse las universidades, en materia de adaptación y convalidaciones de estudios cursados en centros académicos españoles (apartado uno) o extranjeros (apartado dos), a efectos únicamente de la continuación de los mismos. Por otra parte, los criterios generales en materia de convalidación de estudios universitarios extranjeros, contenidos en el apartado 2 del Acuerdo se refieren a las materias susceptibles de convalidación, y a otros supuestos en los que los estudios no hubieran sido homologados.

Persisten por tanto en esta Institución las dudas respecto a cuáles serían los criterios que deban seguirse, cuando se trate de las calificaciones de los estudios totales —no parciales— universitarios extranjeros, que ya han obtenido la homologación, cuestión que constituye el objeto de la presente investigación desde su inicio.

Solicitada al Consejo de Coordinación Universitaria una aclaración específica sobre el particular, su secretaria general señaló que parecería razonable que se utilizasen los criterios mencionados en el apartado dos.2 del citado Acuerdo, a efectos de determinar la equivalencia de las calificaciones obtenidas en los estudios universitarios extranjeros conducentes a la obtención de un título que ha obtenido la posterior homologación en España. Sin embargo, precisa el Consejo de Coordinación Universitaria en su oficio, que el establecimiento de tales criterios por dicho órgano excedería, a su juicio, de la previsión contenida en el artículo 36.1 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, en cuya virtud, este Consejo debe regular los criterios generales a que habrán de ajustarse las universidades en materia de convalidación, a efectos de la continuación de dichos estudios.

A este respecto el órgano de consulta alega ante esta Institución que la habilitación conferida por la citada Ley Orgánica de Universidades no permite al Consejo de Coordinación Universitaria entrar a regular los criterios que deben ser utilizados a la hora de ponderar las calificaciones obtenidas en los estudios totales universitarios extranjeros, que han obtenido la homologación a un título universitario español, dado que ello no constituye convalidación de estudios a efectos de la continuación de los mismos.

Ciertamente la Ley Orgánica de Universidades precisa en su artículo 36 las competencias reglamentarias que corresponden al Consejo de Coordinación Universitaria y al Gobierno en materia de convalidación o adaptación de estudios, equivalencia de títulos, y homologación de títulos extranjeros, y hace recaer sobre las competencias de este último, previo informe del Consejo de Coordinación Universitaria, la regulación de las condiciones de homologación de títulos extranjeros de educación superior.

El desarrollo reglamentario de esta norma, sin embargo, no aborda la cuestión debatida, por lo que cabe afirmar que dejar a la elección de los organismos correspondientes, la conveniencia de aplicar o no a los titulados los criterios aconsejados por el Consejo de Coordinación Universitaria, para establecer la ponderación de las calificaciones de sus

títulos —cuando ello va a ser decisivo en los distintos procesos selectivos en los que deba alegar sus méritos académicos—, supone, a juicio del Defensor del Pueblo, un impedimento para considerar que el sistema de homologación diseñado por el Real Decreto 285/2004, de 20 de febrero, permite que la incorporación de los titulados extranjeros se realice en total pie de igualdad con las exigencias requeridas a los titulados por el sistema educativo nacional, pese a ser uno de los objetivos perseguidos por esta disposición normativa, según se desprende de su preámbulo.

En consecuencia se consideró preciso recomendar al Secretario de Estado de Universidades e Investigación que, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 149.1.30ª de la Constitución y en el artículo 36.2 *b*) de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, sean establecidos los criterios sobre la equivalencia que corresponde aplicar a las calificaciones de los estudios totales universitarios extranjeros que han obtenido la homologación (0202018).

7.2.3. Obtención y homologación de títulos relacionados con las ciencias de la salud

La Declaración de Bolonia sentó las bases para la construcción del Espacio Europeo de Educación Superior, recogiendo entre sus principales objetivos que todos los países participantes adopten un sistema flexible, comparable y compatible de titulaciones que facilite la movilidad de estudiantes y titulados.

La publicación de los Reales Decretos 55/2005, de 21 de enero, por el que se establece la estructura de las enseñanzas universitarias y se regulan los estudios universitarios oficiales de grado y 56/2005, de 21 de enero, por el que se regulan los estudios universitarios oficiales de posgrado —modificados por Real Decreto 1509/2005, de 16 de diciembre— supone el comienzo de la transformación en España de las enseñanzas universitarias oficiales, en un proceso que está previsto se desarrolle de manera progresiva hasta el año 2010.

Estas disposiciones completan el marco normativo que implicará a nuestro país en el desarrollo del Espacio Europeo de Educación Superior, una vez en vigor el sistema europeo de créditos y de calificaciones en las titulaciones universitarias de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional, así como la expedición por las universidades del suplemento europeo al título.

En este marco normativo quedan establecidas dos tipos de directrices generales: las comunes, aplicables a todos los planes de estudio de cada ciclo, y conducentes a la obtención de títulos oficiales y con validez en todo el territorio nacional; y propias, que son las establecidas por el Gobierno para un título universitario concreto, y que definen aspectos como el número total de créditos que deberán superarse para la obtención del título, los contenidos formativos comunes, o los efectos académicos y/o profesionales que sean inherentes a la obtención del título.

Cumpliendo con el calendario fijado por el Ministerio de Educación y Ciencia para llevar a cabo el proceso de renovación del actual catálogo de títulos universitarios oficiales, y en fecha coincidente con el comienzo de la elaboración de este informe, se encontraba en estudio por el Consejo de Coordinación Universitaria un bloque de pro-

puestas preliminares elaboradas por el Ministerio de Educación y Ciencia sobre las directrices generales propias correspondientes a las primeras titulaciones adaptadas al Espacio Europeo de Educación Superior en las áreas de Humanidades, Ciencias Sociales y Jurídicas, Enseñanzas Técnicas y Ciencias Experimentales y de la Salud, si bien no estaba previsto abordar todas las titulaciones relacionadas con estas últimas, al estar afectadas por las directivas comunitarias.

El establecimiento de los contenidos de las enseñanzas relacionadas con el área de Ciencias de la Salud, tanto de las titulaciones que ahora se abordan por el Consejo de Coordinación Universitaria, como de las especialidades correspondientes, debe ser materia que se apoye convenientemente, no solo en las recomendaciones que en este ámbito se han producido en la Unión Europea y en el propio modelo del Espacio Europeo de Educación Superior, sino también en las previsiones constitucionales relativas a la protección de la salud de los ciudadanos.

Aunque en absoluto lo justifique, posiblemente debe buscarse en la dificultad de coordinar adecuadamente estos parámetros, la causa de la demora de más de cinco años producida en la puesta en práctica de una recomendación del Defensor del Pueblo, formulada al Ministerio de Educación y Ciencia en el mes de marzo de 2000 para la sustitución del Real Decreto 992/1987, de 3 de julio, por el que se regulaba la obtención del título de enfermero especialista, con el fin de acomodarlo a las exigencias que establecen las correspondientes directivas, sustitución que finalmente se ha producido con la publicación y entrada en vigor del Real Decreto 450/2005, de 22 de abril, sobre especialidades de Enfermería (9707174).

Se menciona también aquí la investigación aún abierta ante la Dirección General de Universidades y la Universidad Nacional de Educación a Distancia, con motivo de la dificultad surgida a los poseedores de los títulos de ayudante técnico sanitario para obtener la convalidación de su título por el de diplomado en enfermería, una vez declarada la homologación a éstos por Real Decreto 111/1980, si bien tales titulados debían previamente superar en el plazo de cinco años un curso de nivelación de conocimientos para obtener la correspondiente convalidación académica.

Tras ser reiteradamente prorrogado el citado plazo, por Orden ECD/2314/2003, de 1 de agosto, se resolvió abrir un nuevo proceso de convalidación de los títulos de ATS por el de diplomado en enfermería, permitiendo la realización de los cursos de nivelación de conocimientos durante un nuevo y último plazo de cinco años, que abarca el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2004 y el 30 de diciembre de 2008, y designando a la Universidad Nacional de Educación a Distancia responsable del proceso de convalidación académica de los títulos, así como de la organización de los cursos de nivelación de conocimientos.

Sin embargo, un grupo de titulados ATS trasladaron a esta Institución su inquietud por el hecho de que, aunque ya habían transcurrido casi dos años desde la apertura de este último plazo, no existía todavía posibilidad alguna de iniciar el proceso de convalidación previsto en el Real Decreto 111/1980, de 11 de enero, dado que no había sido habilitado el procedimiento para poder cursar y superar el referido curso de nivelación, situación que les impedía acceder a las especialidades de Enfermería reguladas en el Real Decreto 450/2005, de 22 de abril.

Efectuadas diversas gestiones ante la Dirección General de Universidades y ante la Universidad Nacional de Educación a Distancia, se produjo la reanudación de las actuaciones entre ambos organismos, destinadas a dar cumplimiento a lo previsto en el repetido Real Decreto 111/1980, de 11 de enero, para, a través de ellas, acordar el programa formativo, actualizar la información sobre las escuelas universitarias de enfermería que impartirían el curso, así como concretar la forma de acercar la oferta formativa a todos los ATS interesados y definir los procedimientos de evaluación y seguimiento del programa formativo, por parte de la Universidad Nacional de Educación a Distancia.

Por último desde la Dirección General de Universidades se nos confirmó la intención del Ministerio de Educación y Ciencia de finalizar sin dilación estas actuaciones, dictando las resoluciones e instrucciones oportunas que permitan el cumplimiento de estas previsiones con la mayor rapidez (05022286).

Respecto a otra cuestión, también relacionada con la formación en el ámbito de la salud, se hace mención a la problemática ya tratada en informes anteriores, relativa a la recepción de más de 7.000 escritos remitidos por profesionales y estudiantes de Psicología, que manifestaban su desacuerdo con la decisión adoptada en la Ley 44/2003, de incluir entre los profesionales sanitarios tan sólo a los psicólogos que estuvieran en posesión del título de especialistas en Psicología clínica. Haciéndose eco de esta preocupación, y tras haber desestimado la solicitud de estos reclamantes de interponer recurso de inconstitucionalidad contra la ley ya citada, se solicitó del Ministerio de Sanidad y Consumo su parecer sobre la posibilidad de reconsiderar la decisión que había sido adoptada en su momento y trasladada a la legislación vigente.

Tras varios requerimientos se reiteró desde la Subsecretaría del Ministerio de Sanidad y Consumo, la decisión de mantener la consideración de profesionales sanitarios únicamente a los psicólogos especialistas en Psicología clínica, con la única expectativa de la aprobación de posteriores disposiciones en las que se ampliarían los plazos y los periodos de ejercicio profesional, requeridos para acceder a la titulación de especialista en Psicología clínica a través del Real Decreto 2490/1998, disposición que creó esta especialidad (0411944).

En leal cumplimiento de este compromiso, por Real Decreto 654/2005, de 6 de junio, quedó ampliado el periodo computable para cumplir el tiempo de ejercicio profesional requerido por las disposiciones transitorias segunda, tercera y cuarta del Real Decreto 2490/1998, de 20 de noviembre, abriéndose a su vez un nuevo plazo de presentación de solicitudes que permitirá acceder, al mencionado título de especialista, a quienes se encuentren en la situación antes descrita, así como a todos aquellos que por cualquier razón no hubieran presentado su solicitud en los plazos habilitados con anterioridad.

Esta novedad normativa sin embargo no solucionaba por sí sola las dificultades puestas de manifiesto ante esta Institución por numerosos ciudadanos, que permanecían desde hace varios años a la espera de obtener el título de especialista en Psicología clínica, tras solicitarlo en plazo y forma al amparo de las vías transitorias de acceso al mismo, recogidas en el Real Decreto 2490/1998, de 20 de noviembre.

Con motivo de estas quejas, el Defensor del Pueblo ha tenido conocimiento de que tal problemática afecta a la tramitación de aproximadamente 11.000 expedientes, pre-

sentados al amparo del procedimiento regulado por el repetido Real Decreto 2490/1998, de 20 de noviembre, como consecuencia especialmente de que al tratarse de títulos insertos en el ámbito de las especialidades sanitarias relacionadas con la salud mental, su concesión requiere el estudio cuidadoso de cada expediente por la Comisión Nacional de la Especialidad de Psicología Clínica y su posterior informe por la Dirección General de Recursos Humanos y Servicios Económico-Presupuestarios del Ministerio de Sanidad y Consumo.

Lo anterior había permitido abordar en el plazo de dos años y medio el estudio de 7.500 expedientes, sobre los cuales la citada comisión nacional había emitido 4.944 informes-propuesta, y de éstos, habían sido concedidos 2.637 títulos de especialista en Psicología clínica.

Estas cifras dan como resultado que en octubre de 2005 la tramitación de 3.500 expedientes, presentados entre el 18 de agosto de 2002 y el 18 de febrero de 2003, permanecían aún pendientes de ser iniciados, situación inaceptable desde cualquier punto de vista, por lo que el Defensor del Pueblo instó a los órganos administrativos correspondientes a la urgente adopción de medidas organizativas y de gestión, con el fin de intensificar el ritmo de tramitación de expedientes y reducir el retraso producido en la resolución de los miles de solicitudes de expedición de títulos de especialista en Psicología clínica, dando al propio tiempo cumplimiento a la previsión que el propio Ministerio de Educación y Ciencia había recogido en la disposición adicional segunda del Real Decreto 654/2005, de 6 de junio, sobre la posibilidad de adoptar las medidas necesarias para agilizar el procedimiento, teniendo por otra parte en cuenta que el actual atasco se agravaría con las nuevas solicitudes presentadas tras la apertura del nuevo plazo.

Finalmente el *Boletín Oficial del Estado* de 3 de diciembre de 2005, publicó una Resolución de la Secretaría de Estado de Universidades e Investigación por la que se adoptan medidas para agilizar el procedimiento de obtención del título de psicólogo especialista en Psicología clínica, mediante el nombramiento de profesionales especialistas en Psicología clínica para la revisión de los expedientes a través de cuatro equipos de trabajo de diez profesionales cada uno, debiendo en todo caso la Comisión nacional emitir el correspondiente informe-propuesta a la luz de la valoración hecha por los referidos grupos de trabajo.

La puesta en marcha de estas medidas, así como su desarrollo y el resultado que generen, serán seguidos con atención por esta Institución (0400932, 0426101, 05011745, 05022915, 05037452, etcétera).

Se recogen finalmente en este apartado las actuaciones que desde hace varios años viene realizando esta Institución ante la Dirección General de Universidades del Ministerio de Educación y Ciencia, en relación con la suspensión que afectó a la tramitación de numerosos expedientes de homologación de títulos extranjeros de enfermero especialista a los correspondientes títulos oficiales españoles, justificada por la ausencia de regulación del procedimiento y de los requisitos precisos para la homologación.

Esta investigación general se inició en el curso de la tramitación de diversas quejas, relativas a las demoras —algunas superiores a cinco años— en la tramitación de los expedientes de homologación de títulos extranjeros de licenciados en obstetricia al título

español de especialista en enfermería obstétrico-ginecológica (matrona), al conocer en julio de 2002, a través de la Dirección General de Universidades, que los expedientes de los reclamantes junto a 50 expedientes más, permanecían desde hacía varios años en suspenso, a la espera de que fuera finalizada la elaboración de la normativa por la que debía regularse el procedimiento de homologación de títulos extranjeros de enfermero especialista a los correspondientes títulos oficiales, normativa que en aquella fecha se encontraba pendiente de informe del Consejo de Coordinación Universitaria.

Posteriormente, y cuando la Comisión Académica del Consejo de Coordinación Universitaria ya había informado la norma que regularía estos procedimientos, el Ministerio de Educación y Ciencia trasladó al Defensor del Pueblo su decisión de dejar pendiente la correspondiente regulación, hasta que fuera aprobada la Directiva sobre reconocimiento de cualificaciones profesionales, que se encontraba ya en avanzada tramitación en el Parlamento Europeo.

Pese a considerar razonable tal medida, dada la necesidad de homogeneizar estas homologaciones a lo que establezcan las directivas comunitarias, era probable que provocara una mayor demora para los afectados, por la ausencia de una norma que impedía desde hacía más de ocho años la tramitación de sus expedientes de homologación, por lo que en previsión de que el proceso legislativo iniciado años atrás para la elaboración de la citada Directiva pudiera dilatarse en el tiempo, se solicitó de la Dirección General de Universidades el establecimiento provisional de cualquier fórmula que permitiera disminuir de alguna manera los perjuicios ya sufridos, así como la máxima colaboración de dicho departamento para mantener informados a los afectados.

Publicada la Directiva 2005/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de septiembre de 2005, relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales, se ha requerido del Ministerio de Educación y Ciencia la máxima celeridad en la elaboración del real decreto, que debe regular el procedimiento de homologación de las titulaciones extranjeras de especialistas en ciencias de la salud, entre las que deberá incluirse la homologación de títulos extranjeros de enfermeros especialistas (0220692, 0200727, 0206442, 0505636 y 0505837).

7.2.4. Becas y ayudas al estudio de carácter personalizado convocadas por el Ministerio de Educación y Ciencia

El artículo 27 de la Constitución reconoce en su apartado primero el derecho de todos a la educación, precisando en su apartado quinto que los poderes públicos deben garantizar este derecho mediante una programación general de la enseñanza. No se encuentra en este mandato constitucional una referencia expresa a un sistema de prestaciones públicas individualizadas que favorezca el derecho de todos los ciudadanos. Sin embargo las leyes orgánicas dictadas en desarrollo del citado artículo 27 de la Constitución, contienen regulaciones concretas sobre el sistema de becas y ayudas al estudio para las enseñanzas no gratuitas.

Así lo han ido haciendo de manera específica y con mayor o menor concreción el artículo 26.3 de la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria; los artículos 1.2 y 6.1 *g*) de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, de regulación del Derecho

a la Educación; el artículo 66.1 de la ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo, y por último el artículo 45 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, en el que de forma más precisa encomienda al Estado el establecimiento de un sistema general de becas y ayudas al estudio, que se destine a remover los obstáculos de orden socioeconómico que, en cualquier parte del territorio, impidan o dificulten el acceso a la enseñanza no obligatoria o la continuidad de los estudios superiores a aquellos estudiantes que estén en condiciones de cursarlos con aprovechamiento.

En desarrollo de la previsión normativa que a tal efecto ya dispuso el primero de los textos orgánicos citados, fue dictado el Real Decreto 2298/1983, de 28 de julio, por el que se reguló el sistema de becas y otras ayudas al estudio de carácter personalizado, siendo sus aspectos más relevantes la distinción entre becas o ayudas de carácter general, destinadas a alumnos de los niveles de enseñanza posteriores a los obligatorios, y adjudicables en función de la renta familiar y el aprovechamiento económico ponderadamente considerados; y las de carácter especial, destinadas a la educación preescolar, general básica y formación profesional de primer grado, además de a colectivos específicamente necesitados de protección o por razón de determinados servicios o actividades complementarias.

Por otra parte esta disposición reservaba expresamente al Ministerio de Educación y Ciencia en su artículo 20 la convocatoria, adjudicación definitiva, inspección, verificación, control y centralización de la información, mientras que las actuaciones de gestión, selección, adjudicación provisional y resolución de reclamaciones se atribuía a las direcciones provinciales del Ministerio, a las gerencias de las universidades o, en su caso, a las comunidades autónomas, señalando respecto a éstas en su disposición adicional segunda que cuando tengan atribuida la competencia plena en materia educativa, tales competencias deberían ajustarse a lo que dispongan los correspondientes reales decretos de traspasos de funciones y servicios.

En virtud de estas atribuciones el Ministerio de Educación y Ciencia ha venido publicando anualmente las distintas convocatorias y ejerciendo las facultades conferidas por esta norma.

El Defensor del Pueblo ha puesto de manifiesto en los sucesivos informes elevados al conocimiento de las Cortes Generales desde hace varios años, la necesidad de renovar el marco reglamentario creado por el citado Real Decreto 2298/1983, de 28 de julio. En primer lugar porque su contenido ha de entenderse parcialmente derogado y por tanto susceptible de continuas reinterpretaciones, sobre la aplicabilidad o no de varios de sus preceptos, por los órganos a quienes corresponden las actuaciones de gestión y selección, preceptos que por otra parte plantean año tras año repetidas discrepancias, con las órdenes de desarrollo que publican las sucesivas convocatorias de becas y ayudas al estudio.

Pero además, y especialmente, porque la Sentencia del Tribunal Constitucional 188/2001, de 20 de septiembre, en los conflictos positivos de competencia planteados por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña contra las órdenes del Ministerio de Educación y Ciencia, por la que se convocan becas y ayudas al estudio de carácter general para estudios universitarios y medios, para los cursos académicos 1994-95 y 1997-98, y en la que los estima parcialmente con la discrepancia de tres votos particulares diver-

gentes entre sí, señala, tras analizar el papel que el sistema de becas desempeña en relación con el derecho fundamental a la educación, así como el reparto de competencias en la materia, que el Estado puede establecer las normas básicas para garantizar el ejercicio del derecho fundamental, y por tanto dictar las disposiciones que reglamentan la cuantía de las becas, los criterios de incompatibilidad así como los requisitos para otorgarlas. Sin embargo el alto tribunal señala que la regulación de los requisitos que permiten una aplicación discrecional, por parte de los órganos gestores, corresponde a la Comunidad autónoma competente en materia educativa, así como todas las disposiciones que disciplinan el sistema de gestión de las becas, dado que no las considera normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, sino reguladoras de procedimiento y, por tanto, las inscribe en la competencia de la correspondiente Comunidad autónoma, excepción hecha de los preceptos sobre revocación de las becas por ocultación o incompatibilidad y la regulación del consecuente reintegro, que competen al Estado.

El Ministerio de Educación y Ciencia ha mantenido no obstante un año más para el curso 2005-2006 el sistema de becas y ayudas que establece el Real Decreto 2298/1983, de 28 de julio, si bien en una de sus órdenes de desarrollo, la que convoca becas y ayudas al estudio de carácter general para el curso académico 2005-2006 para alumnos de niveles posobligatorios no universitarios y para universitarios que cursan estudios en su Comunidad, prevé expresamente la posibilidad de celebrar convenios de colaboración con las comunidades autónomas, a fin de que éstas puedan realizar las funciones de tramitación, resolución, pago, inspección, verificación, control y, en su caso, resolución de los recursos correspondientes a las becas y ayudas convocadas en la misma, en tanto se procede a la sustitución del repetido Real Decreto 2298/1983, de 28 de julio, por un nuevo Real Decreto regulador de las becas y ayudas al estudio que recoja la doctrina establecida en la antes citada Sentencia 188/2001, del Tribunal Constitucional.

Para el citado curso 2005-2006, y según datos publicados por el mencionado departamento, la inversión en las becas de carácter general aumentaron un 12,8 por 100 con la previsión de que supondría un incremento aproximado de 40.000 beneficiarios más entre todos los niveles de educación. A partir de esta inversión, en la convocatoria específica para los alumnos de niveles posobligatorios y universitarios que cursan estudios en su Comunidad autónoma, se incrementaron en un 5 por 100 los umbrales máximos de renta familiar, así como un 4 por 100 las cuantías de las becas, a fin de intentar acercarlas a los costes reales que afrontan las familias con motivo de la educación superior de alguno de sus miembros.

Sin embargo como se verá más adelante, el esfuerzo reclamado por esta Institución al Ministerio de Educación y Ciencia para el aumento en posteriores convocatorias de los umbrales máximos de renta familiar y de las cuantías de las becas para la específica ayuda por gastos de residencia, ha sido expresamente rechazado por la Dirección General de Cooperación Territorial y Alta Inspección de dicho departamento.

Como es sabido, el Ministerio de Educación y Ciencia convoca anualmente desde hace varios cursos académicos, entre otros, dos tipos de becas: las de residencia, para alumnos que cursan estudios en centros de su Comunidad autónoma; y las becas de movilidad, para alumnos que lo hacen en centros de una Comunidad autónoma distinta a la propia.

No es infrecuente que quien cursa estudios en su Comunidad autónoma, pero en un centro universitario ubicado a gran distancia de su domicilio, soporte gastos por residencia similares o incluso superiores a los que asumen los alumnos universitarios que cursan estudios fuera de su Comunidad autónoma, pero en un centro no excesivamente alejado de su domicilio. Sin embargo estos últimos alumnos pueden optar más fácilmente a una beca de movilidad, al establecer la correspondiente convocatoria fórmulas de valoración de renta familiar, sensiblemente menos estrictas que las que se aplican en las convocatorias para estudiantes que solicitan beca para estudiar en su misma Comunidad autónoma, siendo por otra parte la cuantía que perciben por la beca muy superior que la destinada a la ayuda por residencia contemplada en éstas.

Esta es la situación que afectaba a los alumnos que se dirigieron en queja a esta Institución: estaban matriculados en centros universitarios alejados más de 200 km de sus domicilios, lo que los obligaba a residir fuera de éstos, y aunque en razón de las fórmulas de valoración de rentas para obtener una beca de movilidad, menos estrictas que las aplicables para obtener una ayuda para residencia, cumplen los requisitos correspondientes para obtener una beca de este tipo, no pueden optar a ella porque el centro universitario en cuestión pertenece a su misma Comunidad autónoma.

Entendió esta Institución que todo ello puede incidir negativamente en el logro de los fines perseguidos por el Ministerio de Educación y Ciencia, a la hora de convocar las distintas becas y ayudas destinadas a permitir al alumno solicitar plaza en el centro universitario de su elección, con independencia de su nivel de renta familiar, toda vez que la menor cuantía de cada una de las ayudas por gastos de residencia de la convocatoria de becas de carácter general, frente a la de las becas de movilidad, así como los requisitos económicos exigidos, sensiblemente más estrictos en aquéllas respecto de éstas, propiciará el aumento del número de alumnos que eligen realizar estudios en distinta Comunidad autónoma con ayuda de una beca de movilidad, frente a otros alumnos de igual o menor renta, que lo hagan en su propia Comunidad autónoma, ya que éstos tendrán más difícil el acceso a alguna ayuda por residencia, como consecuencia de la aplicación de criterios económicos mucho más estrictos, independientemente de si el centro universitario donde se imparten los estudios que desean realizar disten cientos de kilómetros de sus domicilios.

Lo anterior plantea la conveniencia de que sean incrementadas las cuantías de las ayudas destinadas a cubrir los gastos de residencia de los alumnos que deben residir en lugar distinto a su domicilio, en función de la mayor o menor distancia entre éste y el centro docente elegido, igualándolas con las cuantías de las becas de movilidad, así como que fuesen suavizados los requisitos económicos exigidos, acercándolos a los requeridos en las convocatorias de becas de movilidad cuando exista una gran distancia entre el domicilio del alumno y el centro universitario donde esté matriculado, aunque estén situados ambos en la misma Comunidad autónoma.

Esto implica la revisión de las convocatorias que anualmente publica el Ministerio de Educación y Ciencia, en las que se contempla la concesión de becas destinadas a asumir los gastos de residencia del alumno, haciendo estas becas más asequibles a los que realicen estudios universitarios en centros de su propia Comunidad autónoma, en los supuestos en los que éstos se encuentren situados a gran distancia de su domicilio habitual.

Por tanto se formuló a la Dirección General de Cooperación Territorial y Alta Inspección del Ministerio de Educación y Ciencia una recomendación, en orden a que se convoquen becas dirigidas a alumnos que cursen estudios en cualquier universidad de su Comunidad autónoma, de cuantía suficiente para cubrir los gastos que pueda ocasionar la residencia del alumno, en función de la menor o mayor distancia de su domicilio con el centro universitario elegido, y que para su concesión se establezcan umbrales de renta familiar más altos que los que se señalan para la obtención de la ayuda por residencia en la Orden ECI/2039/2005, de 17 de junio, por la que se convocan becas y ayudas al estudio de carácter general para el curso académico 2005/2006, para alumnos de niveles posobligatorios no universitarios y para universitarios que cursan estudios en su Comunidad autónoma.

En respuesta a esta recomendación el mencionado departamento ministerial señaló al Defensor del Pueblo que, el componente de ayuda para gastos por residencia de la convocatoria general de becas, persigue este objetivo, y que es intención del Ministerio de Educación y Ciencia ir mejorando la política de becas y ayudas al estudio, para lo cual, en función de las disponibilidades presupuestarias, procederá a aumentar tanto los umbrales de renta como las cuantías de las ayudas.

Es evidente que la intención del Ministerio de Educación y Ciencia ha de ser valorada en sentido positivo, sin que corresponda a esta Institución efectuar valoración alguna sobre la decisión, adoptada en su día por dicho departamento, para financiar en mayor medida los estudios del alumno que decide cursarlos en distinta Comunidad autónoma respecto al que lo hace en la suya propia. Sin embargo, si con ello se ha pretendido conseguir que exista un estímulo para la competitividad del sistema universitario, no se ha logrado alcanzar uno de los fines perseguidos tradicionalmente por el Ministerio de Educación y Ciencia, respecto a permitir al alumno solicitar plaza en el centro universitario de su elección dentro de todo el territorio nacional, con independencia de su nivel de renta familiar, dado que los criterios de concesión y las cuantías de las ayudas por residencia pueden hacerlo desistir de elegir los centros situados a gran distancia de su domicilio, cuando radiquen en su misma Comunidad autónoma, circunstancia que afectará a los alumnos residentes en comunidades autónomas que por su gran extensión radiquen varias universidades en el mismo territorio autonómico.

En este sentido cabe recordar que en su preámbulo la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, señala las políticas de movilidad como una cuestión determinante «para que los estudiantes puedan escoger libremente los centros y titulaciones más adecuados a sus intereses personales y profesionales, elección real que tienen reconocida como un derecho y está a su alcance a través del distrito universitario abierto».

Cabe considerar que en este punto la propia ley considera un fin prioritario de las políticas de movilidad facilitar esta elección libre de centro, y que a tal fin prioritario deben pues articularse las medidas de compensación de desigualdades que, en virtud de tales políticas sean abordadas por el Ministerio de Educación y Ciencia.

Por otra parte, la contestación a la recomendación formulada no responde a la consideración hecha expresamente por el Defensor del Pueblo, respecto al posible incremento de las cuantías y de los umbrales de renta de las ayudas por residencia, en función de la mayor distancia entre el domicilio del alumno y el centro docente elegido, con

el fin de hacer algo más asequibles los gastos de residencia de los alumnos que estudian en centros de su propia Comunidad autónoma, pero situados a gran distancia de su domicilio habitual, lo que impide entender atendida la solicitud de colaboración dirigida al Ministerio de Educación y Ciencia, sin que la respuesta recibida alcance a desvirtuar la recomendación formulada (0501886 y 05025968, entre otras).

Similar resultado desfavorable fue el conseguido en la investigación realizada ante diversos órganos administrativos del Ministerio de Educación y Ciencia cuyo planteamiento inicial, recogido en el informe correspondiente al pasado año, se dirigía a comprobar la regularidad de la actuación administrativa por la que se había denegado la beca de movilidad a un alumno universitario económica y familiarmente independiente, residente en Tarragona, y matriculado en la Escuela Universitaria de Enfermería de Palencia, tras haber acreditado el cumplimiento de todos los requisitos para obtener una beca de las convocadas por la Resolución de 25 de junio de 2003, de la Secretaría de Estado de Educación y Universidades, para los alumnos universitarios que cursan estudios fuera de su Comunidad autónoma.

La Dirección General de Cooperación Territorial y Alta Inspección del Ministerio de Educación y Ciencia respondió inicialmente al Defensor del Pueblo que, cuando la unidad familiar está formada por una sola persona, se considera que su domicilio familiar es aquel lugar donde reside, por lo que entiende que no puede corresponderle una beca de movilidad.

Este criterio es el que se aplica para evaluar en qué grado le corresponde al alumno independiente la ayuda de desplazamiento o de residencia en las convocatorias de becas para alumnos que cursan estudios en su Comunidad autónoma, convocatorias que lo recogen expresamente en su articulado. Sin embargo, su aplicación en las convocatorias de becas de movilidad, supone excluir como beneficiarios a todos los alumnos que aleguen su independencia familiar y económica, exclusión no contemplada en la convocatoria y contraria a la correcta interpretación que debe hacerse de su propio articulado, que señala distintas fórmulas para, por ejemplo, calcular la renta familiar de los solicitantes que constituyan unidades familiares independientes (artículo 5.5); para fijar los umbrales de renta familiar de las familias de un miembro [artículo 6.1 y 6.2 *a*)]; o para establecer para éstos la obligación de aportar documentación acreditativa de la independencia familiar y económica (artículo 15.2), preceptos que se recogen con similar alcance en todas las convocatorias de movilidad publicadas hasta el curso 2004-2005.

El Secretario de Estado de Educación decidió asumir el criterio cuestionado por el Defensor del Pueblo, e incluso lo matizó al afirmar que una persona independiente no puede tener derecho a ninguna ayuda para gastos de residencia. Consecuencia de ello ha sido no solo el rechazo de las recomendaciones efectuadas en orden a reconocer los derechos que, a juicio de esta Institución, cabía reconocer a quienes habían planteado queja, sino que en la convocatoria de becas de movilidad para el curso 2005-2006 para alumnos universitarios que cursan estudios fuera de su Comunidad autónoma (Orden ECI/2040/2005, de 17 de junio), si bien prevé que puedan solicitarse por alumnos que constituyan unidades familiares independientes (artículo 5.5), sin embargo se ha producido la exclusión del señalamiento del umbral máximo de renta familiar para familias de un miembro (artículo 6).

Lo anterior constituye la materialización de la intención manifestada por la Secretaría de Estado de Educación al Defensor del Pueblo, de dejar fuera de las convocatorias de movilidad a todos los alumnos, familiar y económicamente independientes, por considerar que no pueden tener derecho a ello.

Esta Institución no comparte el criterio de que a un alumno que por circunstancias diversas, voluntarias o no, viva de manera independiente, deba impedírsele beneficiarse de ayudas económicas específicas que le permitan solicitar plaza en la universidad de su elección, con independencia de aquella en la que haya superado la prueba de acceso —principal fin perseguido con las becas de movilidad—, ayudas éstas para cuya obtención se requiere el cumplimiento de requisitos económicos, sensiblemente menos estrictos que los exigidos para obtener otro tipo de beca o ayuda al estudio de las convocadas por el Ministerio de Educación y Ciencia.

En el Informe anual presentado a las Cortes Generales por el Defensor del Pueblo y correspondiente al año 1999, esta Institución aplaudió particularmente una de las más importantes mejoras de las prestaciones en materia de becas para alumnos de niveles posobligatorios, al publicar por primera vez una convocatoria específica de becas de movilidad para estos alumnos cuando deciden realizar estudios fuera de su Comunidad autónoma, y se alentaba al Ministerio de Educación y Ciencia a que las cuantías de estas becas y las previsiones para su adjudicación, fueran progresivamente alcanzando las necesidades reales que surgieran tras la total implantación del distrito abierto universitario.

Se emprendía en aquellos años por el Ministerio de Educación y Ciencia una importante actuación para el fomento de la movilidad de los estudiantes universitarios, dirigida a ayudarlos económicamente a afrontar los gastos que se derivan de esta situación, y también a favorecer que los estudiantes puedan cursar los estudios de su elección con independencia de la Comunidad autónoma en la que se imparten, al entender, según se desprende de los preámbulos de todas las convocatorias publicadas desde entonces, que la movilidad de estos estudiantes entre las distintas universidades y comunidades autónomas españolas, era un importante factor de estímulo para la competitividad del sistema universitario, con el consiguiente incremento de su calidad, pero sin desconocer que, para ello era imprescindible establecer un sistema de becas y ayudas al estudio que posibilite que los niveles de renta, de que el estudiante dispone, no sean un impedimento para que esta movilidad pueda llevarse a cabo.

A tal fin la propia convocatoria fijaba ya entonces requisitos económicos de más fácil cumplimiento para la obtención de alguna de las ayudas de movilidad respecto a los exigidos, por ejemplo, para la obtención de las becas y ayudas al estudio de carácter general, circunstancia que ha venido manteniéndose en cada convocatoria en los sucesivos cursos académicos hasta el actual.

Las becas de movilidad buscan ser un factor de estímulo para la competitividad del sistema universitario. Pero son también y fundamentalmente una garantía para que los bajos niveles de renta de algunos alumnos no sean impedimento para cursar estudios en el centro donde hayan elegido cursarlos, aunque su residencia habitual se encuentre muy alejada del centro.

Por otra parte las referencias que las sucesivas convocatorias anuales contienen del término «familia», se refieren al sujeto beneficiario de la ayuda que se convoca, de igual manera que las circunstancias evaluables para decidir sobre la concesión de la misma se denominan «renta familiar», «patrimonio familiar», «domicilio familiar», etc., sin que pueda contemplarse la posibilidad de excluir de la aplicación de las correspondientes fórmulas de selección a los solicitantes que formen una unidad familiar de un miembro, sea éste huérfano, soltero, separado o viudo, teniendo en cuenta a estos efectos que residir en lugar distinto al habitual, sea o no éste su vivienda propia, genera gastos al alumno independiente de similar magnitud que los que soporta el que forma parte de una familia de dos o más miembros.

Lamenta por tanto el Defensor del Pueblo que en la última convocatoria de becas de movilidad, publicada por orden ECI/2040/2005, de 17 de junio, cuando ya está totalmente implantado el distrito abierto en todas las universidades españolas y deben por tanto no solo mantenerse, sino ampliarse las fórmulas que impidan que el nivel de renta dificulte la movilidad estudiantil, haya quedado suprimida respecto a anteriores convocatorias la mención que hasta ahora se venía haciendo del umbral máximo de renta para familias de un miembro, con la intención de evitar que las becas de movilidad puedan ser percibidas por alumnos que constituyan unidades familiares de menos de dos miembros (artículo 6.1), reduciendo con ello la hasta ahora alentada movilidad estudiantil y dificultando, en suma, el pleno desarrollo de las medidas adoptadas en su día para permitir la libre elección de universidad por el alumno, con independencia de su situación socioeconómica. En base a tales consideraciones se recomendó al Secretario General de Educación que fuera mantenida en la última convocatoria de becas de movilidad, y en las sucesivas que fueran convocadas, la posibilidad de su concesión a alumnos que formen unidades familiares independientes.

Para rechazar esta recomendación, la Secretaría General de Educación adujo que el alumno independiente no soporta los gastos extraordinarios que supone trasladar su residencia —propia o no— a un lugar distinto a aquel en el que reside habitualmente, dado que no tiene que mantener dos viviendas, como sí ocurre si se trata de una familia de más miembros, así como que una persona que se mantiene a sí misma a través de rentas del trabajo y cursa estudios universitarios, tiene un único domicilio que es aquel en el que habita, y por tanto no puede tener ayuda de residencia ni de movilidad.

Difícilmente pueden ser compartidos tales criterios. Primero porque no es posible entender que los gastos extraordinarios se generan únicamente si se mantienen dos viviendas, porque estos gastos no serán mucho menores si la residencia habitual del alumno independiente es la vivienda propia. Pero además no resulta adecuado generalizar respecto al origen de los ingresos económicos con los que cuenta el alumno independiente, y menos aún admitir que el origen de sus ingresos, y no sus cuantías, pueda afectar a la decisión de si le debe o no corresponder a un estudiante una ayuda promovida por el Estado para fomentar la movilidad estudiantil y permitir que realice estudios en el centro universitario de su elección (0411201 y 0412225).

Lo anterior contrasta con la favorable acogida y puesta en práctica por el Ministerio de Educación y Ciencia de la recomendación formulada en su día, para que los alumnos que cursen estudios universitarios de educación a distancia no encuentren dificultad en obtener la ayuda compensatoria y la ayuda de matrícula.

Como ya quedó reflejado en el Informe de 2003, los términos equívocos de las sucesivas convocatorias de estas becas, originaban que los órganos administrativos correspondientes interpretaran erróneamente que a los alumnos de educación a distancia únicamente les correspondía obtener los componentes de beca para material didáctico y para desplazamiento.

Se recomendó, en consecuencia, a la Dirección General de Cooperación Territorial y Alta Inspección que las sucesivas órdenes de convocatoria de becas y ayudas de carácter general para alumnos de niveles posobligatorios no universitarios y para universitarios que cursan estudios en su Comunidad autónoma, determinen expresamente las becas obtenibles por los alumnos que realicen estudios oficiales de bachillerato o universitarios de educación a distancia, especificando con claridad los componentes que les resulten adjudicables, y suprimiendo cualquier referencia equívoca que permitiera interpretar erróneamente este extremo.

La recomendación formulada fue en un primer momento rechazada por la Dirección General de Cooperación Territorial y Alta Inspección, por considerar que el precepto debatido no ofrecía dudas respecto a las ayudas adjudicables a los alumnos a distancia. Este argumento no desvirtuaba los motivos por los que se formulaba la recomendación, ni alteraba los fundamentos en los que se basaba, por lo que se dio traslado de todos los antecedentes a la Secretaría General de Educación, cuyo titular aceptó expresamente la recomendación del Defensor del Pueblo, y en su cumplimiento se incluyó en la Orden ECI/2039/2005, de 17 de junio —por la que se convocan becas y ayudas al estudio de carácter general para el curso académico 2005-2006, para alumnos de niveles posobligatorios no universitarios y para universitarios que cursan estudios en su Comunidad autónoma—, un artículo en el que se señala expresamente que los alumnos que cursen estudios universitarios no presenciales o estudios oficiales de bachillerato a distancia, podrán obtener además de la ayuda por desplazamiento, ayuda compensatoria, ayuda para material didáctico y ayuda para matrícula —los primeros— y ayuda compensatoria y ayuda para material didáctico —los segundos—, en las condiciones y cuantías establecidas en la citada orden (artículo 19.1 y 19.2), todo lo cual permitió la conclusión favorable de esta investigación (0311648).

De igual forma fueron concluidas favorablemente las actuaciones realizadas, tras comprobar que las sucesivas órdenes, por las que se convocaban becas y ayudas al estudio de carácter general recogían entre sus requisitos de carácter económico una fórmula para hallar la renta familiar, a efectos de beca en la que se permitía la deducción de determinada cantidad por cada hermano o hijo del solicitante que estuviera afectado de minusvalía legalmente calificada, siempre que fuera de grado igual o superior al sesenta y seis por ciento [artículo 15 *c*) de la Orden ECI/1194/2005, de 17 de junio y convocatorias anteriores].

Entendió esta Institución que este precepto pretende permitir una más adecuada valoración de la renta disponible de la familia, teniendo en cuenta las circunstancias personales de sus miembros, y a tal efecto dispone una deducción de su cuantía equivalente a la cantidad que se estima dedicada a atender a los miembros afectados de un determinado grado de minusvalía, todo ello de manera acorde con los principios que inspiran, entre otras, la vigente Ley del IRPF y otras normas tributarias (Ley 40/1998, de 9 de diciembre).

Fue especialmente por tal circunstancia por lo que sorprendió a esta Institución que el porcentaje del 66 por 100 que el precepto cuestionado fijaba para definir el mayor grado de minusvalía a efectos de deducir determinada cuantía de la renta familiar para la concesión de la beca, no se correspondiera con el que se utiliza en la citada Ley 40/1998 para establecer reducciones o exenciones para personas con discapacidad o para las personas encargadas de su cuidado, porcentaje similar al que recogen todas las normas que actualmente contemplan cualquier medida de acción positiva para las familias en las que alguno de sus miembros estén afectados de determinado grado de minusvalía o discapacidad psíquica, física o sensorial, al señalar distintos niveles de discapacidad, en función del grado de minusvalía, estableciendo el grado igual o superior al 33 por 100 y el grado igual o superior al 65 por100.

Así, por ejemplo, se hace en varios preceptos de la repetida Ley 40/1998, de 9 de diciembre, del IRPF y otras normas tributarias para establecer distintos importes de reducción, en función de si el grado de minusvalía acreditado es igual o superior al 33 por 100 o al 65 por 100 (mínimo personal y familiar), así como otras previsiones similares referidas al régimen financiero y fiscal de los planes de pensiones a favor de personas con un grado de minusvalía igual o superior al 65 por ciento, criterios por otra parte asimilables a los previstos en la Ley 30/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, al contemplar la exención en el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica de los coches de minusválidos y de los adaptados para su conducción por personas con discapacidad, así como en la Ley 41/2003, de 18 de noviembre, de protección patrimonial de las personas con discapacidad, que utiliza similares términos y cifras para definir la consideración de persona con discapacidad (las afectadas por una minusvalía psíquica igual o superior al 33 por 100 y las afectadas por una minusvalía física o sensorial igual o superior al 65 por 100); y en la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, al equiparar con éstas a las familias constituidas por dos ascendientes cuando al menos uno de ellos tuviera un grado de discapacidad igual o superior al 65 por 100.

La misma situación ofrece la Ley 52/2003, de 10 de diciembre, al contemplar entre las prestaciones familiares de la Seguridad Social la asignación económica por cada hijo afectado por una minusvalía en un grado igual o superior al 65 por 100 a cargo del beneficiario; o incluso la Orden ECI/2039/2005, de 17 de junio —por la que se convocan por el Ministerio de Educación y Ciencia becas y ayudas al estudio de carácter general para el curso académico 2005/2006, para alumnos de niveles posobligatorios y para universitarios que cursan estudios en su Comunidad autónoma—, cuyo artículo 26 *c*) recoge el porcentaje correspondiente al 65 por 100 como grado de minusvalía mínimo para efectuar la deducción de 2.255 euros de la renta familiar a efectos de beca.

Por tales consideraciones no consideró el Defensor del Pueblo justificable que fuera mantenido y aplicado en los términos en los que fue publicado, el artículo 15 *c*) de la Orden ECI/1194/2005, de 29 de abril, por la que se aprueban las bases reguladoras y se convocan becas para los alumnos que vayan a iniciar estudios universitarios en el curso 2005/2006, en el que de manera no acorde con las normas arriba citadas —incluida la que viene a convocar becas y ayudas al estudio de carácter general para idéntico curso académico por el Ministerio de Educación y Ciencia—, requiere acreditar un grado mínimo de minusvalía del 66 por 100 para aplicar una medida compensatoria del minusválido

o de su familia, en contraste con el porcentaje del 65 por 100 de grado de minusvalía contemplado en el resto de previsiones normativas de similar finalidad, por lo que se recomendó que fuera modificada la arriba citada Orden ECI/1194/2005, de 29 de abril, de manera que permita la deducción de 2.255 euros de la renta familiar a efectos de beca por cada hermano o hijo del solicitante o el propio solicitante que esté afectado de minusvalía, de grado igual o superior al 65 por 100.

En respuesta a esta recomendación la Dirección General de Cooperación Territorial y Alta Inspección manifestó coincidir con la argumentación expuesta en la resolución formulada por el Defensor del Pueblo, y señaló que el criterio recomendado fue recogido en la Orden ECI/2039/2005, de 17 de junio, por la que se convocan becas y ayudas al estudio de carácter general para el curso académico 2005/2006, para alumnos de niveles posobligatorios no universitarios y para universitarios que cursan estudios en su Comunidad autónoma —que afecta también a la convocatoria para alumnos universitarios que cursan estudios fuera de su Comunidad autónoma—, en donde se modificó el grado de minusvalía exigido para que fuera permitida la deducción de 2.255 euros a la renta familiar.

Lo anterior permite considerar aceptada la recomendación dirigida a la mencionada dirección general, si bien su observancia en la convocatoria de becas al estudio de carácter general no habrá evitado los perjuicios causados a los alumnos a los que les fue denegada la ayuda, en aplicación a la previsión que al respecto hacía el artículo 15 *c*) de la Orden ECI/1194/2005, de 29 de abril, para los alumnos que han iniciado estudios universitarios en el curso 2005-2006, o a los que, a la vista de su contenido, no presentaron la solicitud por no poder acreditar un grado de minusvalía igual o superior al 66 por 100 que exigía la convocatoria para deducir de la renta familiar la arriba mencionada cuantía (0507085).

7.2.5. Otras ayudas al estudio y a la investigación

La Ley Orgánica de Universidades dispone que el establecimiento de una política de becas, ayudas y créditos a los estudiantes, dirigida a que nadie quede excluido del estudio en la universidad por razones económicas, corresponde no solo al Estado, sino también a las comunidades autónomas y a las propias universidades, que en el caso de las públicas deben instrumentar, además, modalidades de exención parcial o total del pago de los precios públicos por la prestación de servicios académicos (artículo 45.4 de la Ley 6/2001, de 21 de diciembre).

En lo que afecta a la modalidad de ayuda al estudio, relativa a la exención de precios públicos por servicios académicos universitarios, a los alumnos por parte de las universidades, se recogen a continuación las dificultades halladas para efectuar un estudio sobre los sistemas de reconocimiento de este beneficio por parte de algunas universidades, debido a la falta de colaboración de la Comunidad autónoma respectiva, así como a un supuesto surgido por la ausencia de uniformidad de criterios sobre una misma norma relativa a esta exención.

El primero de los asuntos que se tratan y que se reflejaba ya en el Informe de 2004, fue iniciado con motivo del cambio de criterio operado por la Universidad de Extremadura respecto a la aplicación de la exención subjetiva en los precios públicos establecida

por la Consejería de Hacienda y Presupuesto de la Junta de Extremadura, mediante Decreto 82/1999, de 21 de julio, para los terceros y ulteriores hijos dependientes de sus padres, disponiendo en su articulado las condiciones para su obtención. Estas condiciones eran específicamente enumeradas por el Decreto: que el alumno sea el tercero o ulterior hijo; que sea dependiente de sus padres; menor de 25 años; que conviva en el domicilio familiar; con vecindad administrativa en Extremadura; y que la renta familiar sea menor a cinco veces el salario mínimo interprofesional.

Mientras que hasta el curso 2002-2003 la Universidad de Extremadura había reconocido este beneficio de exención a cuantos alumnos cumplían tales condiciones, a partir de dicho curso comenzó a exigirles estar además en posesión del título de familia numerosa en vigor, a pesar de que la norma que prevé la exención no establecía la obligación de acreditar tal requisito.

Tal cambio de criterio era justificado por la citada universidad, a cuyo rectorado se dirigió el Defensor del Pueblo en primer lugar, en el contenido de un informe jurídico elaborado por la propia Consejería de Hacienda y Presupuesto de la Junta de Extremadura autora de la norma a aplicar y que había sido remitido a la universidad para dirimir la divergencia de interpretaciones existente, sobre la forma de aplicar dicha exención, entre la Universidad de Extremadura y la Dirección General de Enseñanzas Universitarias e Investigación de la Junta de Extremadura.

Analizado el informe en cuestión, emanado de los servicios jurídicos de la Consejería, se apreció que su contenido estaba dedicado en su totalidad a intentar disipar la divergencia de criterios sobre el sentido de la norma, sin conseguir aclarar en absoluto todas las dudas que generan sus imprecisos términos.

A partir de esta situación se creyó oportuno solicitar un informe sobre la interpretación de la norma que dispone la exención al autor de la misma: la Consejería de Hacienda y Presupuesto de la Junta de Extremadura. Sin embargo su titular manifestó al Defensor del Pueblo su negativa a emitir el informe solicitado, al considerar que ello significaría una «extralimitación competencial», y que de acuerdo con el artículo 18 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, reguladora del Defensor del Pueblo, el informe debe solicitarse del «organismo o dependencia administrativa procedente», que el citado órgano autonómico entendía que no era otro que la Universidad de Extremadura.

La misma ley que cita la Consejería en su oficio, establece también la obligación de todos los poderes públicos de colaborar con el Defensor del Pueblo en sus investigaciones, deber de colaboración que exige para el agente autonómico que firma el oficio, que se emita el informe requerido por esta Institución constitucional, sin cuestionar la procedencia o no de dirigir la solicitud a uno u otro organismo.

Por otra parte se hace difícil admitir que se considere improcedente por la mencionada Consejería que el Defensor del Pueblo haya resuelto, en el curso de una investigación para el que está legal y constitucionalmente facultado, solicitar la interpretación de una norma a su propio autor, máxime cuando la investigación la justifica una queja cuyo objeto es la discrepancia de varios ciudadanos, respecto de la modificación del criterio interpretativo que venía utilizándose año tras año para la producción de actos administrativos por parte de quien tiene que aplicarla —en este caso la Universidad—, a partir

de un informe emanado de los servicios jurídicos del organismo autonómico al que esta Institución solicitaba su colaboración, cuyo contenido intenta aclarar la divergencia de criterios sobre el sentido de la norma cuestionada sin llegar a conseguirlo.

La falta de colaboración del titular de la consejería consultada, impidió así a esta Institución desempeñar la labor que tiene encomendada de llevar a término la investigación, sobre una queja debidamente planteada, lo que no fue óbice para formular al mismo organismo autonómico una recomendación, para que en las sucesivas normas que proponga dicha Consejería para la fijación de los precios públicos de enseñanzas, conducentes a la obtención de títulos oficiales de la Universidad de Extremadura, se evite la imprecisa redacción que viene repitiéndose respecto a los requisitos para aplicar la exención prevista, para los terceros y ulteriores hijos dependientes de sus padres (0401915).

También resultó ser la disparidad de criterios el origen de otra queja, si bien en esta ocasión la divergencia se refería a la consideración de si debe entenderse vigente o no la Orden del Ministerio de Hacienda de 17 de agosto de 1982, a la que pretendía acogerse un alumno de la Universidad de Valladolid —universidad que la consideraba derogada para obtener el beneficio de matrícula gratuita, por ser huérfano de funcionario civil muerto en acto de servicio, alentado por el hecho de que la Universidad de Salamanca, entre otras, le había concedido este beneficio con posterioridad durante todos los cursos académicos de que constaba la licenciatura en la que estuvo matriculado, al entender que conservaba su plena vigencia.

Se resolvió efectuar una actuación informativa ante el rectorado de la Universidad de Valladolid, y el mencionado órgano rector mantuvo el criterio de considerar derogada por legislación posterior y de superior rango la orden antes citada, que establece la exención total del pago de la matrícula, entre otros, a los huérfanos de funcionarios civiles o militares fallecidos en acto de servicio.

Esta Institución consideró suficientemente razonada, desde el punto de vista técnico-jurídico, la postura de la Universidad de Valladolid porque la apoyaba no solo en varias resoluciones judiciales que abordan el problema (Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de 18 de noviembre de 1997 y 11 de septiembre de 1998), sino también en el hecho cierto de que las cantidades que se abonan a las universidades en concepto de matrícula, dejaron de tener la naturaleza tributaria de «tasas» para convertirse en «precios públicos», que tienen un régimen jurídico diferente del de aquéllas.

Además de este cambio de naturaleza operado por la Ley 8/1989, de 13 de abril, la Universidad consultada alegaba el principio de autonomía universitaria reconocido por la Constitución, que implica obviamente la autonomía financiera, en razón de la cual es la propia Universidad la que determina sus ingresos y la que concreta las exenciones a los mismos que puedan establecerse; y también toma en consideración que según la ley antes citada el establecimiento y la modificación de la cuantía de los precios públicos, corresponde al organismo o institución que preste el servicio o realice las actividades que se sufraguen con dichos precios públicos, que en este caso sería la propia Universidad, y no a otro órgano ajeno dependiente de la Administración General del Estado como sería en este caso el Ministerio de Hacienda.

Esta Institución es consciente de que en otras universidades se ha realizado una interpretación diferente de las normas jurídicas que regulan esta materia, llegando a la conclusión contraria al entender que la orden ministerial ya citada mantiene en la actualidad su vigencia. Sin embargo, una discrepancia interpretativa de esta naturaleza no puede ser resuelta por el Defensor del Pueblo que carece de facultades jurisdiccionales, las cuales sólo corresponden a los jueces y tribunales que son los órganos del Estado que podrían, en este caso y en otros similares, determinar cuál sea la interpretación correcta de las normas aplicables al caso controvertido e imponer luego su aplicación a todos los operadores jurídicos (0418409).

Se incluyen a continuación, en este apartado algunas referencias relacionadas con otro de los objetivos perseguidos por la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, en materia de promoción de la movilidad, tanto de estudiantes como de profesores e investigadores, dentro del sistema español, así como del europeo e internacional. En su preámbulo la citada norma orgánica concibe esta movilidad como la mejor manera de adquirir una formación de mejor calidad, por lo que emplaza a todos los actores implicados en la actividad universitaria a contribuir a facilitar la mayor movilidad posible y que ésta beneficie al mayor número de ciudadanos.

Entre estas acciones cabe citar el programa de becas Séneca, puesto en marcha por el Ministerio de Educación y Ciencia con el fin de facilitar ayudas económicas a los estudiantes universitarios, para cubrir los gastos de desplazamiento y estancia durante el periodo de estudios en otra universidad española.

Las convocatorias publicadas en virtud de este programa de becas, tratan de promover y facilitar la aplicación de uno de los principios inspiradores de la Declaración de Bolonia, como es la eliminación de cuantos impedimentos dificulten la libre circulación de estudiantes, así como el conseguir la equivalencia y compatibilidad de los distintos sistemas de enseñanza.

Con motivo de la recepción de una queja a través de la defensora universitaria de la Universidad de Córdoba, esta Institución analizó la actuación de la comisión de selección encargada de ordenar las solicitudes en la convocatoria del programa español de ayudas para la movilidad de estudiantes Séneca, para el curso académico 2003-2004, publicada por Orden ECD/736/2003, de 10 de marzo.

La citada comisión de selección, presidida por el subdirector general de Formación y Movilidad de Profesorado Universitario y constituida por representantes de la Dirección General de Universidades, del Consejo de Coordinación Universitaria y de las universidades, había tomado la decisión de dar una prioridad absoluta a las solicitudes que quedaron integradas en una determinada lista, a la que se incorporaron las correspondientes a titulares que no hubiesen disfrutado de otra ayuda similar en el curso anterior. Correlativamente se decidió incluir en otra lista diferente, subsidiaria de la anterior, aquellas otras solicitudes correspondientes a interesados que sí hubiesen disfrutado de una ayuda de similar naturaleza en el curso inmediatamente anterior, lista en la que había quedado incluido el nombre del firmante de la queja que originó esta investigación.

Para justificar la decisión de crear estas dos listas con distinta prioridad, la comisión de selección manifestó haber tomado en cuenta los objetivos del programa de financiación disponible, razones estas perfectamente atendibles y comprensibles por parte de

esta Institución, que no obstante lo dicho, no halló en la correspondiente convocatoria una previsión específica que amparase la decisión adoptada.

En posteriores convocatorias —por ejemplo en la Orden ECD/914/2004, de 8 de marzo, que convoca estas ayudas para el siguiente curso académico 2004/2005— sí figura una previsión expresa (base 3.4) en la que se dispone que «no podrá otorgarse una beca de esta convocatoria, a beneficiarios de convocatorias anteriores». Con tal previsión queda claramente justificada no ya la confección de dos listas con prioridad diferente, sino la exclusión directa de aquellos solicitantes de la ayuda que hubieran recibido una de carácter similar en cursos anteriores.

Sin embargo, en la convocatoria correspondiente al curso 2002/2003 no se incluía una previsión de contenido igual al de la cláusula antes citada, lo que llevó a esta Institución a poner en cuestión la corrección jurídica de la decisión adoptada en su momento por la comisión de selección, solicitando por tanto de la Dirección General de Universidades un informe, cuya recepción permanecía pendiente en el momento de elaborar este informe (0417392).

Junto a las anteriores acciones de indudable valor a la hora de facilitar la movilidad de estudiantes universitarios, para cubrir los gastos de desplazamiento y estancia durante su periodo de estudios en otra universidad española, no es menos importante mencionar la aceptación que ha adquirido en la actualidad el programa Erasmus, creado en 1987 para mejorar la calidad y fortalecer la dimensión europea de la enseñanza superior, fomentando la cooperación transnacional entre universidades, estimulando la movilidad organizada en Europa y mejorando la transparencia y el pleno reconocimiento académico de los estudios y cualificaciones realizados en otro país de la Comunidad.

Estos objetivos se enmarcan en un programa que contempla por un lado, una serie de acciones dirigidas a las universidades y los profesores, y por otro las bolsas de la ayuda financiera con las que se incentiva y facilita los desplazamientos y la estancia de los estudiantes en otros países de la Unión Europea.

Por tanto el valor añadido de estas ayudas no debe buscarse específicamente en sus cuantías, sino también en que se inscriben dentro de un marco acordado entre la universidad de origen y la de destino, previa firma de un contrato bilateral que lleva implícito el reconocimiento académico de los estudios, la exención del pago de la matrícula en el país de destino, la asistencia a cursos de preparación lingüística, el seguimiento de los estudios y en muchos casos la ayuda en la búsqueda de alojamiento.

Sin embargo, todo lo anterior queda eclipsado por la escasa cuantía que se proporciona a los becarios españoles, para hacer frente a los gastos que supone un período de estancia en el extranjero durante el disfrute de una beca del programa Erasmus, cuantía que raras veces alcanza o supera los 150 euros al mes, llegando a cubrir únicamente entre el 8 y el 12 por 100 del gasto total de su estancia.

Iniciada de oficio una investigación dirigida a conocer las razones de esta situación, la Dirección de la Agencia Nacional Erasmus dió traslado a esta Institución de diversa información, relativa a las fórmulas utilizadas por la Unión Europea para la distribución de fondos comunitarios entre los países participantes, y las que siguen estos países para repartirlas entre sus alumnos, así como respecto a la filosofía de las ayudas y sus cuantías.

La Unión Europea distribuye los fondos comunitarios entre los países participantes en el programa de manera global, atendiendo a criterios objetivos como son el número de estudiantes universitarios en cada país, el número de jóvenes entre 16 y 25 años, la diferencia del coste de la vida, la distancia entre las capitales de los países miembros, etc., y el presupuesto global que recibe cada país lo reparte, a su vez, entre sus estudiantes, de acuerdo con su propia política y necesidades.

Al parecer el dilema se plantea a la hora de decidir si se debe tener un mayor número de becarios o disponer de becas más altas. Así, los países que han optado por la primera opción, evidentemente lo han hecho en detrimento de su cuantía. Es el caso de España, Francia, Alemania e Italia, países que mueven un mayor número de estudiantes, siendo por tanto similares las algo escasas cuantías que reciben sus estudiantes procedentes de fondos comunitarios, que según estas informaciones son incluso algo más bajas en Francia.

Según las cifras aportadas por la propia Agencia Nacional Erasmus, en el pasado curso 2004-2005 España ha recibido 15.204.200 euros para movilidad de estudiantes, lo que supone el 12,24 por 100 del presupuesto global comunitario, y se ha distribuido entre 20.710 estudiantes por un total de 158.314 meses.

Aunque estas becas deben contemplarse como una ayuda para fomentar la movilidad, compensando los costes adicionales producidos por el desplazamiento a otro país, la diferencia del coste de la vida, y no desde luego para cubrir la totalidad de los gastos ocasionados en el país de acogida, es evidente que su cuantía es muy baja en España, sin que por otra parte pueda considerarse suficiente la contribución que hacen desde hace más de 10 años el Ministerio de Educación y Ciencia, las comunidades autónomas, universidades y algunas entidades públicas y privadas de carácter local o regional que aportan fondos complementarios a las ayudas comunitarias.

Sin embargo, cabe un cierto optimismo tras el incremento de las cuantías de las becas, propuesto por la Comisión Europea para la nueva fase del programa Erasmus que comenzará en 2007, si bien será también preciso, a juicio de esta Institución, que una vez materializada esta propuesta, los organismos españoles correspondientes incrementen de manera notable las cuantías de los fondos adicionales con que vienen colaborando para el desarrollo del programa.

Dada la indiscutible importancia que para la formación integral del estudiante universitario tiene el correcto funcionamiento y desarrollo de estos programas, el Defensor del Pueblo desea hacer expresa manifestación de la necesidad de que las autoridades estatales, autonómicas, locales y universitarias hagan un esfuerzo adicional de colaboración con las ayudas comunitarias, aportando fondos que permitan que la dotación de las becas ayuden a beneficiarse del programa a muchos alumnos, para los que en la actualidad aún está lejana esta posibilidad (05032059).

Se finaliza esta sección haciendo referencia al Programa nacional de formación del profesorado universitario y, más en concreto, a las actuaciones realizadas por el Defensor del Pueblo con motivo del incumplimiento de plazos por parte de los órganos intervinientes en la convocatoria de becas de posgrado para la realización de tesis doctorales en el marco de este programa nacional, publicada por Resolución de 13 de agosto de

2004, de la Secretaría de Estado de Educación y Universidades, y modificada por Resolución de 15 de septiembre de 2004.

Esta convocatoria perseguía primordialmente promover la formación en estudios de tercer ciclo de aquellos alumnos que hayan finalizado sus estudios de segundo ciclo con brillantes expedientes académicos, y deseaban orientar su actividad profesional hacia la docencia universitaria y la investigación. Para su desarrollo y selección la convocatoria preveía un procedimiento dividido en dos fases: una primera fase de preselección y otra de selección definitiva. Este procedimiento y el elevado número de solicitudes recibidas constituían los únicos motivos aducidos por la Dirección General de Universidades, para justificar las extraordinarias demoras producidas en la resolución de la convocatoria, demoras que propiciaban que fuera habitual en este y en anteriores procesos selectivos que cuando ya se encontraba ampliamente concluido el plazo establecido en las bases de la convocatoria para la resolución del procedimiento, y ya faltaban poco más de dos semanas para que los becarios que fueran a ser seleccionados tuvieran que haberse incorporado a sus destinos, el procedimiento permanecía abierto, y pendiente la publicación de la resolución de la convocatoria.

Consecuentemente se recordó a la mencionada dirección general que en todo proceso selectivo promovido por la Administración pública, las convocatorias y sus bases, una vez convenientemente publicadas, vinculan a los ciudadanos participantes en las mismas y también a la Administración pública y a los órganos intervinientes en el proceso selectivo, lo que obligaba a los órganos administrativos intervinientes en el proceso selectivo convocado por Resolución de la Secretaría de Estado de Universidades e Investigación de 13 de agosto de 2004, publicada oficialmente el 27 de agosto, a cumplir las reglas procedimentales contenidas en las bases de la convocatoria. Asimismo se recomendó al citado organismo que, en los procesos selectivos que se celebren en lo sucesivo para la concesión de becas de posgrado en el marco del Programa nacional de formación del profesorado universitario, se respeten los plazos de resolución que sean establecidos en las correspondientes bases de la convocatoria.

Esta recomendación fue expresamente aceptada y en su cumplimiento se resolvió introducir en la siguiente convocatoria, concretada en Resolución de la Secretaría de Estado de Universidades e Investigación de 8 de septiembre de 2005, la expresa mención a que debe resolverse en el plazo de cuatro meses desde la finalización del plazo de presentación de solicitudes; la eliminación de la doble fase de selección por su incidencia en los retrasos; y la sistematización de los procesos y criterios de evaluación, de forma que se realicen en el mínimo plazo temporal posible (0506687, 0502171, 05038529, etcétera).

8. ADMINISTRACIÓN SANITARIA

En nuestro país tenemos un modelo sanitario que, por su financiación pública, por la extensión y alcance de las prestaciones, por la práctica universalidad con la que se presta la asistencia, por la cualificación de los profesionales y por la dotación de los centros, de alto contenido tecnológico, supone la expresión de una solidaridad equiparable a la de los países que gozan de mayor nivel de protección.

2004, de la Secretaría de Estado de Educación y Universidades, y modificada por Resolución de 15 de septiembre de 2004.

Esta convocatoria perseguía primordialmente promover la formación en estudios de tercer ciclo de aquellos alumnos que hayan finalizado sus estudios de segundo ciclo con brillantes expedientes académicos, y deseaban orientar su actividad profesional hacia la docencia universitaria y la investigación. Para su desarrollo y selección la convocatoria preveía un procedimiento dividido en dos fases: una primera fase de preselección y otra de selección definitiva. Este procedimiento y el elevado número de solicitudes recibidas constituían los únicos motivos aducidos por la Dirección General de Universidades, para justificar las extraordinarias demoras producidas en la resolución de la convocatoria, demoras que propiciaban que fuera habitual en este y en anteriores procesos selectivos que cuando ya se encontraba ampliamente concluido el plazo establecido en las bases de la convocatoria para la resolución del procedimiento, y ya faltaban poco más de dos semanas para que los becarios que fueran a ser seleccionados tuvieran que haberse incorporado a sus destinos, el procedimiento permanecía abierto, y pendiente la publicación de la resolución de la convocatoria.

Consecuentemente se recordó a la mencionada dirección general que en todo proceso selectivo promovido por la Administración pública, las convocatorias y sus bases, una vez convenientemente publicadas, vinculan a los ciudadanos participantes en las mismas y también a la Administración pública y a los órganos intervinientes en el proceso selectivo, lo que obligaba a los órganos administrativos intervinientes en el proceso selectivo convocado por Resolución de la Secretaría de Estado de Universidades e Investigación de 13 de agosto de 2004, publicada oficialmente el 27 de agosto, a cumplir las reglas procedimentales contenidas en las bases de la convocatoria. Asimismo se recomendó al citado organismo que, en los procesos selectivos que se celebren en lo sucesivo para la concesión de becas de posgrado en el marco del Programa nacional de formación del profesorado universitario, se respeten los plazos de resolución que sean establecidos en las correspondientes bases de la convocatoria.

Esta recomendación fue expresamente aceptada y en su cumplimiento se resolvió introducir en la siguiente convocatoria, concretada en Resolución de la Secretaría de Estado de Universidades e Investigación de 8 de septiembre de 2005, la expresa mención a que debe resolverse en el plazo de cuatro meses desde la finalización del plazo de presentación de solicitudes; la eliminación de la doble fase de selección por su incidencia en los retrasos; y la sistematización de los procesos y criterios de evaluación, de forma que se realicen en el mínimo plazo temporal posible (0506687, 0502171, 05038529, etcétera).

8. ADMINISTRACIÓN SANITARIA

En nuestro país tenemos un modelo sanitario que, por su financiación pública, por la extensión y alcance de las prestaciones, por la práctica universalidad con la que se presta la asistencia, por la cualificación de los profesionales y por la dotación de los centros, de alto contenido tecnológico, supone la expresión de una solidaridad equiparable a la de los países que gozan de mayor nivel de protección.

No obstante lo anterior, y al igual que acontece en otros sectores de actividad, nuestro sistema sanitario público presenta también problemas similares a los de los países de nuestro entorno, que exigen un esfuerzo de transformación y actualización permanente, en orden a garantizar su viabilidad futura. Así se desprende de los datos reflejados en el último barómetro sanitario, elaborado por el Ministerio de Sanidad y Consumo en colaboración con el Centro de Investigaciones Sociológicas, según los cuales el 67,8 por 100 de los españoles opinan que el sistema sanitario funciona bien o bastante bien, considerando el 48,1 por 100 de ellos que, no obstante, son necesarios algunos cambios. Frente a este 67,8 por 100, el 26,7 por 100 de los ciudadanos estiman que el sistema sanitario necesita cambios fundamentales y el 4,6 por 100 que es necesario rehacerlo completamente.

Similares conclusiones se obtienen de las quejas formuladas ante el Defensor del Pueblo durante el año 2005, que inciden, especialmente, en carencias tradicionales y estructurales del sistema público sanitario, que dificultan, si no impiden, la efectividad del derecho a la protección de la salud en algunos casos. Estas quejas versan, entre otros aspectos, sobre la plena efectividad de la universalización del derecho a la asistencia sanitaria, proceso todavía pendiente en la sanidad española; las notables carencias en salud mental, que sigue siendo otro de los retos pendientes; la escasa participación de los pacientes en la toma de decisiones que pueden repercutir sobre su salud; la persistencia de demoras, inaceptables en ocasiones, en la prestación de la asistencia sanitaria, especialmente en consultas externas y en técnicas y pruebas diagnósticas; el acento excesivo en la atención curativa frente a la preventiva y paliativa; y la todavía insuficiente cultura del reconocimiento del error.

En este contexto, es importante tener presente que un número cada vez mayor de quejas inciden en la especial situación de colectivos de pacientes que, por la singularidad de sus procesos y por su menor incidencia y prevalencia respecto a otras patologías, no son cabalmente atendidos por el Sistema Nacional de Salud. Estos son, entre otros, los casos planteados por personas afectadas por daño cerebral sobrevenido, fibromialgia y síndrome de fatiga crónica, trastornos de comportamiento alimentario, ictiosis, psoriasis, esclerosis lateral amiotrófica y, en general, enfermedades raras o poco frecuentes.

8.1. Universalización del derecho a la asistencia sanitaria

En el informe del pasado año se dejó constancia de las razones legales que exigen la universalización plena y efectiva del derecho a la asistencia sanitaria, y de que el Defensor del Pueblo se había dirigido al Ministerio de la Presidencia propugnando el impulso de la reforma legal adecuada, que permita fijar los contenidos y el carácter del derecho a la asistencia sanitaria como derecho público subjetivo, personal y no contributivo.

El mencionado departamento ha informado, a primeros de 2005, que los ministerios de Sanidad y Consumo, y de Trabajo y Asuntos Sociales coinciden en que la universalización de la asistencia sanitaria no solo implicaría reformas legales de envergadura, como son la modificación de las leyes General de Sanidad y General de Seguridad Social, sino que tendría otras repercusiones —económicas, asistenciales y sociales— que deberían analizarse minuciosamente desde una perspectiva de oportunidad distinta a la meramente jurídica. Por consiguiente, y a tenor del mencionado criterio, son razones de

oportunidad, que no jurídicas, las que impiden la plena universalización del derecho a la asistencia sanitaria, proceso todavía pendiente en la sanidad española, que ha motivado un representativo número de quejas ante el Defensor del Pueblo durante el año 2005 (05016522, 05030524 y 05031176, entre otras).

En conexión con lo anterior, hay que señalar que el Ministerio de Sanidad y Consumo ha expresado que, dado el escaso número de personas que carecen del derecho a la asistencia sanitaria, aproximadamente unas 200.000, no sería un problema asistencial su atención por parte del Sistema Nacional de Salud, en la medida en que el coste medio por persona y año en el sistema público sanitario asciende a 955 euros y, por tanto, la incorporación de las mismas al sistema representaría 191 millones de euros. Por su parte, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales ha señalado que, con ocasión de las actuaciones que puedan abordarse con la finalidad de conseguir la plena y efectiva realización de los principios de universalidad y gratuidad del Sistema Nacional de Salud, debería procederse a la armonización o coordinación entre este sistema y el de la Seguridad Social, ajustando las normas que subsisten en el ordenamiento jurídico de este último y que se refieren a la prestación de la asistencia sanitaria.

8.2. Información y documentación clínica

Las crecientes demandas de participación y de soberanía individual inherentes al desarrollo económico, social y cultural de nuestro país convierten la información y documentación clínica en un instrumento esencial, para lograr que la relación entre los profesionales y los pacientes sea la razón fundamental del sistema sanitario. Ello es así si se tiene presente que la satisfacción de los pacientes depende, en gran medida, del grado de participación que perciben en su relación clínica y del nivel de comunicación alcanzado.

Aun cuando la entrada en vigor, en mayo de 2003, de la Ley 41/2002, de 14 de noviembre, básica reguladora de la autonomía del paciente y de derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica, ha dado lugar a un sensible descenso del importante número de quejas, formuladas en años anteriores sobre esta materia, lo cierto es que, durante el año 2005, se han recibido un significativo número de ellas, cuya tramitación pone de manifiesto la necesidad de profundizar en la concreción práctica de los derechos a la información y al acceso a la documentación clínica.

Por su alcance y naturaleza, se detallan seguidamente cinco de las investigaciones llevadas a cabo en relación con la información y documentación clínica. La primera de ellas, todavía en trámite, está relacionada con la inexistencia de historias clínicas en un consultorio de Castellón de la Plana, asunto sobre el que la Consejería de Sanidad de la Generalidad Valenciana informó que un facultativo que ejerce bajo la modalidad tradicional de cupo, es decir, durante dos horas y media cada día, debe atender una media de 40 pacientes, lo que imposibilita la cumplimentación de historias clínicas. Esta Institución no puede compartir, en modo alguno, el mencionado criterio, en la medida en que la formalización de la documentación clínica es primordial para el ejercicio y efectividad de los derechos de los pacientes, y su elaboración es un mandato legalmente establecido. Por ello, se ha dirigido una recomendación a la mencionada Consejería, en orden a que se proceda a la apertura y custodia de historias clínicas de todos y cada uno de los

pacientes atendidos en el centro, con independencia de la modalidad en la que se presta la atención (0422327).

La segunda de las investigaciones, también en trámite, guarda similitud con la anterior y se refiere igualmente a la falta de formalización de historias clínicas en un centro de salud de Logroño, circunstancia por la que se ha formulado una recomendación a la Consejería de Salud de la Comunidad Autónoma de La Rioja, a fin de que, en todos los casos, se proceda a la apertura y custodia de historias clínicas (0501014).

La tercera de las investigaciones se centra en la formalización de los informes emitidos por el laboratorio de atención continuada del hospital Juan Canalejo, de A Coruña, que aparecían sin firmar por el facultativo responsable, con la consiguiente incidencia en la esfera de las garantías que deben presidir la calidad en la atención y en el ejercicio efectivo de los derechos de los pacientes. Las actuaciones finalizaron una vez que el Servicio Gallego de Salud comunicó que se había procedido al diseño de un procedimiento de validación de los informes del laboratorio, en los que se reflejará la firma del facultativo responsable de su emisión (0426310).

La cuarta de las investigaciones —sobre la atención de carácter urgente en un hospital de campaña de Santa Cruz de Tenerife y la falta de cumplimentación, en algún caso, del oportuno informe clínico y su remisión, si procediera, al correspondiente juzgado— finalizó cuando el Servicio Canario de Salud señaló que se habían adoptado las medidas oportunas para evitar, en el futuro, situaciones como la planteada (0421065).

Y la quinta y última de las investigaciones, relativa a la confusión de episodios clínicos en dos historias de pacientes, culminó una vez que el Servicio Madrileño de Salud expresó que el servicio de documentación del hospital Ramón y Cajal había procedido a la desagregación de los dos procesos clínicos y a su incorporación a las correspondientes historias clínicas (0426548).

8.3. Ordenación de prestaciones

La necesidad de profundizar en la estrategia de ordenación normativa de las prestaciones, se ha puesto también de relieve en el año 2005 a través de un importante número de quejas, algunas de ellas en relación con asuntos de alcance que se encuentran pendientes, desde hace años, del pronunciamiento del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud. Entre estos aspectos cabe hacer mención a la cirugía de reasignación de sexo, al síndrome de fatiga crónica y a la atención a personas afectadas por enfermedades raras, entre ellas la epidermolisis bullosa (05008534, 05011507 y 05030865, entre otras).

Al igual que en el informe del pasado año, es preciso resaltar también la importancia de la cartera de servicios del Sistema Nacional de Salud, regulada en la Ley de cohesión y calidad de 2003, que todavía se sigue elaborando en el Ministerio de Sanidad y Consumo. Y ello con fundamento, entre otras razones, en la constatación de que persisten sensibles desequilibrios territoriales.

En el marco de la actividad desarrollada en 2005, cabe comenzar señalando que persisten y han sido muy numerosas las quejas relativas a la aplicación de técnicas de repro-

ducción humana asistida, que evidencian que la estructura asistencial del sistema público sanitario no permite facilitar a los ciudadanos, de forma adecuada y directa, una atención sanitaria incluida entre las prestaciones a financiar por dicho sistema. En efecto, el insuficiente número de centros y servicios donde se llevan a cabo estos procedimientos y, como consecuencia de ello, la existencia de extraordinarias listas de espera siguen dificultando y, en muchos casos, impidiendo una prestación reglamentariamente establecida. Y ello a pesar de que el cada vez mayor interés social y demanda de tratamientos de infertilidad/esterilidad exige un esfuerzo continuo, en aras a disponer, en cada ámbito, de una oferta de servicios acorde con las necesidades y preferencias de los ciudadanos, que deben ser garantizadas por las administraciones públicas (0503413, 0506759 y 0506801, entre otras).

Igualmente ha sido elevado el número de quejas por parte de personas afectadas por fibromialgia y síndrome de fatiga crónica, mediante las que se pone de relieve que estos son procesos complejos, de etiología desconocida, evolución variable y altamente invalidantes en no pocos casos, para los que no existen, en la actualidad, marcadores diagnósticos suficientes que permitan una adecuada respuesta asistencial. En estas quejas se refleja también que los tribunales, comisiones y equipos de valoración tienen serias dificultades para el reconocimiento de incapacidades y minusvalías derivadas de los referidos síndromes, como consecuencia de la inexistencia de criterios comunes sobre su diagnóstico y tratamiento y de las limitaciones que impiden una correcta caracterización clínica. Aun cuando ya se han adoptado algunas medidas, tal y como ha informado a esta Institución el Ministerio de Sanidad y Consumo, se prosiguen las actuaciones iniciadas ante este departamento y el de Trabajo y Asuntos Sociales (0508548, 05010986 y 05017540, entre otras).

En relación con la protección a las personas afectadas por epidermolisis bullosa, una especial referencia merece el avance reflejado en el informe remitido por el Ministerio de Sanidad y Consumo sobre este asunto. En dicho informe, mediante el que se asume el criterio propugnado por esta Institución, se pone de relieve, entre otras consideraciones, que en el seno del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud se ha acordado la creación de un grupo de trabajo, integrado por expertos nombrados por las comunidades autónomas y por el Ministerio de Sanidad y Consumo, que comenzará su labor a primeros de 2006, en orden a elaborar un documento que recoja los aspectos fundamentales relativos al diagnóstico y tratamiento de los pacientes afectados por epidermolisis bullosa. Se añade también que dicho documento será remitido a las asociaciones de pacientes, a fin de que estas realicen el mayor número posible de aportaciones para perfeccionarlo (0111719).

En cuanto a los cuidados paliativos en el Sistema Nacional de Salud, ámbito respecto al que el Ministerio de Sanidad y Consumo ha expresado que la accesibilidad y los servicios ofertados están presididos por la variabilidad, es importante tener presente que las quejas sobre esta modalidad de atención, alguna de ellas todavía en trámite, han sido formuladas tanto por pacientes como por especialistas médicos del sistema público sanitario. Tanto unos como otros convergen en la insuficiente dotación de unidades de cuidados paliativos en el Sistema Nacional de Salud, a pesar de que estas son un claro exponente de la calidad del sistema sanitario en su conjunto (05030529).

Un apartado especial exige también la atención al daño cerebral sobrevenido en España (DCS), que ha motivado en los últimos años un representativo número de quejas ante el Defensor del Pueblo. En un plano de mayor concreción, estas quejas inciden especialmente en dos aspectos: en primer lugar, sobre la práctica inexistencia de unidades o centros específicos de rehabilitación para el tratamiento del DCS, lo que conlleva que la mayoría de las personas afectadas no reciban el tratamiento adecuado que precisan, y ello a pesar de las notables posibilidades de recuperación que tienen, siempre que reciban una rehabilitación temprana y realizada desde postulados neurológicos; y, en segundo término, sobre la necesidad de que las instituciones públicas, con responsabilidad en la gestión de los servicios sociales, modifiquen la precaria situación actual e intensifiquen las acciones para la creación y dotación de centros de día, y otros recursos sociales de apoyo a estas personas y a sus familias, para así reducir el efecto adverso que el daño ha producido en sus vidas.

En este contexto, la institución del Defensor del Pueblo, consciente de la grave situación que representa la falta de una cobertura sanitaria y social adecuadas para un segmento de la población cada día más amplio, estimó la conveniencia de promover un estudio de carácter general sobre la realidad epidemiológica y sociosanitaria del DCS en España, que fue elaborado por la Federación Española de Atención al Daño Cerebral, bajo la supervisión de esta Institución y presentado, en diciembre de 2005, ante la Comisión Mixta Congreso Senado de relaciones con el Defensor del Pueblo.

Con independencia de efectuar una remisión general al contenido de los diferentes capítulos que integran el estudio, se procede seguidamente a detallar catorce de las principales conclusiones reflejadas en el mismo, en relación con la atención al DCS en España.

Primera. Existe consenso acerca de que el establecimiento de una red específica de recursos sanitarios y sociales para el abordaje integral del DCS es una asignatura pendiente en España.

Segunda. En España, en 1999 y según la Encuesta de Deficiencia, Discapacidades y Estado de Salud elaborada por el Instituto Nacional de Estadística, se identificaron 210.636 personas con daño cerebral sobrevenido. En 2002 y en los centros sanitarios españoles, fueron dadas de alta 54.680 personas con probabilidad de secuelas por lesión cerebral.

Tercera. Las unidades de cuidados intensivos de los centros hospitalarios logran salvar la vida en su dimensión biofísica, si bien, traspasado el umbral de los cuidados críticos y cursada el alta hospitalaria, la atención se diluye mediante la entrega a la familia de un paciente estabilizado en términos clínicos, pero con graves secuelas.

Cuarta. En el marco del Sistema Nacional de Salud, son prácticamente inexistentes las unidades especializadas en centros hospitalarios para la atención al daño cerebral y los centros específicos para esta atención tras el alta hospitalaria.

Quinta. En los centros sanitarios del sector público existe un gran vacío en cuanto a la atención neuropsicológica, a pesar de su importancia en este tipo de lesiones.

Sexta. El incremento de los ingresos hospitalarios consecuencia de la enfermedad cerebro-vascular, exige investigar en qué medida este aumento en la morbilidad resulta

atribuible a factores inmodificables (envejecimiento de la población) o a factores de riesgo asociados al estilo de vida.

Séptima. Existen diferencias territoriales en la atención al daño cerebral y significativas variaciones en la atención de los pacientes en función del hospital de que se trate.

Octava. Es necesario establecer guías de intervención especializada e implantar procesos asistenciales integrados, así como el intercambio de mejores prácticas, basadas en la evidencia científica.

Novena. La inadecuada información en el medio hospitalario, concita un gran descontento entre las asociaciones y los familiares. Un número significativo de hospitales, cuatro de cada diez, reconocen encontrar dificultades para ofrecer información relativa a los recursos de apoyo para personas con DCS.

Décima. Gran parte de los accidentes que provoca el daño cerebral en España están relacionados con el trabajo, si bien, en muchos casos, no se contabilizan como tales, con el consiguiente perjuicio para los afectados, que no pueden optar por la cobertura de las mutuas de las empresas en lo que se refiere a costes de la rehabilitación.

Undécima. Otras necesidades percibidas para personas con DCS moderado y grave se centran en: red de centros de día, red de centros ocupacionales, pisos tutelados y residenciales, programas de ocio y respiro familiar, asistencia domiciliaria y programas de apoyo escolar.

Duodécima. Ante el carácter híbrido de las secuelas del daño cerebral, los recursos actuales, orientados en gran medida hacia personas con limitaciones físicas o psíquicas, presentan un desajuste respecto a las especiales necesidades de las personas con DCS.

Decimotercera. Tan solo cuatro comunidades autónomas afirman contar con unidades sanitarias / hospitalarias concertadas, para personas en estado vegetativo persistente.

Decimocuarta. La complejidad de los trastornos cognitivos, emocionales, conductuales y físicos inherentes al DCS dificulta la valoración y calificación de la discapacidad y sus grados por los órganos responsables en cada ámbito autonómico.

Con base en las consideraciones que recoge el informe sobre el DCS, el Defensor del Pueblo ha formulado a las distintas administraciones públicas con competencia en la materia, una serie de recomendaciones necesarias para conseguir una atención sociosanitaria para las personas afectadas, que responda a las notas de eficacia, eficiencia y calidad.

8.4. Listas de espera

En el curso del año 2005 se ha ampliado el número de servicios de salud de las comunidades autónomas que han regulado tiempos máximos de acceso a las prestaciones, de modo que, en la actualidad, la práctica totalidad de estos servicios han establecido garantías en cuanto al acceso a las prestaciones sanitarias, en línea con las recomendaciones formuladas por el Defensor del Pueblo, con ocasión del estudio monográfico elaborado sobre listas de espera en el conjunto del Sistema Nacional de Salud. No obstante ello, es menester reiterar que los planes corporativos diseñados por las administraciones sanitarias, tienen como objetivo principal la reducción de la demora quirúrgica, con

frecuente olvido de las áreas de consultas externas y de técnicas y pruebas diagnósticas. Fiel expresión de lo anterior es que han descendido significativamente el número de quejas sobre demora quirúrgica, subsistiendo amplios e inaceptables, en algunos casos, tiempos de espera en consultas y pruebas diagnósticas.

Tal y como se reflejaba en el informe del pasado año, los criterios implantados en relación con la gestión de las listas de espera no son absolutamente coincidentes, según se trate de uno u otro servicio de salud. Así, en algún caso, como es el de la Comunidad de Madrid, los pacientes son incluidos en el correspondiente registro en la fecha en la que se ha efectuado una valoración preoperatoria por parte del servicio de anestesia, en tanto que en el resto de los servicios de salud los pacientes son incluidos en el registro en la fecha en que se indica la intervención quirúrgica. Esta diferencia, en cuanto al cómputo de los tiempos de espera, ha dado lugar a algunas quejas por parte de ciudadanos residentes en la Comunidad de Madrid (0503002 y 05035175).

En otro orden de cosas, debe dejarse constancia también de la existencia de disfunciones en la gestión de agendas médicas, tal y como se ha puesto de relieve en algunas de las investigaciones llevadas a cabo sobre esta materia. Para ilustrar este aspecto se detallan a continuación dos de las investigaciones sobre gestión de listas de espera: la primera de ellas en relación con las consultas externas de urología del hospital Gregorio Marañón, cuyo servicio de atención al paciente comunicó que no era posible adjudicar cita a un usuario, como consecuencia de la gran demanda asistencial; la segunda de las investigaciones se refiere a las revisiones clínicas en el servicio de cardiología del hospital Príncipe de Asturias, de Alcalá de Henares, asunto respecto al que la Consejería de Sanidad y Consumo de la Comunidad de Madrid informó que las circunstancias que concurren en las revisiones periódicas a largo plazo, impiden la asignación de cita a fecha cierta (0500946 y 0515848).

En cuanto a demoras concretas en la prestación asistencial en consultas externas y en técnicas y pruebas diagnósticas, cabe traer a colación la persistencia de tiempos de espera de varios años, para la aplicación de técnicas de reproducción humana asistida en un representativo número de consultas de centros hospitalarios; de dos años para la realización de densitometrías óseas determinadas por los especialistas del centro de especialidades Argüelles, de Madrid, demora que se redujo considerablemente tras la formulación de una recomendación por el Defensor de Pueblo, que fue aceptada y puesta en práctica; entre dieciocho y veinte meses para pruebas de esfuerzo con talio, de carácter ordinario, y de dieciocho meses para pruebas de alergia a medicamentos en el hospital Doce de Octubre, esperas que, igualmente, han dado lugar a la adopción de medidas para su reducción; de más de seis meses en el servicio de oftalmología del centro de especialidades El Ventorrillo, de A Coruña; de seis meses en el servicio de digestivo del centro de especialidades de Orihuela, de Alicante; de seis meses en el servicio de urología del centro de especialidades Argüelles, de Madrid, y de tres meses en procedimientos calificados como preferentes en el servicio de cardiología del centro de especialidades Villaverde, de Madrid (0500688, 05007593, 05007976 y 05014809).

Finalmente, y por lo que respecta a la realización de mamografías en la Comunidad de Madrid, cabe destacar la investigación iniciada de oficio, a raíz de las noticias difundidas por los medios de comunicación del día 26 de septiembre de 2005, según las cua-

les algunas de la mencionadas pruebas diagnósticas se realizaban con una demora no inferior a tres meses y, en muchos casos, superiores al año, incluso a 500 días. Tales medios añadían también que las demoras que soportaban las mujeres madrileñas para acceder a la repetida prueba diagnóstica eran, además de extraordinariamente amplias, diferentes en función del lugar o área sanitaria de residencia. Sobre ello, el Servicio Madrileño de Salud puso de relieve que eran los estudios relativos al despistaje de cáncer de mama, o *screening*, las que presentaban demoras inadecuadas, y no las diagnósticas y de control, así como que, a fin de reducir las demoras, se había elaborado un plan específico, uno de cuyos objetivos era el de la revisión de los rendimientos de las salas de mamografías de los centros sanitarios, fijando un mínimo estandarizado en cuanto a rendimientos (05024057).

8.5. Transporte sanitario

En los informes de los dos últimos años se calificó de preocupante el grave problema que representa el anormal funcionamiento, en ocasiones, del transporte sanitario de carácter urgente en la Comunidad de Madrid. Si bien la Consejería de Sanidad y Consumo ha informado, en diferentes ocasiones, acerca de la adopción de medidas para mejorar el servicio de transporte sanitario, lo cierto es que se siguen formulando quejas ante el Defensor del Pueblo sobre esta materia, de las que se desprende que todavía persisten graves carencias en esta modalidad de atención.

Para ilustrar lo anterior, y a título meramente de ejemplo, se detallan seguidamente tres de las investigaciones llevadas a cabo en este ámbito durante el año 2005. La primera de ellas en relación con la situación de un paciente, que debió esperar durante doce horas una ambulancia para su traslado a un centro hospitalario, extraordinaria demora que adquiere todavía una mayor dimensión si se tiene presente el grave proceso de enfermedad que le afectaba. Sobre ello, la mencionada Consejería informó que la demora, calificada como excepcional, obedeció a la gran demanda asistencial y a la saturación del servicio (0500022).

La segunda de las investigaciones guarda relación con la demora de aproximadamente dos horas y media, en la llegada de una ambulancia solicitada por un facultativo de un centro de salud, ante un grave proceso de enfermedad. En este supuesto, la referida Consejería señaló que, en el momento de la petición del transporte, existían tres peticiones de ambulancias pendientes de ser cubiertas y que los hechos ocurrieron en unas fechas en las que se produjo una saturación del servicio (0427951).

La tercera de las investigaciones está en conexión con la extrema gravedad de una paciente, circunstancia por la que se solicitó atención urgente al Servicio 112, petición que fue trasladada al SUMMA, uno de cuyos profesionales se personó en el domicilio de la persona interesada una hora después de la primera demanda de asistencia, limitándose a certificar su fallecimiento. El informe remitido por la Administración sanitaria confirma la información reflejada en la correspondiente queja, en relación con el periodo de tiempo transcurrido desde que se solicitó asistencia con carácter urgente hasta que el facultativo accedió al domicilio de la paciente (05015532).

En otro orden de cosas, y respecto al transporte sanitario colectivo, cabe traer a colación las medidas adoptadas por el Servicio de Salud de Castilla-La Mancha, a raíz de una

investigación sobre este medio de transporte, que culminó con la reorganización de una determinada ruta de una ambulancia colectiva, para pacientes sometidos a tratamientos de hemodiálisis en el hospital de Ciudad Real, mejorándose así la accesibilidad a los servicios (0504677).

8.6. Actuaciones en el ámbito de la atención primaria

Los principales problemas que subyacen en las quejas planteadas, en relación con la atención en los centros de atención primaria, son el periodo medio de tiempo que pueden dedicar los profesionales sanitarios a cada una de las consultas, y la todavía incompleta culminación del nuevo modelo de atención primaria en alguna Comunidad autónoma, extremo este último que, tal y como se ha señalado anteriormente, ha dado lugar a disfunciones en materia de información y documentación clínica.

En un plano de mayor concreción, cabe comenzar haciendo mención a las actuaciones referentes a problemas de accesibilidad, organización y funcionamiento en centros sanitarios. En este sentido, se reproducen a continuación cuatro de las investigaciones sobre estos problemas.

La primera de ellas, relativa al programa de control de anticoagulante oral en Castilla y León y a la falta de una adecuada coordinación entre los centros de salud y los hospitales, concluyó cuando el consejero de sanidad informó de que se habían elaborado protocolos de extracción periférica para cada área de salud, que permitirían la realización de las extracciones de sangre y la entrega de resultados de los tratamientos en los centros de salud, evitándose así los desplazamientos de los pacientes a los hospitales (0502587).

La segunda de las investigaciones, referente a la denegación de un tratamiento en un centro de salud de Madrid, con fundamento en que su aplicación exigía una cámara sellada y presentaba riesgo de posible contagio, culminó satisfactoriamente al informar el Servicio Madrileño de Salud sobre la adopción de las medidas pertinentes para poder administrar el citado tratamiento (0426783).

La tercera de las investigaciones está en relación con una consulta de planificación familiar de un centro de salud de Valencia, y con la notificación de sus resultados a la interesada ocho meses después de la consulta, a pesar de que éstos reflejaban la presencia de una infección y, por tanto, hubiera sido necesario instaurar, en su momento, el oportuno tratamiento. Sobre ello, la Agencia Valenciana de Salud se ha limitado a constatar el mencionado retraso y a señalar que se habían adoptado las medidas oportunas para evitar, en el futuro, situaciones como la planteada (0509970).

La cuarta y última de las investigaciones, centrada en la insuficiente dotación de especialistas en psiquiatría infantil en el centro de salud mental de Alcorcón, de Madrid, finalizó cuando el Servicio Madrileño de Salud expresó que se había creado una nueva plaza, reforzándose así la asistencia de la población de menores de la zona (0502296).

Finalmente, y por su conexión con el acceso al primer nivel de atención sanitaria, cabe traer a colación la situación de una persona contratada laboral con carácter indefinido en la Consejería de Trabajo y Asuntos Sociales de la Embajada de España en

Argentina, que carecía del derecho a la asistencia sanitaria desde julio de 2005, de modo que debió asumir el coste sanitario de la atención que precisó desde esta fecha. En su informe, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales indicó que se había formalizado el alta en asistencia sanitaria, con efectos de 1 de noviembre de 2005, y que se iniciaba de oficio un expediente de responsabilidad patrimonial, en orden a satisfacer los gastos originados por una decisión errónea de la Administración española (05019578).

8.7. Actuaciones en el ámbito de la atención especializada

Los profundos cambios derivados del rápido avance del conocimiento científico y del progreso tecnológico, que permiten entender mejor los procesos de enfermedad, adoptar nuevos enfoques en su identificación y desarrollar procedimientos más complejos y eficaces para su tratamiento, generan un mayor nivel de expectativas en los pacientes y, paralelamente, de frustraciones si estas no se cumplen. En este contexto cabe situar el elevado número de quejas planteadas en el año 2005 en relación con la atención especializada, que inciden en aspectos dispares, de no fácil sistematización.

Un primer bloque de quejas está en relación con la calidad de los procesos y resultados asistenciales. Por su singularidad, se detallan seguidamente siete de las actuaciones en esta materia. La primera de ellas sobre un centro concertado de diálisis en Plasencia, Cáceres, que, a tenor de los reclamantes, carecía de elementales condiciones para dispensar una atención de calidad. En su informe, el Servicio Extremeño de Salud expresó que, a fin de dar respuesta al planteamiento de esta Institución, la inspección de servicios sanitarios había llevado a cabo una exhaustiva investigación, en cuyo marco se formularon diversas propuestas y recomendaciones, cuya puesta en práctica promovieron mejoras sustanciales en la prestación del servicio (0418386).

La segunda de las actuaciones, relativa a la presión asistencial e insuficiente dotación de la unidad de referencia para la prevención y tratamiento de problemas respiratorios en el hospital Clínico Universitario de Valencia, finalizó cuando la Agencia Valenciana de la Salud señaló que se había procedido a contratar un facultativo especialista en neumología y a la adopción de diferentes medidas para la mejor atención posible de los pacientes (0422344).

La tercera de las actuaciones, en conexión con una nota informativa errónea referente al programa de cribado del síndrome de Down en el hospital Universitario de Valencia, concluyó una vez que la Agencia Valenciana de la Salud puntualizó que la mencionada nota no se ajustaba a la evidencia científica, de modo que, lamentablemente, se produjo una información incorrecta, que fue subsanada mediante una nueva citación clínica de todas las personas afectadas (0502804).

La cuarta de las actuaciones se refiere a la disparidad de criterios clínicos, sobre la posibilidad real de aplicar una compleja técnica demandada por un paciente. Sobre ello, el Consejero de Salud y Servicios Sanitarios del Principado de Asturias, asumiendo el criterio de esta Institución, puso de relieve que se había revisado de nuevo la situación planteada y que se había solicitado un dictamen al Instituto de Salud Carlos III, a fin de determinar la posibilidad de aplicar la técnica (0500932).

La quinta de las actuaciones versa sobre la anestesia epidural en el parto en el hospital de San Lorenzo de El Escorial, asunto respecto al que la Consejería de Sanidad y Consumo de la Comunidad de Madrid comunicó que tal asistencia estaba garantizada de lunes a viernes, desde las 8.00 a las 22.00 horas, y que, fuera del citado horario y durante los fines de semana y festivos, la asistencia de anestesia en el parto era atendida por el facultativo de guardia, si bien, en ocasiones, podía coincidir un parto con una intervención quirúrgica, único caso en el que no era posible garantizar al cien por cien la anestesia epidural. Se añadía también que, entre los objetivos del centro hospitalario, se encontraba el de incrementar la oferta asistencial, en orden a lograr los niveles deseables en la prestación comentada (0427612).

La sexta de las actuaciones, iniciada de oficio, atañe a la suspensión de un significativo número de intervenciones quirúrgicas a menores de edad en el hospital Doce de Octubre, como consecuencia del insuficiente número de aparatos de respiración mecánica para atender, a la vez, las camas de la unidad de cuidados intensivos del servicio de pediatría y sus quirófanos. Sobre ello, el Servicio Madrileño de Salud informó que se había procedido a adecuar los recursos materiales y humanos a la demanda asistencial, existiendo la previsión de incrementar en el año 2005 la dotación de respiradores para ventilación mecánica (F0500007).

Y la séptima y última de las actuaciones sobre la calidad de los procesos y resultados asistenciales, está en conexión con el significativo número de quejas sobre trastornos del comportamiento alimentario. A este respecto, el Defensor del Pueblo, consciente de que estos procesos constituyen un auténtico fenómeno social en todas sus manifestaciones y del incremento de su prevalencia e incidencia, ha iniciado una investigación de oficio, todavía en trámite, ante los diferentes servicios de salud de las comunidades autónomas, en orden a determinar los recursos en cada una de ellas para la atención de estos trastornos (05036118, entre otras muchas).

Un segundo bloque de quejas se centra en la accesibilidad a los centros y servicios. Entre otros asuntos planteados, cabe citar la situación de un ciudadano, residente en la Comunidad Autónoma de Cataluña y sometido a tratamiento de hemodiálisis, que pretendía trasladar su residencia a la Ciudad Autónoma de Melilla, si bien ello no era posible al no quedar garantizada la aplicación del tratamiento clínico en esta última ciudad. A este respecto, el Instituto Nacional de Gestión Sanitaria informó sobre la resolución satisfactoria de la situación planteada, al haberse aceptado la aplicación del tratamiento en la unidad de hemodiálisis del hospital Comarcal de Melilla (05015939).

De otra parte, una singular referencia merece la asistencia especializada de los ciudadanos residentes en las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, que se veía dificultada por el hecho de que, en los frecuentes traslados a hospitales de la península para recibir la atención que precisan, el Instituto Nacional de Gestión Sanitaria no financiaba los gastos ocasionados por tales desplazamientos. Sobre este asunto, el mencionado organismo señaló que se actualizaría la cuantía de las ayudas económicas por desplazamientos de enfermos en su ámbito de gestión, medida que se ha hecho efectiva mediante resolución del citado Instituto, publicada en el *Boletín Oficial del Estado* de 18 de enero de 2006 (0316058).

Asimismo, se resolvió satisfactoriamente la situación que afectaba a 450 personas afectadas de procesos oncológicos y residentes en Las Palmas de Gran Canaria, como

consecuencia de las frecuentes averías del acelerador lineal del hospital Universitario Doctor Negrín, al informar la consejera de sanidad del Gobierno de Canarias sobre la compra de un nuevo acelerador lineal para el referido hospital, así como acerca de la incorporación de los últimos avances tecnológicos en los otros dos aceleradores existentes en la isla (0500933).

En esta línea de exposición, cabe traer a colación la situación planteada por pacientes y familiares adscritos a la Fundación Hospital Alcorcón, quienes pusieron de relieve el grave peligro que entrañaba el hecho de que no existiera un paso exclusivo de peatones para acceder al centro, de modo que debían desplazarse por zonas donde circulan vehículos, con el consiguiente riesgo de accidente. En relación con ello, el Servicio Madrileño de Salud informó acerca de la realización de obras para la creación de dos accesos peatonales, independientes de las entradas de vehículos (0427976).

También en relación con la accesibilidad a los centros, hay que resaltar, una vez más, el problema derivado de la inexistencia, en la ciudad de Madrid, de centros de media y larga estancia, con la consecuencia de que aquellos usuarios que precisen ser internados en tales centros, deben desplazarse a una notable distancia de sus respectivos domicilios (05010028).

Un tercer bloque de quejas versa sobre problemas en la estructura, organización y funcionamiento de centros y servicios sanitarios. Entre otras actuaciones, una referencia especial merece la situación relativa a un paciente que fue asistido, en primera instancia, en el hospital Puerta de Hierro, cuyos especialistas determinaron que padecía un infarto cerebral no susceptible de medidas terapéuticas especiales, circunstancia por la que fue trasladado a su hospital de referencia, el hospital Clínico San Carlos, desde donde, como consecuencia de la falta de camas disponibles, fue derivado al hospital de La Cruz Roja, centro este donde falleció instantes después de su ingreso. Teniendo presente que, en el curso de aproximadamente 24 horas, el paciente fue trasladado de uno a otro centro hospitalario de la ciudad de Madrid, a pesar de que presentaba un proceso de extraordinaria gravedad, como lo demuestra el hecho de su fallecimiento, se formuló una recomendación al Servicio Madrileño de Salud, en orden a que, en aquellos supuestos en los que se determine el traslado de pacientes al respectivo hospital de referencia, se verifique previamente la viabilidad de que el centro de destino pueda asumir y prestar en ese momento una asistencia de calidad, recomendación que fue aceptada y puesta en práctica (0422874).

Por lo que se refiere a la atención en unidades de referencia nacional, destacan las actuaciones llevadas a cabo en relación con un paciente ingresado en un hospital de Toledo, quien, al precisar un tratamiento no disponible en la Comunidad de Castilla-La Mancha, fue derivado a diferentes centros de la Comunidad de Madrid, en concreto a Clínica Puerta de Hierro, Fundación Jiménez Díaz, hospital Gregorio Marañón y hospital La Paz, resultando en todos los casos denegada la orden de asistencia, con fundamento en que el tratamiento requerido se realizaba exclusivamente en la Clínica Puerta de Hierro, si bien en esta clínica se había suspendido por dificultades técnicas en el mes de junio de 2005. Finalmente, se consiguió la aceptación y tratamiento del paciente en el hospital Clínico de Valladolid (05023169).

También, en relación con la estructura de los centros hospitalarios, cabe señalar la resolución satisfactoria de las actuaciones referentes a inadecuaciones estructurales en

el hospital La Princesa, de Madrid; a la creación de plazas de aparcamiento para personas discapacitadas en el hospital San Agustín, de Avilés; a la anulación por el Servicio Cántabro de Salud de una factura indebida en concepto de atención sanitaria; y a la implantación de medidas relativas al suministro de oxígeno a pacientes con insuficiencia respiratoria en el hospital de Úbeda, Jaén (0421542, 0423176, 0503581 y 05015118).

De otra parte, y por lo que afecta a la financiación sanitaria del Sistema Nacional de Salud y al impacto de las innovaciones tecnológicas, singular referencia merece la ingente deuda acumulada por parte de los servicios de salud de las comunidades autónomas, especialmente la Comunidad Valenciana y Andalucía, con la Federación Española de Empresas de Tecnologías Sanitarias (FENIN). Si bien, tal y como ha reconocido la mencionada Federación, algunas comunidades autónomas, como es el caso de Canarias, han habilitado procedimientos que han permitido abordar la deuda pendiente, lo cierto es que, en mayo de 2005, subsistía una notable morosidad en el pago de los suministros efectuados a los centros sanitarios, que en el caso de la Comunidad Valenciana ascendía a 580 millones de euros, con un plazo medio de pago de 700 días, y en el de Andalucía a 500 millones de euros, con un plazo medio de pago de 400 días (0316032).

Un cuarto bloque de quejas se refiere a las áreas de urgencia de los centros públicos hospitalarios, incidiendo en aspectos ya reflejados en el informe del pasado año, como son la notable demora, en ocasiones, en prestarse la asistencia y la inadecuación de la estructura de alguno de los servicios, en aquellos supuestos en los que se determinan los ingresos hospitalarios y no pueden llevarse a cabo por la falta de camas libres (0502993, 5019518 y 05021015, entre otras).

8.8. Seguridad de los pacientes

En los informes de los dos últimos años se dejó constancia de que en España no parece existir todavía una cultura suficiente acerca del reconocimiento del error, y de que era necesario promover e impulsar una nueva cultura en relación con la seguridad y la responsabilidad en el ámbito sanitario.

En este contexto cabe situar la iniciativa adoptada por la Agencia de Calidad del Sistema Nacional de Salud del Ministerio de Sanidad y Consumo, que, en febrero de 2005, convocó un taller de expertos con el fin de realizar un análisis de situación en el ámbito de la seguridad del paciente y de la gestión de riesgos sanitarios en España, detectar puntos críticos y proponer estrategias de intervención. Esta iniciativa se ha plasmado en la reciente publicación «Estrategia en Seguridad del Paciente», editada por la mencionada Agencia, en cuya introducción se refleja que «según indican las estadísticas, cada año en Estados Unidos, los errores médicos pueden ocasionar la muerte de hasta 98.000 pacientes, cifra superior a la de las muertes por accidente de tráfico, cáncer de mama o sida. En Canadá y Nueva Zelanda, cerca del 10 por 100 de los pacientes hospitalizados sufren consecuencias negativas debidas a errores médicos, mientras que en Australia esta cifra es de aproximadamente del 16,6 por 100».

En conexión con lo anterior, hay que tener presente la necesidad de armonizar, por una parte, el derecho de los ciudadanos a la protección de la salud, en cuyo marco cabe situar la reparación de los daños que no les corresponde soportar y que hayan podido

causarse, con ocasión de la prestación de la asistencia sanitaria y, por otra, los derechos e intereses de los profesionales sanitarios. En relación con estos últimos, debe efectuarse la salvedad de que, en términos generales, cumplen perfectamente con sus tareas y funciones.

Por lo que se refiere a la actividad desarrollada durante 2005 en materia de seguridad de los pacientes, cabe comenzar señalando que, al igual que en años anteriores, no son pocas las quejas formuladas ante el Defensor del Pueblo en las que subyacen cuestiones que atañen a la seguridad de los pacientes. A este respecto puede adelantarse, como primera conclusión, que una de las causas, quizás la principal, del conflicto o de la insatisfacción de los pacientes, está en relación directa con la falta de suficiente y adecuada información antes, durante y después del proceso asistencial. Así se desprende de no pocas quejas que, si bien se articulan en torno a la seguridad de los pacientes u otros aspectos conexos a la práctica profesional, se dirigen, en primer término, a obtener una información suficiente y comprensible, para, una vez lograda, formarse una opinión y, en su caso, determinar las posibles vías para una defensa efectiva de sus derechos (05015011, 05017595, 05021608 y 05023238).

En este marco, debe dejarse constancia de que en los sistemas de salud de nuestro entorno económico y cultural se observa una creciente preocupación por los posibles efectos adversos en la práctica profesional, y de que, en consonancia con ello, se han adoptado iniciativas de diferente naturaleza para su control, tales como la implantación de sistemas para monitorizar la información sobre errores médicos y planificar medidas para evitarlos y la constitución de órganos específicos e independientes para el análisis de fallos en la atención.

Para ilustrar las actuaciones concretas respecto a la seguridad de los pacientes se citan seguidamente, y a título meramente de ejemplo, tres de ellas. La primera en relación con un error en el laboratorio del CAID de Tetuán, de Madrid, que dio lugar a que un paciente ingiriera un bote de orina de otro paciente, al haberse producido la confusión de dicho bote con la dosis de metadona que le correspondía tomar. Ante el informe inicial de la Consejería de Sanidad y Consumo de la Comunidad de Madrid, en el que no se hacía referencia alguna a las causas que motivaron la lamentable y mencionada confusión, ni a la adopción de medidas tendentes a evitar la posibilidad de que se repitieran hechos análogos, el Defensor del Pueblo dirigió una recomendación a la citada Consejería, en orden a determinar las causas que motivaron la reseñada confusión y a la adopción de las medidas pertinentes para evitar su reproducción. Una vez que se aceptó y se puso en práctica tal recomendación, se finalizaron las actuaciones (0420478).

La segunda actuación sobre las innovaciones tecnológicas en el ámbito de las pruebas endoscópicas, asunto del que se dejó constancia pormenorizada en el informe del pasado año, en el que también se destacaba que la Consejería de Sanidad y Consumo de la Comunidad de Madrid había solicitado a la Agencia «Laín Entralgo» la investigación, evaluación tecnológica y elaboración de un estudio sobre el estado de situación de las mencionadas técnicas. Este estudio, elaborado en febrero de 2005 por la mencionada Agencia, analiza en qué casos se requiere la sedación de los pacientes para la aplicación de procedimientos endoscópicos, diagnósticos o terapéuticos y establece las situaciones en las que es necesaria la presencia de especialistas en el área de anestesia para el desarrollo de los procedimientos endoscópicos que utilicen sedación (F0300137).

La tercera de las actuaciones, iniciada de oficio a raíz de un fallo en el sistema eléctrico del hospital Can Misses, de Ibiza, que motivó la interrupción de una intervención quirúrgica a una paciente que se encontraba anestesiada y ya preparada para la misma, finalizó una vez que la Consejería de Sanidad y Consumo de las Illes Balears informó sobre la instalación de un nuevo grupo electrógeno, la reforma de los cuadros de baja tensión y la conmutación automática de las vías de suministro de energía eléctrica del hospital (0400084).

De otra parte, y habida cuenta de que la responsabilidad debe determinarse en el marco de un procedimiento legalmente establecido, en algunos supuestos en los que se ha apreciado un anormal funcionamiento de la Administración, las actuaciones de esta Institución se han centrado en instar la apertura de oficio del correspondiente expediente de responsabilidad patrimonial. A este respecto, y a modo de ejemplo, puede traerse a colación la extraordinaria demora, aproximadamente de doce horas, de una ambulancia para el traslado de un paciente al hospital La Paz, de Madrid, donde falleció posteriormente. Acreditada que la mencionada demora obedeció a la saturación del servicio por la gran demanda asistencial, se solicitó a la Consejería de Sanidad y Consumo de la Comunidad de Madrid que se estudiara la viabilidad de proceder a la apertura de oficio de un expediente de responsabilidad patrimonial de la Administración, por el posible anormal funcionamiento del transporte sanitario. La mencionada Consejería mostró su criterio adverso, con fundamento en que no existían evidencias suficientes para poder establecer la relación causal entre el hecho del fallecimiento y la demora del transporte sanitario (0500022).

8.9. Salud mental

En los informes de pasados años se reflejaron, de forma pormenorizada, graves carencias e inadecuaciones en este tipo de atención. Durante el año 2005 los ciudadanos que se han dirigido al Defensor del Pueblo, siguen insistiendo en que una de las acusadas deficiencias de nuestro sistema público sanitario es la relativa a la dotación de estructuras y dispositivos en materia de salud mental, siendo notoriamente insuficientes los espacios de base y orientación comunitaria en los que poder llevar a cabo los oportunos programas de rehabilitación. En efecto, el insuficiente desarrollo de las redes de cuidados intermedios, especialmente alternativas residenciales y laborales para pacientes mentales crónicos; la necesidad de impulsar una coordinación efectiva de las diferentes redes y servicios; la situación de los familiares de los enfermos mentales, sobre los que recae gran parte de la carga asistencial; y la necesidad de unidades infanto-juveniles para la detección precoz de patologías, son, entre otros, aspectos sobre los que versan las numerosas quejas que se siguen recibiendo en este ámbito (0426536, 05039372 y 05041064, entre otras).

Entre otras actuaciones, se detallan seguidamente dos de las llevadas a cabo en relación con esta modalidad de atención. La primera de ellas relativa a un paciente, residente en la Comunidad de Madrid y diagnosticado de esquizofrenia paranoide, respecto al que los especialistas médicos habían determinado que debía ingresar en un centro de media estancia, que no podía llevarse a cabo por falta de estructuras suficientes, a pesar de llevar ya un año en lista de espera. En su informe, la Consejería de Sanidad y Consu-

mo de la Comunidad de Madrid participó que el interesado había ingresado en el complejo asistencial Benito Menni, así como que, a 16 de septiembre de 2005, existían 89 pacientes pendientes de ingresar en un centro de media estancia (05011826).

La segunda de las actuaciones, de análoga naturaleza a la anterior, se refiere a la situación de un paciente, que presentaba «descompensación de su patología afectiva hacia polo maniaco y trastorno de conducta» y que requería, según el criterio de los especialistas médicos, su internamiento en un centro residencial. La correspondiente investigación finalizó cuando se materializó el ingreso en el hospital San Juan de Dios, de Málaga, tras un significativo periodo en lista de espera (0423498).

De otra parte, y en esta línea de exposición, es obligado hacer referencia también a diversas quejas sobre trastornos límite de personalidad, mediante las que se pone de relieve que la asistencia pública sanitaria no dispone de cauces adecuados para afrontar las crisis de las personas con estos trastornos, reduciéndose su actividad, en muchas ocasiones, al ingreso de los pacientes durante escasas horas en centros no especializados en este tipo de trastornos. Sobre ello, los interesados exponen que los referidos trastornos, que afectan a más de un cinco por ciento de la población, si bien tan sólo una mínima parte de ella es diagnosticada correctamente, suponen un alto riesgo de suicidios, toxicomanías, delincuencia, marginalidad, absentismo laboral y un gasto sanitario público considerable debido a las continuas crisis y recaídas, fruto de atención claramente insuficiente. Teniendo presente el alcance y naturaleza de las referidas quejas, el Defensor del Pueblo ha iniciado de oficio una investigación, todavía en trámite, ante las diferentes comunidades autónomas, en orden a conocer los recursos para el tratamiento de los repetidos trastornos y la viabilidad de establecer o potenciar protocolos de actuación profesional para promover una atención de calidad (05036314, entre otras).

8.10. Prestación farmacéutica y control de medicamentos

En materia de prestación farmacéutica, merecen atención preferente aquellas quejas que afectan a colectivos de enfermos y en las que se reflejan la exclusión de la financiación pública de medicamentos y productos ineludibles para el tratamiento de las enfermedades crónicas que padecen. Se citan, al respecto, las relativas al problema que representa para las personas que padecen ictiosis, que el sistema público sanitario no financie las cremas y otros productos que necesariamente precisan para el tratamiento de su enfermedad. Sobre este asunto, los interesados resaltaban la diferente situación en la que se encuentran las personas con ictiosis, según residan en el ámbito territorial de uno u otro servicio de salud, ya que algunos de estos servicios sí financian las referidas cremas y productos. En su informe, el Ministerio de Sanidad y Consumo expresó que no era posible la inclusión de las cremas y demás productos, dentro de la prestación farmacéutica del Sistema Nacional de Salud, para los pacientes afectados de ictiosis, ya que de adoptarse esta medida se discriminaría a otros pacientes con problemas similares y originados por otras patologías. El Defensor del Pueblo entiende, y así se comunicó al referido departamento, que las repetidas cremas y productos, que pueden tener el carácter de estético en otras personas, son imprescindibles para que los pacientes con ictiosis puedan mantener un adecuado nivel de salud (0506998).

Por el contrario, obtuvo una resolución favorable el problema surgido a raíz de la retirada del mercado de un determinado tipo de insulina, necesaria para el tratamiento de personas con diabetes, al informar el Ministerio de Sanidad y Consumo que se había procedido al estudio del caso con rapidez y profundidad, a fin de analizar la situación y articular las medidas oportunas. Se añadía también que el análisis se centró en establecer alternativas terapéuticas para la sustitución de los formatos de insulina que se iban a dejar de comercializar, informando de ello a todas las comunidades autónomas (0423333).

En cuanto al control de medicamentos, una especial referencia cabe conceder a la investigación iniciada en su momento por el Defensor del Pueblo, en relación con el problema que puede representar para la salud de los ciudadanos la dispensación sin receta de medicamentos sometidos a esta modalidad de prescripción. A este respecto, el Ministerio de Sanidad y Consumo, asumiendo el criterio de esta Institución, ha indicado que la Comisión Permanente de Farmacia del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, acordó la creación de un grupo de trabajo para la elaboración de un documento sobre esta materia, que fue presentado el 20 de abril de 2005 (0215125).

También respecto al control de medicamentos, cabe traer a colación el establecimiento de un visado de inspección en la dispensación de antipsicóticos atípicos para pacientes mayores de 75 años, con fundamento en la posible existencia de efectos secundarios en tales personas, asunto planteado por la Confederación Española de Familiares de Enfermos de Alzheimer y otras Demencias. En el marco de esta investigación, todavía en trámite, esta Institución puso de relieve, entre otras consideraciones y ante el Ministerio de Sanidad y Consumo, que la Sociedad Española de Geriatría y Gerontología ha declarado que el referido visado de inspección no tiene una clara justificación científica, y que el criterio de edad para la aplicación del visado representa una «discriminación ageista» (0504487, entre otras).

8.11. Víctimas de talidomida en España

La especial y delicada situación en la que se encuentran las personas afectadas por la talidomida en España, medicamento cuya irrupción en el mercado europeo a finales de los años 50 produjo dramáticas secuelas, especialmente gravísimas malformaciones en las extremidades y degeneración en el sistema orgánico, exige un apartado específico.

Tal y como ha planteado la Asociación de Víctimas de Talidomida en España ante el Defensor del Pueblo, la severidad de las secuelas derivadas de la talidomida presenta complejos retos asistenciales, en la medida en que el progresivo deterioro de órganos básicos exige la intervención de profesionales especializados en la materia. Sobre ello, cabe añadir que, a pesar de los devastadores efectos de la talidomida, a consecuencia de la cual se produjeron no pocos fallecimientos, bien por las severas lesiones en órganos vitales, bien por el significativo número de suicidios ante las graves malformaciones, las personas afectadas en España han permanecido, en cierto modo y hasta hace relativamente poco tiempo, invisibles, ya que los poderes públicos no han asumido una realidad, reconocida y proclamada en la mayor parte de los países de la Unión Europea y de nuestro entorno económico y cultural, en los que las respectivas administraciones públicas

han dado respuesta efectiva a la grave situación de las personas afectadas por la talidomida. Fiel expresión de lo anterior es que en Alemania, Reino Unido, Suecia, Irlanda, Holanda, Bélgica, Noruega, Canadá, Japón y Brasil, entre otros países, se han adoptado iniciativas de diferente naturaleza, para intentar dar respuesta a la grave situación de las mencionadas víctimas.

Expuestas las alegaciones puestas de manifiesto ante el Defensor del Pueblo por la Asociación de Víctimas de Talidomida en España, hay que dejar constancia de que esta Institución ha mantenido entrevistas y reuniones con profesionales sanitarios y con afectados por la talidomida, que han permitido conocer, de la forma más directa posible, la situación real y los problemas de estas personas, que no sólo son acreedores al conjunto de derechos de los que goza el resto de los ciudadanos, sino que además son beneficiarios del plus de atención pública que se deriva de los principios rectores de la política social y económica, por la que deben regirse los poderes públicos.

De otra parte, y en conexión con lo anterior, parece oportuno traer a colación otros colectivos, igualmente acreedores a una especial protección por parte de los poderes públicos, como son, por ejemplo, los afectados por el síndrome del aceite tóxico y las personas con hemofilia u otras coagulopatías congénitas que hayan desarrollado la hepatitis C, como consecuencia de haber recibido tratamiento con concentrados de factores de coagulación, en el ámbito del sistema sanitario público, que han obtenido una adecuada respuesta legal en términos de protección sanitaria, social y económica. En este sentido, el Defensor del Pueblo, con ocasión de la investigación iniciada y todavía en trámite, ha puesto de relieve ante los ministerios de Sanidad y Consumo, y de Trabajo y Asuntos Sociales la necesidad de impulsar la reforma legal adecuada, en orden al establecimiento de un marco de protección que permita dar respuesta a la grave situación en la que se encuentran, en la actualidad, las víctimas de talidomida en España (05030671).

9. ADMINISTRACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y ACCIÓN SOCIAL

9.1. Acción Social

9.1.1. Menores

Los cambios demográficos y sociales que se han producido en los últimos años, se ven reflejados también en el progresivo incremento de las adopciones, por parte de ciudadanos españoles, de niños de otros países. En este sentido, y de acuerdo con los datos divulgados por la Secretaría de Estado de Servicios Sociales, Familias y Discapacidad, España se ha convertido en el segundo país del mundo en adoptar niños de otros Estados. Ello ha propiciado la creación del Consejo Consultivo de Adopción Internacional, como órgano integrado por representantes de las entidades colaboradoras de adopción internacional, asociaciones de padres y de hijos adoptivos, y de las diferentes administraciones.

En los informes de esta Institución, desde la aprobación de 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, ya se han venido resaltando diversos problemas

han dado respuesta efectiva a la grave situación de las personas afectadas por la talidomida. Fiel expresión de lo anterior es que en Alemania, Reino Unido, Suecia, Irlanda, Holanda, Bélgica, Noruega, Canadá, Japón y Brasil, entre otros países, se han adoptado iniciativas de diferente naturaleza, para intentar dar respuesta a la grave situación de las mencionadas víctimas.

Expuestas las alegaciones puestas de manifiesto ante el Defensor del Pueblo por la Asociación de Víctimas de Talidomida en España, hay que dejar constancia de que esta Institución ha mantenido entrevistas y reuniones con profesionales sanitarios y con afectados por la talidomida, que han permitido conocer, de la forma más directa posible, la situación real y los problemas de estas personas, que no sólo son acreedores al conjunto de derechos de los que goza el resto de los ciudadanos, sino que además son beneficiarios del plus de atención pública que se deriva de los principios rectores de la política social y económica, por la que deben regirse los poderes públicos.

De otra parte, y en conexión con lo anterior, parece oportuno traer a colación otros colectivos, igualmente acreedores a una especial protección por parte de los poderes públicos, como son, por ejemplo, los afectados por el síndrome del aceite tóxico y las personas con hemofilia u otras coagulopatías congénitas que hayan desarrollado la hepatitis C, como consecuencia de haber recibido tratamiento con concentrados de factores de coagulación, en el ámbito del sistema sanitario público, que han obtenido una adecuada respuesta legal en términos de protección sanitaria, social y económica. En este sentido, el Defensor del Pueblo, con ocasión de la investigación iniciada y todavía en trámite, ha puesto de relieve ante los ministerios de Sanidad y Consumo, y de Trabajo y Asuntos Sociales la necesidad de impulsar la reforma legal adecuada, en orden al establecimiento de un marco de protección que permita dar respuesta a la grave situación en la que se encuentran, en la actualidad, las víctimas de talidomida en España (05030671).

9. ADMINISTRACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y ACCIÓN SOCIAL

9.1. Acción Social

9.1.1. Menores

Los cambios demográficos y sociales que se han producido en los últimos años, se ven reflejados también en el progresivo incremento de las adopciones, por parte de ciudadanos españoles, de niños de otros países. En este sentido, y de acuerdo con los datos divulgados por la Secretaría de Estado de Servicios Sociales, Familias y Discapacidad, España se ha convertido en el segundo país del mundo en adoptar niños de otros Estados. Ello ha propiciado la creación del Consejo Consultivo de Adopción Internacional, como órgano integrado por representantes de las entidades colaboradoras de adopción internacional, asociaciones de padres y de hijos adoptivos, y de las diferentes administraciones.

En los informes de esta Institución, desde la aprobación de 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, ya se han venido resaltando diversos problemas

en relación con la tramitación de las adopciones internacionales. Las demoras para la emisión del certificado de idoneidad necesario para acceder a estas adopciones, sigue siendo el aspecto que produce un mayor número de actuaciones por parte del Defensor del Pueblo, al depender íntegramente del adecuado funcionamiento de nuestras administraciones.

Durante el año 2005, la Diputación Foral de Vizcaya, en relación con una reclamación en la que se ponía de manifiesto que las demoras en la valoración de la idoneidad, estaban superando ampliamente el plazo establecido de seis meses para dictar resolución, cifrándose la media en torno a los diez meses, subrayaba el aumento considerable de las solicitudes en dicho territorio histórico y la complejidad que conlleva la tramitación de los expedientes de adopción internacional, dada la diversidad de los países con los que se tramitan las adopciones, los diferentes documentos que requiere cada país y los continuos cambios a los que está sujeto el proceso de adopción por las decisiones acordadas por sus respectivas autoridades, debidas a cambios políticos, legislativos, sociales y desastres naturales, entre otros.

Con el fin de reducir la demora existente en la emisión del certificado de idoneidad, informaba de que en el mes de marzo se había producido un incremento de personal en la unidad de adopción, y, en el mes de mayo, se adjudicó mediante concurso público a un servicio externo la realización de los informes psicosociales para la valoración de la idoneidad.

Con las referidas actuaciones, se habían emitido, en los siete primeros meses del año 2005, el mismo número de certificados de idoneidad que en todo el año 2004, fijándose en torno a los tres meses el tiempo medio de tramitación, objetivo marcado por esta Diputación Foral (0500410).

Sobre este mismo asunto, se planteó una queja por una ciudadana de Oviedo que había presentado su solicitud en noviembre de 2003. En este caso, se constató que, en abril de 2004, la Administración, en atención al retraso existente en las valoraciones que impedía resolver las mismas en los seis meses fijados en el Decreto 46/2000, de 1 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de acogimiento familiar y de adopción de menores en el Principado de Asturias, había resuelto ampliar el plazo de resolución de las solicitudes de idoneidad.

La solicitante fue citada para valoración el 31 de agosto y el 3 de septiembre de 2004, iniciándose el proceso de informe. El 26 de enero de 2005 se dictó resolución, la cual no fue comunicada a la interesada hasta el mes de marzo siguiente.

En el informe de esta Institución correspondiente al año 2004, se dejaba constancia de las actuaciones emprendidas por la Consejería de Vivienda y Bienestar Social del Principado de Asturias, para procurar la reducción del plazo de resolución de solicitudes.

No obstante, a tenor de los datos constatados, el Defensor del Pueblo consideró necesario formular a la referida Consejería un recordatorio de la obligación que impone el artículo 42 de la Ley 30/1992, de 26 noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, de resolver en tiempo y forma los procedimientos administrativos y notificar a los interesados las resoluciones correspondientes, y del deber que, conforme al artículo 41 de la misma ley, incumbe a

los titulares de las unidades administrativas y el personal al servicio de las administraciones públicas que tuviesen a su cargo la resolución o el despacho de los asuntos, sobre la adopción de medidas para remover los obstáculos que impidan, dificulten o retrasen el ejercicio de los derechos de los interesados o el respeto de sus intereses legítimos, disponiendo lo necesario para evitar y eliminar toda anormalidad en la tramitación de procedimientos (0505324).

Por otra parte, cuando las denuncias hacen referencia a problemas surgidos en el país de origen de los menores, la posible actuación del Defensor del Pueblo se encuentra muy limitada. No obstante, a este respecto debe incidirse en la responsabilidad que incumbe a las entidades colaboradoras de adopción internacional, que si bien no tienen capacidad decisoria, sí deben orientar y asesorar adecuadamente a las familias que se encuentran en un país desconocido, en el que no entienden en muchos casos ni siquiera el idioma y requieren para todos sus movimientos contar con el consejo del representante de la entidad colaboradora en el territorio. Por ello, debe subrayarse la importancia que tiene en estos casos la supervisión llevada a cabo por las administraciones públicas que habilitan a las citadas entidades colaboradoras (0502425).

La adopción de menores de otros países, plantea también cuestiones relacionadas con los problemas laborales de los adoptantes. Así ocurrió con la aspiración expuesta por un adoptante, de que se flexibilizara el requisito de edad para acogerse al derecho de reducción de jornada por guarda legal, regulado en el artículo 37.5 del Estatuto de los Trabajadores, atendiendo a la situación de dificultad social que subyace en la adopción o acogimiento de niños de cierta edad y en torno a las probables necesidades educativas, añadidas a las propias de la edad de los menores que se encuentran en dichas circunstancias.

En definitiva, lo que se planteaba era que, en estos supuestos, el periodo para el ejercicio del derecho a la reducción de jornada por guarda legal de menores de seis años, pudiera computarse no hasta que el menor cumpliera seis años, sino durante esos años, pero contados a partir de la fecha de la resolución administrativa o judicial de acogimiento permanente o adopción.

El Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales invocando el tenor literal de la norma, que no deja lugar a dudas, y haciendo hincapié en la dificultad para establecer un límite máximo para el ejercicio del derecho, y considerando que la reducción de jornada podría llegar hasta la mayoría de edad del menor adoptado o acogido, y que los problemas educativos y adaptativos pueden producirse también en el supuesto de hijos biológicos, subrayó las dificultades de asumir la propuesta, partiendo de la regulación legal actual de este derecho.

No obstante, el citado Ministerio subrayó que la fórmula legal no impide que, a través de los convenios colectivos, o por acuerdo entre empresario y trabajador, puedan pactarse reducciones de jornada y, en su caso, reducciones correlativas de salarios con otras condiciones.

En el informe de referencia se destaca el delicado equilibrio que deben mantener las normas legales que regulan los diversos aspectos de la conciliación de la vida laboral y familiar, para hacer compatibles diferentes bienes jurídicos dignos de protección. Estos

aspectos tienen un desarrollo más amplio dentro del epígrafe de relaciones laborales de este informe (0428224).

En otro orden de cosas, y como en años anteriores, se ha recibido un número significativo de quejas relativas a las actuaciones de las entidades públicas de protección de menores. La trascendencia que la resolución de desamparo tiene sobre la vida de los menores y sus familiares hace que, aun cuando la actuación responda al inadecuado ejercicio de los deberes que conlleva la patria potestad, los afectados por dichas resoluciones se opongan a la separación de sus hijos. En bastantes ocasiones las reclamaciones se dirigen al Defensor del Pueblo cuando los jueces han ratificado la adecuación de la medida, por lo que esta Institución no puede entrar a valorar la situación. En otros casos, se alega disconformidad con la valoración realizada por los técnicos que intervinieron en el estudio de la situación socio-familiar; casos en los que no procede la intervención institucional, salvo que se produzca aplicación indebida de la normativa reguladora de dicha materia, demoras, o cualquier otro tipo de anomalía en los trámites seguidos al efecto (0422609, 0428947, 05007294 y 05021630).

Cuando los interesados hacen referencia a la posible vulneración de alguno de los derechos de sus hijos, tutelados por la Administración, resulta necesaria la intervención del Defensor del Pueblo para contrastar la realidad de las alegaciones. En este sentido, se han realizado actuaciones con la Consejería de Familia y Asuntos Sociales de la Comunidad de Madrid, al tener conocimiento de la separación de dos hermanas en distinto centro residencial. El padre alegaba los cambios que se habían producido en su situación sociofamiliar y solicitaba que se dejara sin efecto la tutela de la Administración.

Las investigaciones se dieron por finalizadas al constatar que la resolución de desamparo había sido adoptada en 1998, después de cinco años de intervención con la familia y ante la carencia de colaboración de los padres para afrontar los problemas derivados de la atención y educación de sus hijas. La separación de las mismas se había producido recientemente, debido a los problemas adaptativos y las necesidades de atención psicológica de una de ellas, que requerían un recurso más adecuado (05022531).

La separación de dos hermanas quedó justificada en otro supuesto, en el que, antes de hacerse cargo la Administración, las niñas vivían cada una con un progenitor. En este caso, además, la diferencia de edad y las consecuentes diversas necesidades de atención motivaron su ingreso temporal en dos centros. No obstante, la Administración se comprometía a trabajar activamente con la familia para procurar la posible reunificación, a facilitar los contactos entre las niñas, y a valorar el traslado de la pequeña al hogar de su hermana cuando cumpliese tres años de edad (0507137).

En otros casos, la separación venía motivada por los propios intereses de las menores implicadas. Así la Consejería de Bienestar Social de la Generalidad Valenciana informaba sobre el caso de dos hermanas que, en un primer momento, fueron acogidas en régimen familiar, en el que continuaba sólo una de las menores. La otra, nunca llegó a integrarse con la familia acogedora, debido a sus constantes demandas de visitas y contactos con su madre, la cual hacía continuas promesas a la niña de que, cuando su situación personal se solucionase, se haría cargo de las dos hermanas. Al cabo de diez años, la madre solicitaba que su hija no volviera más a su casa los fines de semana, debido a los conflictos de la menor con la nueva pareja de la madre (0501805).

Por otra parte, la convivencia en los centros de menores, puede crear situaciones de conflicto ante las que las administraciones responsables deben adoptar medidas inmediatas. Así, una madre ingresada en prisión solicitó la intervención institucional, ante la difícil situación que atravesaba su hijo por el trato que recibía de un compañero de la residencia y el acoso al que era sometido en el colegio. El Instituto Madrileño del Menor y la Familia actuó con carácter inmediato al tener conocimiento de los hechos descritos por la madre, adoptando medidas de control y vigilancia para evitar estos hechos, facilitando apoyo psicológico al menor y separándole de su principal agresor (05007357).

La inactividad de las administraciones frente a las demandas y solicitudes para la protección de determinados menores, ha sido también objeto de intervención por parte del Defensor del Pueblo. En algunos supuestos, los familiares más próximos al núcleo familiar denuncian la falta de atención que reciben los menores. En estos casos, la Administración debe realizar una valoración técnica lo más completa posible, al objeto de comprobar la realidad de la situación, la capacidad de los padres para asumir los deberes de la patria potestad y los posibles factores de riesgo en que pudieran encontrarse los menores.

La complejidad de las relaciones familiares, puede requerir, como quedó de manifiesto en el caso expuesto, una intervención técnica, aunque, siempre que sea posible se debe procurar que esta intervención se produzca desde el ámbito más próximo (0501372).

En otros casos, los problemas de conducta y la agresividad que presentan algunos menores, motivan la solicitud por parte de sus padres de que la Administración facilite una atención continuada a sus hijos. Cuando estas conductas se asocian a problemas de trastornos de personalidad, los padres se sienten desbordados para poder facilitar a sus hijos la atención y educación que la situación pudiera requerir.

Después de varios años de tratamiento y terapias diversas, los padres realizan gestiones, tanto en el ámbito educativo como sanitario, dirigidas a controlar la situación, en muchos casos sin resultados favorables. La familia se muestra desbordada y solicita ayuda a los servicios sociales para el internamiento del menor en un centro apropiado. Al mismo tiempo se suceden las denuncias contra el menor por agresiones, robos y fugas del hogar que, la mayor parte de las veces, resultan archivadas a causa de su edad. Cuando superan los catorce años, el juez de menores, puede ordenar su ingreso en un centro de reeducación de menores como medida cautelar de carácter terapéutico (05013118).

Las respuestas institucionales a estas situaciones, cuando los recursos domiciliarios se han mostrado insuficientes, son muy escasas. En el plano educativo, la falta de colaboración del menor impide un trabajo adecuado; los servicios de salud mental realizan un seguimiento ambulatorio; el apoyo que prestan los servicios sociales, cuando la situación es de gravedad, puede resultar insuficiente. De todos modos, son los técnicos y especialistas, en contacto con el menor, los que pueden valorar las necesidades del mismo y el tipo de recurso necesario.

En dos casos planteados a la Consejería de Bienestar Social de Valencia, quedó acreditado que las familias habían agotado todos los recursos a nivel domiciliario y, sin embargo, la situación de sus hijos empeoraba progresivamente, lo que llevó a los propios

facultativos, que atienden y conocen las respectivas situaciones, a desaconsejar el mantenimiento de los menores en el entorno familiar, debido al riesgo que ello representaba.

Al mismo tiempo, su solicitud de plaza en un centro de atención a personas con discapacidad, había sido denegada por no reunir el requisito de edad mínima exigida para dicho ingreso. Además, la limitación de edad está establecida para las ayudas a la institucionalización en centros residenciales, en la respectiva convocatoria de ayudas en materia de servicios sociales en el sector de discapacitados.

En consecuencia, los interesados solicitaron de la entidad pública de protección de menores que asumiera la guarda o, en su caso, la tutela de los menores, ingresándolos en un centro o residencia adecuado a sus necesidades. Su solicitud fue desestimada, en interés del menor, por no disponer de recurso adecuado para el tratamiento de los problemas que presentan estos menores.

El Defensor del Pueblo, en atención a las competencias que atribuye a la Generalidad Valenciana su Estatuto de Autonomía, y el Decreto 120/2003, de 11 de julio por el que se aprueba el Reglamento Orgánico y Funcional de la Consejería de Bienestar Social, que atribuye a dicho departamento las competencias relativas a políticas de prestación sociosanitaria, servicios sociales, discapacitados, familia, menor y adopciones, mujer y juventud, así como la elevación de la calidad de vida de todos los ciudadanos, consideró la conveniencia de remitir a dicha Administración, además de una sugerencia sobre la atención inmediata a los casos concretos objeto de estas actuaciones, una recomendación al objeto de que estudiase la viabilidad de ampliar y diversificar los medios y recursos, tendentes a promover una adecuada atención a los menores con trastornos de conducta que provocan alteraciones graves de la convivencia familiar y precisan una asistencia terapéutica especializada.

En conexión con lo anterior, se recomendaba que se valore la creación de centros especializados para garantizar la adecuada atención de los menores que, según el criterio de los facultativos y especialistas responsables del control y seguimiento de su proceso, no pueden permanecer en el entorno familiar. A tal fin, deberá tenerse en cuenta la conveniencia de acudir a la cooperación y colaboración de la Administración u órgano administrativo que pudiera resultar competente, de conformidad con los principios establecidos en el artículo 103.1 de la Constitución y el título I de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

En contestación a esta recomendación la citada Consejería informó que, tras analizar todas las posibilidades de atención, se encuentra trabajando en la elaboración de dos disposiciones legales. Por una parte, un proyecto de decreto por el que se asignan competencias específicas a la Consejería de Bienestar Social y se amplían y crean nuevos servicios de apoyo psicosocial a niños y adolescentes con trastornos mentales graves; y, por otra, un proyecto de orden por la que se regulan las condiciones y requisitos de funcionamiento de los centros de apoyo psicosocial para la atención de niños y adolescentes con trastornos mentales graves en la Comunidad Valenciana (0410965 y 0500148).

En otro orden de cosas, y en relación con la aplicación de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de protección a las familias numerosas, se han planteado varias cuestiones.

Como se señalaba en el Informe del pasado año, la mayor parte de la acción protectora de la ley requiere un desarrollo reglamentario posterior, que no se ha llevado a cabo hasta la publicación del Real Decreto 1621/2005, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de protección a las familias numerosas.

La demora en la aprobación de esta norma, ha provocado un número significativo de quejas de ciudadanos que deseaban acogerse a la bonificación del 45 por 100 de las cuotas a la Seguridad Social, por la contratación de cuidadores en familias numerosas, contemplada en el artículo 9 de la citada Ley. Finalmente, con el desarrollo detallado de los requisitos en el artículo 8 del Reglamento, los interesados podrán acogerse a la referida bonificación desde el mes siguiente a su solicitud, acreditando que concurren los requisitos previstos en la norma (0417193, 0421016, 0500479, 0500544, 0501527, 0501826, 0502443, 0503141, 05012861, 05013276, 05016896, 05016983, 05019597, 05023173, 05031185 y 05031707).

Por otra parte, cabe hacer mención a la interpretación del límite de edad previsto en el artículo 3.1 apartado *a*) de la citada Ley 40/2003 que incluye, con carácter general, a los hijos menores de 21 años de edad. Dicho límite de edad se ampliará hasta los 25 años, cuando cursen estudios que se consideren adecuados a su edad y titulación o encaminados a la obtención de un puesto de trabajo.

Una ciudadana señalaba que, al cumplir los 25 años e intentar renovar el carné de familia numerosa, le habían remitido una carta en la que se le notificaba que ya no podía formar parte del citado título por haber cumplido dicha edad, a pesar de que seguía siendo estudiante y no percibía ingresos. La interesada, residente en Cantabria, buscó información en Internet, y ante su sorpresa, encontró diversas páginas oficiales de la Administración General del Estado y de las comunidades autónomas, en las que se señalaba que los hijos, hasta el cumplimiento de los 26 años, siempre que acrediten su condición de estudiantes y la dependencia de los padres, formarán parte de la familia numerosa, a todos los efectos.

En atención a lo expuesto, se solicitó información a la Secretaría de Estado de Servicios Sociales, Familia y Discapacidad, para conocer el criterio aplicable al precepto, que garantice el que este derecho se reconozca en condiciones de igualdad, con independencia del lugar de residencia.

La citada Secretaría de Estado, puso de manifiesto que, tras revisar la información contenida en la página web www/administración.es se había comprobado que las versiones en castellano, catalán, vasco, gallego y valenciano, daban información distinta, por lo que se habían cursado instrucciones a los responsables de la página para la actualización de las versiones en las distinta lenguas.

Por lo que se refiere a la interpretación del precepto, se señalaba que el artículo 3.1 *a*) de la Ley 40/2003 no difiere de lo que establecía el artículo 4.1ª de la derogada Ley 25/1971, por lo que se consideraba deben seguir siendo válidos los criterios de interpretación aplicados antes de la entrada en vigor de la nueva Ley. Añadía que, ante las consultas formuladas por las comunidades autónomas, se había elaborado un informe en el que se apoyaba la interpretación de que la ampliación de los 25 años supone no haber alcanzado la edad

de los 26 cumplidos, lo cual conlleva lógica y paralelamente la extensión de los beneficios previstos a quienes teniendo cumplidos los 25 años no hayan cumplido los 26.

No obstante, subrayaba que la competencia para el reconocimiento, renovación o denegación de la condición de familia numerosa corresponde a las comunidades autónomas, careciendo el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de atribuciones para dictar instrucciones concretas y vinculantes sobre cómo debe aplicarse o interpretarse una disposición legal.

Estos antecedentes fueron puestos en conocimiento de la Consejería de Sanidad y Servicios Sociales del Gobierno de Cantabria que informó de su preocupación a este respecto, adelantando que garantizar idénticas condiciones de reconocimiento del derecho a nivel nacional, sería uno de los aspectos a recoger claramente en el Reglamento de desarrollo de la Ley 40/2003, en fase de elaboración (0500310).

Situaciones similares a la descrita, han motivado quejas en las Comunidades autónomas de Andalucía y Extremadura. El artículo 1.1 *a*) del Reglamento antes citado, señala expresamente que el límite de edad se ampliará hasta los 25 años inclusive, dando con ello solución al problema expuesto (05013542 y 05035168).

Por otra parte, las dificultades planteadas para el reconocimiento del derecho de reducción de tasas, para el disfrute de unas instalaciones deportivas del Ayuntamiento de Madrid, a un ciudadano cuyo título de familia numerosa había sido expedido en otra Comunidad autónoma. La Ley de familias numerosas reconoce que los títulos, una vez expedidos por el órgano competente, tendrán validez en todo el territorio nacional, lo que motivó las actuaciones institucionales, concluidas tras constatar que se había producido un error en el caso concreto del interesado, por lo que se habían dictado instrucciones claras a los responsables de estas instalaciones, para que se tramiten las correspondientes bonificaciones con la presentación del titulo expedido por cualquier Comunidad autónoma (0501980).

9.1.2. Personas con discapacidad

Durante el año al que se refiere este informe, se han seguido realizando actuaciones motivadas por las demoras en la tramitación de las solicitudes de valoración de minusvalía. En este sentido, se pudo constatar cómo, por parte del órgano competente de las Illes Balears, se habían tardado once meses en dar respuesta a la solicitud de renovación de valoración de minusvalía que requería la interesada, al haber cumplido la mayoría de edad, para poder ejercer los derechos que como discapacitada, con un grado del 65 por 100, le correspondían (0500059).

Igualmente, la Consejería de Vivienda y Bienestar Social del Principado de Asturias informaba de las causas que motivan la demora en las resoluciones, haciendo hincapié en el constante incremento de solicitudes de valoración, necesarias para acceder a los beneficios fiscales y sociales que van implícitos en la certificación de minusvalía y que son consecuencia de los avances del sistema público de servicios sociales.

En numerosas ocasiones, la demora se debe a la necesidad de requerir informes o pruebas médicas externas, sujetas también a demora por sus propias listas de espera.

A estas causas se deben añadir los problemas de carácter laboral de los trabajadores, asistencia a cursos, bajas laborales y dificultades de sustitución por personal con los conocimientos necesarios.

En cuanto a las medidas adoptadas por dicha Administración para dar una mejor respuesta a la demanda existente, se ha realizado una dotación extraordinaria de profesionales para algunos centros de valoración, y un convenio para la valoración de la minusvalía de personas mayores de 65 años con un hospital de la propia Comunidad autónoma. Además, ante la existencia de un número cercano al 50 por 100 de solicitudes de reconocimiento que no pueden declararse como tales, se ha preparado un documento informativo sobre el reconocimiento del grado de minusvalía.

En el último informe remitido a esta Institución se dejaba constancia de que, el centro de valoración de Gijón que, en el mes de julio se encontraba tramitando solicitudes de noviembre de 2004, había logrado disminuir la lista de espera en aproximadamente dos meses y medio, con las medidas adoptadas (0428125).

La tramitación de una solicitud de revisión del grado de minusvalía, como si se tratase de una reclamación previa, motivó la intervención de esta Institución ante la Consejería de Familia y Asuntos Sociales de la Comunidad de Madrid. En las actuaciones quedó acreditado que cinco meses después de la valoración de minusvalía, el interesado había planteado una solicitud de revisión del grado reconocido, de acuerdo con lo establecido en el artículo 11 del Real Decreto 1971/1999, de 23 de diciembre, aportando nuevos informes y estimando, a su juicio, que había existido un error de diagnóstico o, cuando menos, que se habían producido cambios sustanciales en las circunstancias que dieron lugar al reconocimiento del grado expresado.

Dicho escrito se calificó como reclamación previa y, en consecuencia, se resolvió su inadmisión a trámite por haber sobrepasado el plazo legalmente establecido para su interposición. Una vez comprobado el error, y a fin de garantizar la congruencia de la contestación con la petición formulada por el solicitante, desde la Dirección General de Servicios Sociales se iniciaron los trámites oportunos para dejar sin efecto la resolución dictada y proceder a la revisión del grado, solicitada a instancia de parte (0505738).

En el Informe correspondiente al año 2004, quedaron expuestos los problemas planteados por la falta de desarrollo del artículo 1.2 de la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, que establece que se considerarán afectados por una minusvalía igual o superior al 33 por 100, los pensionistas de la Seguridad Social que tengan reconocida una pensión de incapacidad permanente en el grado de total, absoluta o gran invalidez, y los pensionistas de clases pasivas, que tengan reconocida una pensión de jubilación o de retiro por incapacidad permanente para el servicio o inutilidad.

Las demandas de los ciudadanos ante los juzgados de lo social, solicitando el reconocimiento de un grado de minusvalía igual o superior al 33 por 100, amparándose en el articulo citado, están siendo estimadas. También, los pronunciamientos de los Tribunales Superiores de Justicia (TSJ Extremadura núm. 253/2005, de 28 de abril; TSJ País Vasco, de 14 de junio de 2005; TSJ Murcia núm. 795/2005, de 4 de julio) se muestran de acuerdo con la consideración del grado de minusvalía no inferior al 33 por 100, en base

a la condición de pensionistas de incapacidad permanente total de los interesados, y obligan a los organismos de las comunidades autónomas respectivas a reconocer dicho grado.

Durante el año al que se refiere este informe, el Defensor del Pueblo ha reiterado ante la Secretaría de Estado de Servicios Sociales, Familias y Discapacidad, su criterio de que, aun cuando no resulte imprescindible el desarrollo reglamentario para la efectividad del citado precepto, sería conveniente, teniendo en cuenta las facultades que la disposición final primera atribuye al Gobierno, establecer unas pautas uniformes que clarifiquen la forma de acreditación del grado de minusvalía, en los supuestos de pensionistas de invalidez en sus diversos grados (0421324).

Son frecuentes las denuncias en las que los ciudadanos señalan que sus solicitudes de plaza, para acceder a centros ocupacionales o residencias de atención a discapacitados, no reciben respuesta favorable por parte de las administraciones competentes. Al cumplir 21 años se da por finalizada la escolarización en los centros de educación especial, y los padres afrontan la nueva etapa con poca información sobre las alternativas disponibles para que sus hijos no pierdan el nivel que con tanto esfuerzo han conseguido. No obstante, en las actuaciones seguidas sobre este asunto con la Comunidad de Madrid, se ha comprobado que los casos planteados ante esta Institución han sido solucionados favorablemente (0426264, 0511357 y 05011439).

Asimismo, se resolvió de forma favorable la pretensión de ingreso en centro ocupacional para personas con deficiencia intelectual, cuya solicitud se había presentado en noviembre de 2003. En este caso, la Consejería de Trabajo y Política Social de la Región de Murcia informaba de que la situación del interesado se había revisado, apreciándose un cambio en las circunstancias sociales del discapacitado, por lo que la puntuación en el correspondiente baremo se había visto incrementada. Además, la puesta en funcionamiento de un nuevo centro de carácter concertado permitió finalmente que, en noviembre de 2005, se llevara a cabo el ingreso efectivo del solicitante (0505749).

El fallecimiento de los padres o de los cuidadores principales de personas con discapacidad, conlleva en muchos casos la necesidad de acudir a la atención residencial para estas personas, cuando carecen de la autonomía necesaria para la vida independiente. A título de ejemplo, se puede traer a colación la situación de una ciudadana de 57 años, que residía con sus padres hasta el fallecimiento de la madre en 2002. En atención a su discapacidad, los padres venían solicitando, desde el año 1990, su admisión en centro de atención a minusválidos, sin respuesta favorable. Tras el fallecimiento de la madre, los familiares ingresaron a la interesada en una residencia cuyo coste no podían seguir sufragando, por lo que se solicitó una ayuda individual para personas con discapacidad a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades de la Junta de Castilla y León, que había concedido un importe por este concepto que representaba únicamente el 10 por 100 de lo concedido en el año 2003.

En el informe remitido por la citada Consejería a esta Institución se señalaba que, una vez examinado el expediente, se había comprobado un error en la grabación de los datos, lo que supuso que la Junta Central de Prestaciones estimara el recurso planteado por los interesados (0504609).

En anteriores informes, se ha dejado constancia de la disconformidad de algunos ciudadanos con las disposiciones por las que, al cumplir 65 años de edad, se produce el traslado desde las residencias de atención a discapacitados a centros de mayores. A este respecto, el Defensor del Pueblo ha considerado la adecuación de la norma, siempre que se valore cada circunstancia en particular y se programe el traslado a un centro de características adecuadas.

En este sentido, se realizaron actuaciones al constatarse que un ciudadano había sido trasladado a un centro inadecuado a sus necesidades de atención médico-psicológicas, dando por finalizadas dichas actuaciones una vez que la Consejería de Bienestar Social de la Comunidad Valenciana informó de la admisión de este ciudadano en una nueva residencia, que disponía de los recursos necesarios para su atención (0519162).

En otro orden de cosas, la concesión de la tarjeta de estacionamiento para personas con movilidad reducida, reconocida a raíz de la recomendación 98/376/CE del Consejo de 4 de junio de 1998, así como las normas relativas a su uso, han sido objeto de diversas actuaciones ante los ayuntamientos afectados. La Ley 19/2001, de 19 de diciembre, de reforma del texto articulado de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, incluye dentro de las competencias de los municipios, la regulación mediante ordenanza municipal de circulación de los usos de las vías públicas, haciendo compatible la equitativa distribución de los aparcamientos entre todos los usuarios, con la necesaria fluidez del tráfico rodado y con el uso peatonal de las calles, así como el establecimiento de medidas de estacionamiento limitado con el fin de garantizar la rotación de los aparcamientos, prestando especial atención a las necesidades de las personas con discapacidad que tienen reducida su movilidad y que utilizan vehículos, todo ello con el fin de favorecer su integración social.

En consecuencia, corresponde a los municipios la regulación de la tarjeta de estacionamiento de vehículos para personas con movilidad reducida lo que, en algunos casos, conlleva la disconformidad de los ciudadanos frente a las distintas previsiones municipales.

En este sentido, las quejas dirigidas a esta Institución han puesto de manifiesto las diferencias que pueden producirse, tanto respecto a las exigencias para la concesión de la tarjeta, que puede ser utilizada en todo el territorio de la Unión Europea, como en lo que se refiere a los beneficios que su utilización pueda conllevar. En los informes remitidos por las administraciones públicas competentes, se hace hincapié en el considerable incremento del fraude en las solicitudes de tarjetas y en las notables diferencias que se producen en el tráfico entre unas localidades y otras (0315345, 0422129, 0424396, 0503064, 0502694 y 0501754).

La eliminación de las barreras arquitectónicas preocupa cada vez más a los ciudadanos. Esta preocupación queda reflejada en los escritos dirigidos a nuestra oficina, en los que se plantean problemas de diversa índole que afectan tanto a edificios de titularidad pública, como a locales privados de uso público, cines, teatros, bares y restaurantes, entre otros. En las investigaciones realizadas se aprecia un incremento en la sensibilidad de las administraciones responsables, que está produciendo una mejora considerable de la accesibilidad en los ámbitos de la edificación, el urbanismo y el transporte. Sin perjuicio de lo anterior, esta Institución es consciente de que la plena adecuación de los

transportes y edificios públicos requiere de un progresivo esfuerzo por parte de las administraciones implicadas, extremo al que el Defensor del Pueblo seguirá prestando especial atención (0426499, 05032275 y 0427500).

9.1.3. Tercera edad

La situación de las personas mayores y en especial la ayuda a las personas que no pueden valerse por sí mismas, es una preocupación constante en nuestra sociedad. En los últimos informes, el Defensor del Pueblo ha incidido en la necesidad de dotar a las personas dependientes, de un marco jurídico que les garantice el bienestar a través de un sistema de servicios sociales, que atienda sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio, conforme a lo previsto en el artículo 50 de la Constitución Española.

El pasado año se dejaba constancia de la presentación del Libro blanco de la dependencia, como referente para la elaboración del proyecto de ley de atención a las personas dependientes. Hasta la fecha de elaboración del presente informe, no había tenido entrada en el Parlamento el proyecto de ley de autonomía personal y dependencia, si bien, a principios de año, el Gobierno presentó el anteproyecto de dicha norma.

En los escritos dirigidos a esta Institución se plantean diversas cuestiones, entre las que destacan, por su número y gravedad de la situación, las demandas de atención residencial. La notable diferencia entre el número de solicitudes y las plazas disponibles, aun cuando el incremento del número de éstas es constante, conlleva que cada vez la puntuación necesaria, para el acceso a las residencias públicas, sea mayor. Estos datos producen en algunos ciudadanos un efecto disuasivo, hasta el punto de que se dirigen al Defensor del Pueblo antes de haber iniciado la tramitación ante la Administración competente.

En este sentido, resulta ilustrativa la petición de intervención del Defensor del Pueblo, ante la situación de una anciana que no podía continuar viviendo sola en su domicilio. En las investigaciones realizadas se pudo comprobar que los servicios sociales no tenían conocimiento de la situación y, una vez en contacto con la interesada, pudo tramitarse favorablemente su solicitud de ingreso en un centro de mayores (05022789).

Del mismo modo, la información facilitada por un ciudadano, interno en centro penitenciario, sobre las dificultades de su madre de 80 años, que vivía con dos hermanos discapacitados, permitió a los servicios sociales de Valencia intervenir para procurar el ingreso de la madre, junto con uno de sus hijos, en una residencia de la tercera edad, al tiempo que al otro hermano se le concedía plaza en un centro residencial para enfermos mentales (0304498).

Por otra parte, siguen siendo significativas las solicitudes de traslado a centros de tercera edad, de distinta Comunidad autónoma a la de residencia habitual del solicitante. En este sentido, un ciudadano exponía que, en el año 1992, solicitó al entonces Instituto Nacional de Servicios Sociales una plaza en residencia asistida para su mujer, con una minusvalía del 90 por 100. Al no existir en ese momento plazas libres en la Comunidad de Madrid, se le concedió plaza en Torremolinos (Málaga), de carácter temporal, hasta que hubiera plaza en esta Comunidad. Desde entonces la mujer del reclamante ha pasa-

do por diversas residencias, procurando su acercamiento a Madrid, lugar donde reside toda su familia, incluido su marido.

En el informe remitido por la Consejería de Familia y Asuntos Sociales, se hace referencia al marco jurídico vigente, subrayando que toda las comunidades autónomas carecen de previsión, en sus distintas reglamentaciones de ingreso en los centros, acerca de las posibilidades de traslado o permutas interautonómicas. Subraya, además, las dificultades de articulación de esa posibilidad, teórica y práctica, dadas las diferencias existentes en cuanto a requisitos y criterio de acceso, precios públicos, tipología de centros, etcétera.

Sin perjuicio de lo anterior, en el presente caso se señalaba que la interesada tenía un expediente abierto de solicitud de residencia, financiada totalmente, en la Comunidad de Madrid, careciendo de la puntuación suficiente para la adjudicación de la plaza solicitada. No obstante, su puntuación sería bastante para optar a una plaza de financiación parcial, lo que fue comunicado a la interesada (05012604).

En el Informe del año 2003, se dejaba constancia de la denegación de una solicitud de ingreso en residencia en la Comunidad Valenciana, porque la interesada había cambiado recientemente de domicilio. Debido a este cambio, carecía de derecho en la Comunidad autónoma de procedencia, por no estar domiciliada en ella y, no se admitía su solicitud en su nuevo domicilio por falta de antigüedad. Durante el presente año, se ha tramitado finalmente su solicitud (0313478 y 05022705).

La adecuada atención a los usuarios de las residencias, es una cuestión que preocupa tanto al Defensor del Pueblo, como a las propias administraciones implicadas. Por ello, entendemos que las quejas y denuncias que formulan los propios residentes o sus familiares deben ser, en todo caso, objeto de verificación por parte de los órganos administrativos que tienen encomendada la inspección para garantizar los derechos de las personas mayores, adoptando las medidas que fueran necesarias (0422348).

Un aspecto importante en la vida de las personas mayores es, sin duda, su adecuada alimentación. Existen estudios que estiman que el 30-60 por 100 de las personas mayores institucionalizadas presentan mala nutrición y que, asimismo, un 35-60 por 100 de las altas hospitalarias también la presentan. Aunque los estudios al respecto no siempre cuentan con la metodología precisa, en el momento actual la alimentación y nutrición en los centros residenciales constituyen un área de atención prioritaria por parte de las administraciones públicas, y desde luego también por parte de esta Institución.

El Servicio Regional de Bienestar Social, organismo autónomo de la Comunidad de Madrid, que gestiona veinticinco residencias públicas, establece como uno de los programas o áreas de mejora para el año 2005, la alimentación y nutrición de residencias públicas para personas mayores. El diseño e implantación del programa incluye estudios que determinen la valoración de los menús actuales, sobre los que elaborar consejos y recomendaciones de carácter dietético y protocolos de valoración nutricional.

Por otra parte, se ha planificado una formación específica sobre dietética, para una correcta alimentación y nutrición en centros del citado Servicio Regional, y se ha elaborado un protocolo de atención para la alimentación e hidratación, dirigido a profesionales del área técnico asistencial (0419864).

Finalmente, otra cuestión, reiterada en anteriores informes, es la necesidad de incrementar los servicios de ayuda a domicilio, en atención al aumento progresivo de personas mayores que podrían mantener una vida autónoma, si recibieran la ayuda necesaria para las actividades que no pueden desarrollar por sí solas (0413657 y 0502979).

9.2. Seguridad Social

9.2.1. Campo de aplicación, afiliación, altas y bajas

En el Informe de la Institución correspondiente al año 2002, se hacía referencia a las actuaciones seguidas ante la entonces Dirección General de Ordenación Económica de la Seguridad Social, en relación con la extinción del régimen de previsión de los médicos de entidades aseguradoras de asistencia médico-farmacéutica y de accidentes de trabajo, con efectos 1 de enero de 2002, y su integración en la Seguridad Social, de acuerdo con lo previsto en la disposición adicional decimoctava de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, en la que se daba un plazo máximo de seis meses para determinar los derechos de los interesados, sin que hasta entonces se hubiera dado cumplimiento a dicha previsión legal. En su contestación, la citada Dirección General especificaba la metodología a seguir, y señalaba que se estaba ultimando un borrador de proyecto de reglamento en el que quedarían comprendidos tanto los activos como los pasivos afectados.

Al haberse producido un retraso excesivo en dar cumplimiento a lo anunciado por la Dirección General, los interesados volvieron a dirigirse a la Institución, lo que dio lugar a una nueva solicitud de informe a la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social. En su respuesta daba cuenta de los trámites seguidos para la elaboración de un proyecto de real decreto, regulador de dicha materia, en el que había intervenido la Dirección General de Seguros y Pensiones Públicas del Ministerio de Economía y Hacienda. Además había que tener en cuenta las sentencias dictadas por el Tribunal Supremo, de 24 de abril y 24 de mayo de 2004, que afectaban al proyecto de disposición señalado, lo que suponía variar la postura inicialmente adoptada, en el sentido de abordar por separado las situaciones de los colectivos afectados, correspondiendo a los órganos competentes de los ministerios afectados dar solución a la problemática planteada.

Por su parte, la Secretaría de Estado de la Seguridad Social estaba estudiando la posibilidad de impulsar la tramitación de la correspondiente disposición, para proceder a la integración en el Sistema de la Seguridad Social de los afectados por la desaparición del sistema de previsión señalado, para lo que era necesario recabar información de la ya citada Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones. A pesar del tiempo transcurrido, aún no se ha dado solución a la cuestión planteada en la queja (0109967).

Otro ciudadano planteaba su disconformidad con la imposibilidad de que los médicos que ejercieran su actividad profesional fuera de las comunidades autónomas de Cataluña y Baleares, pudieran optar entre la afiliación al Régimen Especial de los Trabajadores Autónomos, o a una mutualidad de previsión alternativa, lo que consideraba discriminatorio para dichos profesionales, ya que los que ejercen en el ámbito de las comunidades autónomas señaladas, pueden ejercitar el derecho de opción entre ambos sistemas, y aquellos otros que la realicen por cuenta propia en los restantes colegios de

España, no tendrían derecho a tal opción, de acuerdo con las previsiones contenidas en la disposición adicional decimoquinta de la Ley 30/1995, de 8 de noviembre, de ordenación y supervisión de los seguros privados, en la redacción dada a la misma por la Ley 50/1998, de 30 de diciembre.

La citada queja fue admitida a trámite ante la Tesorería General de la Seguridad Social. En su informe, esta entidad especificaba los requisitos que deberían reunir las mutualidades de previsión social creadas por los colegios profesionales, que pudieran ser alternativas al alta en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos, debiendo tenerse en cuenta, en el caso de mutualidades de ámbito territorial distinto al nacional —como la Mutual Médica de Cataluña y Baleares—, lo dispuesto al respecto por la Comunidad autónoma respectiva, ya que, en ese caso, dicha entidad era de adscripción obligatoria para los colegiados con anterioridad a 10 de noviembre de 1995, y para los posteriores, de carácter voluntario.

En tal sentido, dicha mutua había presentado solicitud para su reconocimiento como entidad alternativa al Régimen Especial de los Trabajadores Autónomos, para los profesionales colegiados en todo el territorio nacional, solicitud denegada por resolución de la entonces Dirección General de Ordenación Económica de la Seguridad Social, sin que existiera ninguna otra mutualidad alternativa para los profesionales médicos colegiados en el resto del territorio nacional, por lo que, a la vista de ello, se dieron por finalizadas las investigaciones seguidas con motivo de la queja (0502139).

En materia de inclusión, altas y bajas en el correspondiente régimen de la Seguridad Social, se han tramitado algunas quejas ante la Tesorería General de la Seguridad Social, que, en los informes emitidos en relación con cada una de ellas, ha detallado las circunstancias concurrentes en cada caso, así como las medidas adoptadas para dar solución satisfactoria a las pretensiones de los interesados, procediéndose a la devolución de las cuotas correspondientes en los casos en que había lugar (0503050, 0503244 y 05016651).

Asimismo, también se han efectuado actuaciones ante el Instituto Nacional de la Seguridad Social, en relación con una queja trasladada a esta Institución por el Procurador del Común de Castilla y León, relativa a la dificultad existente para que se pudiera considerar en situación asimilada a la de alta en la Seguridad Social, a los afectados por el síndrome tóxico a efectos de causar derecho a las prestaciones (pensiones) de la misma, teniendo en cuenta la previsión contenida en la disposición adicional vigesimoprimera de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social. La citada entidad gestora, en el informe emitido sobre dicha cuestión, se mostraba favorable a buscar una solución satisfactoria a tal pretensión, a lo que finalmente se ha dado cumplimiento con la publicación de la Orden TAS/4033/2004, de 25 de noviembre (0316506).

En menor número que en años anteriores, se han recibido quejas en las que los interesados planteaban su disconformidad con los informes de vida laboral emitidos por la Tesorería General de la Seguridad Social. En la mayoría de los casos alegaban que existían lagunas de periodos en alta en la Seguridad Social, aunque durante esos periodos habían realizado los correspondientes trabajos. Asimismo se mostraban disconformes con los efectos dados a las altas, al haberse producido en algunos casos actuaciones por

parte de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. En su mayoría, dichas quejas han sido admitidas a trámite ante el citado servicio común y, en los informes emitidos al respecto, se han puesto de manifiesto las incidencias existentes en cada caso, así como las medidas adoptadas para dar solución a cada uno de ellos, teniendo en cuenta la normativa reguladora de dicha materia (0401483, 0414943 y 0422617).

Cabe hacer mención especial a una queja, en la que el interesado exponía que, en función de la actividad profesional desarrollada, venía observando cambios continuos en las instrucciones dadas para la emisión de los informes de vida laboral. En algunos casos, dichos informes se entregaban a los representantes de los trabajadores en igualdad de condiciones que a los propios interesados; sin embargo, en otros casos, a representantes autorizados, incluso con poderes notariales, se les negaban los informes, a pesar de que en los formularios establecidos al efecto se reconocía tal posibilidad. Considerando que el objeto de la queja era de gran interés, se solicitó informe de la Tesorería General de la Seguridad Social, en cuya respuesta se señalaba que, a falta de normativa específica, se venía aplicando lo establecido en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, facilitándose información sobre las posibilidades existentes para solicitar los certificados, así como también que se habían remitido escritos a todas las direcciones provinciales, con la indicación de los requisitos que se deberían exigir para la emisión de tales documentos (05012884).

Como en años anteriores, se han recibido algunas quejas relativas a las dificultades que supone la aplicación del Sistema RED (remisión electrónica de documentos), teniendo en cuenta la obligatoriedad del mismo en la transmisión de datos a la Tesorería General de la Seguridad Social, en materia de altas, bajas y variaciones de trabajadores y de liquidación de cuotas, y referidas asimismo al hecho de que la obligatoriedad de incorporación a dicho sistema operativo deba efectuarse a través de *Windows*, haciendo depender los beneficios, bonificaciones y reducciones en la cotización a la Seguridad Social a la utilización de un sistema informático de una empresa privada. En la respuesta del mencionado servicio común de la Seguridad Social al informe solicitado sobre la cuestión indicada, se ponían de manifiesto las causas que habían motivado la elección del software entrust, entre ellas la de su mayor implantación y ser coincidente con el de la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre, aunque se estaban haciendo gestiones para garantizar su seguridad y la posibilidad de dar soporte a entornos de códigos libres. Asimismo se señalaba que, a largo plazo, se tenía previsto desarrollar otro software para su adaptación al Sistema RED (0426534, 0426897 y 0500025).

En cuanto a la obligatoriedad de la utilización del repetido Sistema RED y las dificultades que ello suponía para pequeños empresarios y profesionales afectados, al no admitirse comunicación o tratamiento de documentos físicos, cuestión puesta de manifiesto en otras quejas, la Tesorería General ha señalado que en dichos supuestos se ofrecía la ayuda y colaboración necesaria a las personas que lo requirieran (0423965).

9.2.2. Cotización y recaudación de cuotas

Se han realizado actuaciones ante la Tesorería General de la Seguridad Social, en relación con la cuestión objeto de una queja, en la que el interesado manifestaba que

había venido abonando la cotización correspondiente al seguro escolar, en función de los estudios de grado medio de música cursados por él. Sin embargo, como consecuencia del accidente escolar sufrido en el último curso, había solicitado la atención sanitaria y prestaciones que le pudieran corresponder, habiéndole sido denegadas las mismas por no estar comprendidos tales estudios en el campo de aplicación del citado seguro. Efectuadas las correspondientes investigaciones ante la Consejería de Educación y Ordenación Universitaria —de la que dependía el conservatorio de música afectado— y la Tesorería General de la Seguridad Social, se comprobó la improcedencia de la exigencia del pago de dichas cuotas, por lo que finalmente la Tesorería había procedido a regularizar la situación, no sólo la del promotor de la queja, sino también la de 62 alumnos más afectados, y a devolver las cantidades ingresadas indebidamente (0314692).

En otra queja se planteaban las disfunciones existentes en la cotización al Régimen Especial de los Trabajadores Autónomos, al efectuarse ésta por meses completos, aunque el ejercicio de la actividad se inicie en los primeros días del mes, problema que también se produce con la baja en dicho régimen por cese en la actividad, ya que, si ésta se tramita a primeros de mes, ha de cotizarse el mes completo. Por ello, se solicitó informe a la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social, en cuya respuesta, tras reseñar el régimen jurídico en que se basa el vigente sistema de cotización al régimen especial, así como la normativa del mismo, se ponían de manifiesto las diferencias existentes en relación con otros regímenes de la Seguridad Social, sin que se apreciara la existencia de situaciones discriminatorias respecto al régimen general, según el criterio establecido en diversas sentencias del Tribunal Constitucional (0427036).

También se han realizado actuaciones ante el repetido servicio común de la Seguridad Social, respecto al procedimiento establecido para la cotización en la situación de convenio especial, cuando la persona interesada tiene su residencia en el extranjero, así como en materia de devolución de cuotas indebidamente ingresadas, habiéndose adoptado las medidas procedentes para dar solución a la problemática planteada en las quejas sobre estas materias (0422479 y 0426221).

Sobre disconformidad de un interesado con los datos consignados en el informe de cotización, expedido por una dirección provincial de la Tesorería General de la Seguridad Social, al no figurar ninguna cotización por los trabajos efectuados en alguna de las empresas en las que había prestado servicios, se realizaron las actuaciones pertinentes ante la Tesorería General de la Seguridad Social, que dieron lugar a que se adoptaran las medidas procedentes para subsanar las deficiencias que se pudieran haber producido (0424069).

Al igual que en años anteriores, en materia de gestión recaudatoria, especialmente referida a la cotización al Régimen Especial de Trabajadores Autónomos, y a otros regímenes de la Seguridad Social, se han seguido recibiendo un importante número de quejas sobre los distintos actos de gestión recaudatoria, llevados a cabo por las direcciones provinciales de la Tesorería General de la Seguridad Social, entre los que cabe destacar los relativos a reclamaciones de deuda por descubiertos en la cotización de cuotas ya ingresadas; providencias de embargo de cuentas bancarias, salarios y bienes; errores en los datos identificativos de las personas afectadas; incidencias en las notificaciones de los distintos actos de gestión recaudatoria; así como también la falta de contestación

de escritos o de resolución de los recursos interpuestos ante las unidades administrativas correspondientes.

A la vista de las alegaciones formuladas en dichas quejas, se han admitido a trámite gran parte de ellas ante la Tesorería General de la Seguridad Social, procediéndose, en algunos casos, a la vista de los informes emitidos, a dar por concluidas las investigaciones iniciadas al efecto, por entender que las actuaciones se ajustaban a lo establecido en la normativa reguladora de dicha materia. En otros casos se ha procedido a estimar las alegaciones planteadas en las quejas, revisando los actos de gestión recaudatoria inicialmente adoptados (0300084, 0421139, 0428940, 0428964, 05007610 y 0513071).

Dentro de este apartado, cabe destacar una queja en la que el interesado señalaba que, por parte de la dirección provincial de la Tesorería General de la Seguridad Social, se le había seguido procedimiento recaudatorio, en vía ejecutiva, por descubiertos en la cotización al Régimen Especial de Trabajadores Autónomos durante varios años, lo que había dado lugar al embargo de su cuenta bancaria, en la que solamente ingresaba la pensión no contributiva que tiene reconocida. Teniendo en cuenta las alegaciones en que se basaba la queja, se procedió a su admisión a trámite ante la Tesorería General de la Seguridad Social y, en la contestación dada al respecto, se señalaba que a la vista del recurso planteado por el interesado, se habían dictado resoluciones estimatorias, por las cuales se determinaba la improcedencia de varios embargos practicados, una vez aplicada la deducción establecida en el artículo 607 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, y la escala a que se refiere el mismo, ya que solamente procedía el embargo de la cantidad que superara el límite establecido, en función del saldo existente en la cuenta. A la vista de ello, se había procedido a la devolución de los importes de las cantidades embargadas indebidamente (0504671).

9.2.3. Prestaciones por incapacidad temporal

Durante el año 2005, se han incrementado las quejas relacionadas con esta prestación, de las que, la mayor parte, corresponden a la disconformidad con actuaciones practicadas por las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales en la gestión de la misma.

Las cuestiones más destacables planteadas en las quejas se refieren a resoluciones dictadas para el reconocimiento del derecho al subsidio, suspensión del pago de la prestación como consecuencia del seguimiento y control de las situaciones de incapacidad temporal, anomalías y deficiencias en el abono, bien por la entidad afectada o por las empresas en virtud de la colaboración en la gestión, etcétera.

Considerando que dichas quejas tenían base suficiente, se ha procedido a la admisión a trámite de varias de ellas, bien ante el Instituto Nacional de la Seguridad Social o, en aquellas otras que afectan a las citadas entidades colaboradoras, ante la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, teniendo en cuenta las competencias que tiene atribuidas de coordinación y tutela de las mismas. En los informes emitidos, se han reseñado las circunstancias de hecho concurrentes en cada caso, así como las deficiencias que se habían producido en el pago de la prestación, adoptándose las medidas pertinentes para subsanar esas deficiencias (0418762, 0425021, 0425309 y 0428071).

Entre dichas quejas cabe resaltar una, en la que la interesada, en alta como trabajadora por cuenta propia en el Régimen Especial Agrario, planteaba su desacuerdo con la resolución adoptada por una mutua de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, al haberle denegado la prestación por incapacidad temporal, por considerar que no reunía los requisitos de habitualidad y medio fundamental de vida para estar afiliada y en alta en dicho régimen. La citada queja fue admitida a trámite ante la mutua afectada, a través de la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social, y en el informe emitido al respecto por parte de la entidad colaboradora, se ratificaba en los motivos de denegación expuestos en la resolución inicial, y a los que anteriormente se ha hecho mención, por lo que se le denegaba la prestación ya que, de las investigaciones practicadas, se desprendía que no realizaba actividad agraria ni ganadera, por lo que debería ser excluida del régimen especial, siendo, en consecuencia, incorrecta su afiliación y alta.

A juicio de esta Institución, la actuación de la mutua no se ajustaba a los requisitos exigidos para el reconocimiento del derecho a la prestación por incapacidad temporal, para los trabajadores por cuenta propia del Régimen Especial Agrario —que se reconoce con idéntica extensión, términos y condiciones que para los trabajadores por cuenta ajena del citado régimen, aunque con la aplicación de determinadas particularidades previstas para estos trabajadores en el artículo 3º del Real Decreto 1976/1982, de 24 de julio—, máxime teniendo en cuenta que considerar improcedente la afiliación y alta de la trabajadora en el régimen especial no es competencia de la entidad colaborada, por estar atribuida dicha competencia a la Tesorería General de la Seguridad Social, de acuerdo con la normativa aplicable al respecto. Por ello, esta Institución formuló a la mutua afectada una sugerencia, al objeto de que procediera a la revisión de la resolución denegatoria del subsidio por incapacidad temporal, dictando una nueva, conforme a la normativa reguladora de la prestación para los trabajadores por cuenta propia del Régimen Especial Agrario.

Igualmente, al adolecer la mencionada resolución de defectos formales, y no consignarse en la misma la posibilidad de que la persona interesada pudiera formular la correspondiente reclamación previa, ni tampoco el órgano administrativo ante el que habría de presentarse, ni el plazo de interposición, se formuló recordatorio del deber de que, en las resoluciones dictadas al efecto, figure la mencionada información.

La citada sugerencia no ha sido aceptada, por lo que, al amparo de lo establecido en el artículo 30.2 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, se han elevado los antecedentes sobre el caso a la Secretaría de Estado de la Seguridad Social para que resuelva lo procedente (0501059).

Sobre el seguimiento de la situación de incapacidad temporal, cabe hacer referencia a una queja, en la que la interesada manifestaba su disconformidad con las actuaciones practicadas por la mutua de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, en la que tenía formalizada la cobertura de la prestación, por estar incluida en el Régimen Especial de los Trabajadores Autónomos, al haberse efectuado dicho seguimiento por personas contratadas por la entidad colaboradora, con el fin de comprobar si durante el periodo de baja seguía realizando actividad por cuenta propia. Constatando que, efectivamente, así había sucedido, se dictaron las correspondientes resoluciones, suspendiendo el derecho a la percepción del subsidio durante el tiempo en que se había simultaneado el abono del mismo con el ejercicio de la actividad por cuenta propia.

La queja fue admitida a trámite, solicitándose informe de la mutua afectada, a través de la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social, y una vez valorada la contestación dada, se dieron por concluidas las investigaciones seguidas al efecto, por considerar que las resoluciones adoptadas se ajustaban a la normativa reguladora de dicha materia.

No obstante, esta Institución consideró la conveniencia de recabar información de la mencionada Dirección General, sobre las investigaciones practicadas y los medios utilizados por dicha entidad colaborada, para verificar si tales actuaciones se hallaban de acuerdo con lo previsto en el artículo 4.1 del Real Decreto 575/1997, de 18 de abril, en el que se establece la posibilidad de «realizar a tal efecto aquellas actividades que tengan por objeto comprobar el mantenimiento de los hechos y las situaciones que originaron el derecho al subsidio», teniendo en cuenta que se deben garantizar especialmente los derechos fundamentales al honor, la intimidad personal y la propia imagen, proclamados en el artículo 18.2 de la Constitución, así como la dignidad de los trabajadores. Por parte de dicho centro directivo se emitió el correspondiente informe, en el sentido de que dichas actuaciones se encontraban de acuerdo con la normativa reguladora de esta materia, así como también con el criterio sustentado por los tribunales de justicia, expresado en varias sentencias en las que se pone de relieve que determinadas formas de control no conculcan derechos fundamentales reconocidos en la carta magna (0412980).

9.2.4. Incapacidad permanente

Como se ha puesto de manifiesto en los informes de esta Institución de años anteriores, la mayor parte de las quejas planteadas en materia de incapacidad permanente, se refieren a la disconformidad de los interesados con las resoluciones denegatorias del derecho a pensión, cuando en las mismas se determina que las dolencias padecidas no son constitutivas de grado alguno de incapacidad, así como también las desestimaciones de las solicitudes de revisión del grado de incapacidad inicialmente reconocido.

Caso contrario, fue el de una queja en la que el interesado mostraba su desacuerdo con las resoluciones adoptadas por la dirección provincial del Instituto Nacional de la Seguridad Social correspondiente, en las que se le reconocía pensión de incapacidad permanente, entendiendo él que se encontraba capacitado para realizar la actividad que venía desempeñando. Admitida la queja ante el Instituto Nacional de la Seguridad Social, en el informe emitido se indicaba que se había dictado resolución desestimando la pretensión del interesado, al haberse ratificado el Equipo de valoración de incapacidades en el informe médico de síntesis inicial, en el que se le consideraba en situación de incapacidad permanente total. No obstante, se había declarado compatible con su pensión el nuevo trabajo desarrollado por el interesado (0422175).

También se han realizado actuaciones ante el mencionado Instituto, en relación con otra queja, en la que su promotor exponía que, si bien se le había acompañado el dictamen médico emitido por el Equipo de valoración de incapacidades, junto con la resolución denegatoria de la pensión de incapacidad permanente, no se le había dado traslado del informe médico de síntesis, en el que se especifican las dolencias padecidas, tal como había solicitado, petición que finalmente fue atendida (05011141).

En lo que se refiere a esta materia, cabe significar que, en el año 2002, con motivo de una queja, esta Institución planteó a la Secretaría de Estado de la Seguridad Social que se considerara la procedencia de actualización de las cuantías de las indemnizaciones por lesiones permanentes no invalidantes, dado el tiempo transcurrido desde la publicación de la Orden de 16 de enero de 1991, por la que se llevó a cabo el último incremento, sin que en aquel momento se atendiera tal pretensión, ya que el mayor esfuerzo que habría que realizar se centraba en el incremento de las pensiones. A pesar de ello, la citada Secretaría de Estado, con posterioridad, informó a la Institución de que finalmente se había solventado dicha cuestión con la publicación de la Orden TAS/1040/2005, de 18 de abril, por la que se habían actualizado los importes de las indemnizaciones, teniendo en cuenta la evolución del índice de precios de consumo (IPC) desde el año 1991 (0200114).

9.2.5. Pensiones de jubilación

En lo que se refiere a las pensiones de jubilación, son variadas las cuestiones planteadas por los interesados en sus quejas, aunque hay que destacar, como en años anteriores, las referidas a la aplicación de coeficientes reductores en la determinación del importe de la pensión, como consecuencia de acceder a la misma a partir de los 60 años, no obstante acreditar una dilatada carrera de cotizaciones. Esta problemática se ha recogido en informes anteriores, poniendo de relieve las actuaciones seguidas ante los órganos competentes del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Asimismo, se han formulado un número considerable de quejas, en las que los interesados muestran su disconformidad con el periodo de bases de cotización, tenidas en cuenta para calcular la base reguladora de la pensión de jubilación, al ser éste los quince años inmediatamente anteriores a la fecha del hecho causante, lo que genera en muchos casos perjuicios ya que, debido a circunstancias de empleo, las bases de cotización de mayor cuantía corresponden a periodos anteriores a los últimos quince años. La citada cuestión fue objeto de tratamiento por el Pacto de Toledo y recogida en el acuerdo entre el Gobierno y los agentes sociales, del año 2001, concluyéndose que es necesario ahondar en los criterios de contributividad de manera que se logre una mayor proporcionalidad entre las cotizaciones y la protección dispensada, lográndose con ello una mayor equidad en las pensiones.

En los dos últimos informes de la Institución a las Cortes Generales, se ha dado cuenta de las actuaciones seguidas, ante el Instituto Nacional de la Seguridad Social, en relación con algunas quejas referidas a los efectos económicos derivados del reconocimiento del derecho a pensiones de vejez del Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez, quejas que fueron denegadas inicialmente por no acreditar 1.800 días de cotizaciones al citado seguro, para determinar si tales efectos deberían retrotraerse al momento de la resolución denegatoria inicial o, por el contrario, habrían de quedar sujetos al plazo de prescripción de cinco o cuatro años, como consecuencia de la última resolución dictada.

Inicialmente, se consideró procedente el criterio sustentado por la entidad gestora. Pero, como se ponía de manifiesto en el Informe del año 2004, la Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de junio de 2003 sentaba el criterio de que los efectos de la revisión de

la cuantía de una pensión han de retrotraerse a los momentos iniciales, lo que motivó que se reiniciaran las actuaciones ante el citado Instituto. En los informes emitidos sobre el asunto, además de señalarse las consecuencias que se podrían derivar de dicho pronunciamiento judicial, el referido Instituto ponía de manifiesto la inexistencia de una regulación legal sobre dicha materia, así como también la falta de unanimidad jurisprudencial, ya que en algunos casos se aplica una retroactividad de tres meses, en otros de cuatro años, en aplicación de la prescripción, tal como se había aplicado en dichos supuestos, y no desde el momento inicial del reconocimiento del derecho. Concluían dichos informes, manifestando que sobre el citado asunto no se había variado el criterio existente hasta dicho momento.

A la vista de esos informes, y estudiada la cuestión de fondo planteada en las quejas a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Supremo, y, en concreto, de la Sentencia ya señalada de 11 de junio de 2003, se procedió a formular una recomendación, en el sentido de que, cuando se trate de revisiones favorables de pensiones del Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez, cuyas solicitudes se hubieran denegado por no acreditar el periodo mínimo de cotización exigido de 1.800 días, comprobándose con posterioridad el cumplimiento del citado requisito, los efectos para el pago de atrasos que resulten sean los que correspondan desde que se dictó la resolución denegatoria inicial. Asimismo, también se recomendaba que, ante la falta de normativa reguladora de esta materia, se dictara la que resultara procedente.

En relación con la aceptación o no de la citada recomendación, el Instituto Nacional de la Seguridad Social, en un nuevo informe, manifestaba que había dado traslado de la misma a la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social, subrayando el criterio favorable del referido Instituto a que se diera una solución legal al asunto, ante la deficiente regulación existente sobre la materia, sin que hasta estos momentos se haya producido pronunciamiento definitivo al respecto (0302290, 0309838 y 0310044).

9.2.6. Prestaciones de supervivencia

La Orden de 13 de febrero de 1967, por la que se establecen normas para la aplicación y desarrollo de las prestaciones de muerte y supervivencia del Régimen General de la Seguridad Social establecía, en su artículo 21.1 *d*), la extinción de la pensión de orfandad, en aquellos casos en los que los huérfanos con incapacidad absoluta contrajesen matrimonio, lo que motivó que esta Institución instase en su día la modificación de dicho artículo, en base fundamentalmente a las circunstancias económicas y personales de los perceptores de esa pensión.

Finalmente, el Real Decreto 1335/2005, de 11 de noviembre, por el que se regulan las prestaciones familiares de la Seguridad Social, ha introducido determinadas mejoras en el ámbito de la protección, dejando sin efecto la extinción mencionada (9910470, 0001210 y 0020992).

Las modificaciones del concepto de familia, operadas en los últimos años en la sociedad española, han dado lugar al aumento de las denominadas uniones de hecho, motivo por el cual el Defensor del Pueblo ha venido reiterando la necesidad de regular las mismas, fundamentalmente en lo que afecta al acceso a la pensión de viudedad, y ha facili-

tado información sobre tales actuaciones a los ciudadanos que se han dirigido a esta Institución, planteando la falta de regulación de estas uniones.

La disposición adicional quincuagésimo cuarta de la Ley 30/2005, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2006, prevé que el Gobierno presentará ante el Congreso de los Diputados, previa su valoración y análisis con los agentes sociales en el marco del diálogo social, un proyecto de ley que posibilite el acceso a la pensión de viudedad de aquellas personas que, sin la existencia de vínculo matrimonial, conformen un núcleo familiar (0500047, 0500563, 0502422, 05008302, 05016076, 05017229, 05020463 y 05035095).

La regulación propia de las pensiones del Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez (SOVI), establece un régimen de incompatibilidades con cualquiera otra pensión del Sistema de la Seguridad Social, que en su día fue declarado constitucional por el Tribunal Constitucional.

No obstante, esta Institución consciente de que la escasa cuantía de dichas prestaciones y de que la incompatibilidad de las mismas afecta fundamentalmente a pensionistas de viudedad, consideró oportuno, en el estudio elaborado sobre la problemática relativa a la pensión de viudedad, hacer referencia a la necesidad de compatibilizar las citadas pensiones del SOVI con las pensiones de viudedad del Sistema de la Seguridad Social.

Tal modificación normativa ha tenido finalmente favorable acogida, al aprobarse la Ley 9/2005, de 6 de junio, que compatibiliza las pensiones del SOVI con las de viudedad del Sistema de la Seguridad Social.

No obstante lo anterior, la norma citada parece que no ha dado solución a una serie de situaciones concretas, por lo que numerosos ciudadanos se están dirigiendo a la Institución a fin de poner de manifiesto las lagunas que, a su juicio, tiene la citada norma. En el momento de la elaboración del presente Informe se está procediendo a valorar la conveniencia de dar traslado de las citadas situaciones al Instituto Nacional de la Seguridad Social.

9.2.7. Prestaciones por desempleo

La interpretación restrictiva y *ad cautélam* del artículo 26.2 del Real Decreto 625/1985, de 2 de abril, que establece el reconocimiento automático de las prestaciones por desempleo, dio lugar a actuaciones ante el Servicio Público de Empleo de las que se dejó constancia en el Informe remitido a las Cortes Generales el pasado año 2004.

Al considerar no ajustada a Derecho la respuesta facilitada por el citado Servicio Público de Empleo, se consideró oportuno elevar una recomendación para que, en aquellos casos en los que se tuviese constancia de que los solicitantes de las prestaciones y subsidios reunían todos los requisitos para acceder a ellos, desconociéndose únicamente las bases de cotización que se han de tener en cuenta para el cálculo de la prestación, se aplicase la previsión establecida en el citado artículo 26.2 del Real Decreto 625/1985, de 2 de abril. La citada recomendación fue aceptada, dándose traslado para su cumplimiento a todas las direcciones provinciales del Servicio Público de Empleo (0410809 y 0413658).

Tal como está establecido reglamentariamente, en el primer pago de la prestación del subsidio por desempleo se descontará el importe correspondiente a los diez primeros días, siendo la justificación de tal descuento la generación de cobros indebidos de prestaciones de escasa cuantía. Pero la aplicación de nuevas tecnologías, al permitir el cruce de datos con otras entidades gestoras, parece que deja sin fundamento dicha justificación, manifestando el Servicio Público de Empleo que está tramitando un proyecto de Real Decreto, sobre simplificación administrativa de la gestión de las prestaciones por desempleo, en el que está previsto derogar el apartado 2 del artículo 26 del Real Decreto 625/1985, de 2 de abril, por el que se desarrollan las prestaciones por desempleo (05015271).

La puesta en marcha de sistemas informáticos, a los que se ha aludido anteriormente, ha permitido un procedimiento más breve y eficaz para el reconocimiento de las citadas prestaciones, por lo que se han producido variaciones sustanciales en las causas que motivan la tardanza en reconocer las mismas, tal como se ha puesto de manifiesto en informes anteriores. En el presente año, se ha detectado que, en ocasiones, los errores de mecanización de datos necesarios para el reconocimiento y abono, han sido los causantes de la referida tardanza. En efecto, la consignación errónea del número de cuenta bancaria en el que habrían de ingresarse las prestaciones, o la tramitación incorrecta de la causa de la baja ante la Tesorería General de la Seguridad Social, han dado lugar a actuaciones que han concluido favorablemente al subsanarse los mismos (0421247, 0422445, 0428872, 0500245 y 05012211).

9.2.8. Pensiones no contributivas

En el Informe del pasado año se hacía referencia a algunos problemas surgidos a partir de las modificaciones, en materia de prestaciones familiares, introducidas en la Ley General de la Seguridad Social por la Ley 52/2003, de 10 de diciembre. En concreto, se señalaba el problema derivado de la redacción dada al artículo 189.3, en virtud de la cual la percepción de las asignaciones económicas por hijo o acogido minusválido a cargo, resultaba incompatible con la pensión de orfandad con 18 o más años, incapacitado para todo trabajo. Con objeto de mantener el nivel de cobertura social de las personas discapacitadas, se aprobó el Real Decreto 664/2004, de 5 de marzo, de mejora de las pensiones de orfandad en favor de minusválidos. No obstante, se trataba de una solución de carácter temporal.

Posteriormente, la aprobación de la Ley 8/2005, de 6 de junio, para compatibilizar las pensiones de invalidez en su modalidad no contributiva con el trabajo remunerado, ha dado nueva redacción al referido artículo 189.3, suprimiendo definitivamente la incompatibilidad entre las citadas prestaciones.

Esta Ley pretende fomentar la integración laboral de las personas con discapacidad, compatibilizando el trabajo remunerado con las pensiones de invalidez en su modalidad no contributiva, de forma que los perceptores de estas pensiones no pierdan su derecho por la percepción de ingresos del trabajo, durante los cuatro años siguientes al inicio de la actividad, hasta el límite del indicador público de renta de efectos múltiples. A partir de dicho límite, la prestación se reducirá en una cuantía igual al 50 por 100 de la renta percibida por encima de tal cantidad.

Por otra parte, se debe dejar constancia de las actuaciones iniciadas por esta Institución, al tener conocimiento del cambio de criterio que venía manteniendo el Instituto Nacional de la Seguridad Social, en aplicación del artículo 13.1 del Real Decreto 356/1991, de 15 de marzo, y el artículo 183 de la Ley General de la Seguridad Social, tras la reforma introducida por la Ley 52/2003, de 10 de diciembre.

Mediante escrito de 12 de noviembre de 2003, de la Subdirección General de Ordenación y Asistencia Jurídica del Instituto Nacional de la Seguridad Social, a instancia de la Intervención General de la Seguridad Social, se comunicaban a las direcciones provinciales de dicho Instituto los nuevos criterios de aplicación sobre la fecha de efectos de las asignaciones económicas por hijo a cargo. Hasta entonces, aquellos ciudadanos que aún no tenían el título de minusvalía, podían presentar la correspondiente solicitud de la prestación por hijo minusválido a cargo, o bien la revisión de la cuantía, sin necesidad de esperar a su expedición, si justificaban haber solicitado ante el órgano competente de la Comunidad autónoma la calificación de minusvalía preceptiva.

Debe señalarse que los efectos iniciales, así como los modificativos, cuando implican un aumento en la cuantía de la prestación económica, vienen referidos a la fecha de la prestación de la solicitud o de la comunicación de la variación. Por otra parte, el artículo 10 del Real Decreto 1971/1999, de 23 de diciembre, de procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de minusvalía, prevé que el reconocimiento surtirá efectos desde la fecha de solicitud, es decir, de la expresa petición ante el órgano correspondiente.

La necesidad de esta doble petición puede dar lugar a situaciones, en las que la dilación en el reconocimiento del grado de minusvalía implique vaciar de contenido el derecho a la prestación económica por hijo minusválido a cargo. El nuevo criterio impuesto por el Instituto Nacional de la Seguridad Social, limitando los efectos económicos, en todo caso, a partir del día primero del trimestre natural inmediatamente siguiente a aquel en que se aporte el título de valoración de minusvalía, conlleva un claro perjuicio en los intereses económicos de un número considerable de ciudadanos, a causa de las posibles demoras en la valoración de su discapacidad, de las que no tienen culpa alguna.

Esta situación motivó la actuación del Defensor del Pueblo, que concluyó al conocerse que la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social dirigió un nuevo informe a la Intervención General de la Seguridad Social, en septiembre de 2005, modificando el criterio mantenido durante los meses anteriores y reiterando que, si bien el procedimiento debe iniciarse exigiendo al solicitante de la prestación, junto al formulario de solicitud, el título de minusvalía, dicho criterio debe ser interpretado de forma flexible, y, por tanto, el procedimiento se puede iniciar con la presentación del justificante de haber solicitado el reconocimiento del grado de minusvalía ante el órgano competente. Una vez que se haya acreditado fehacientemente la existencia del grado de minusvalía, los efectos económicos de la prestación de protección familiar por hijo a cargo, mayor de 18 años minusválido, se reconocerán a partir del día primero del trimestre natural siguiente a la presentación de la solicitud.

Este criterio, además, ha quedado reforzado con la aprobación del Real Decreto 1335/2005, de 11 de noviembre, por el que se regulan las prestaciones familiares de la Seguridad Social, cuyo artículo 17 regula los efectos económicos, nacimiento, modifica-

ción y extinción del derecho. Y el artículo 28, por su parte, clarifica que podrá iniciarse el procedimiento con la aportación por el interesado de la solicitud de reconocimiento de grado de minusvalía, efectuada ante el órgano competente (0423298).

En otro orden de cosas, esta Institución inició actuaciones ante el Instituto Nacional de la Seguridad Social, al haber tenido conocimiento de que el padre de un menor había intentado repetidas veces presentar una solicitud de ayuda familiar que había sido inadmitida, alegándose que la madre del niño necesitaba estar en situación regular en España para poder tramitar la ayuda, sin tenerse en cuenta que quien la solicitaba era el padre, ciudadano español.

La solicitud se presentó finalmente por correo ante la delegación provincial correspondiente, que respondió con un requerimiento de subsanación, en el mismo sentido de que resultaba necesario presentar copia de la tarjeta de residencia de la madre, la cual aportaba documentación suficiente para su identificación, a fin de evitar solicitudes duplicadas o fraudulentas, pero no es residente legal por el momento.

En la información facilitada por el citado Instituto al Defensor del Pueblo se dejaba constancia de los hechos descritos, señalándose que los mismos se debían a un error concreto y puntual que había sido subsanado, alegándose además que no se trata de una práctica habitual de gestión por parte de dicho Instituto (0426859).

9.2.9. Pago de prestaciones

Se han formulado algunas quejas relacionadas con las incidencias en el pago de las pensiones, debidas a motivos diversos. Entre ellos cabe destacar los derivados de reajustes de importes por aplicación de sentencias, retenciones indebidas en las pensiones como consecuencia de embargos judiciales, retrasos en el abono de distintas prestaciones, gastos de hospitalización e intervención a cargo del seguro escolar, etcétera.

En esta materia, cabe destacar las actuaciones seguidas ante el Instituto Nacional de la Seguridad Social, con motivo del retraso en el abono del subsidio por maternidad, debido a la falta de presentación, con la solicitud, del documento «certificado de idoneidad», que se consideraba imprescindible para la fiscalización del expediente. De las investigaciones practicadas al efecto, resultó la improcedencia de la exigencia del repetido documento, que se había hecho aportar por error.

Otro caso digno de mención era el planteado en una queja, en la que el interesado alegaba el retraso en el abono de la pensión devengada y no percibida, como consecuencia del fallecimiento de un pensionista, al no haberse aportado el certificado de defunción, documento que, de acuerdo con el informe emitido por la citada entidad gestora, resultó finalmente innecesario, al haberse solicitado del Registro Civil correspondiente (0024810, 0420061, 0428599, 0422792 y 0501074).

Conforme a los procedimientos establecidos para el pago de las prestaciones, suele transcurrir un plazo desde el reconocimiento de las mismas hasta que se produce el abono, y ello debido a la necesidad de que intervenga la Tesorería General, encargada de dar la orden de pago a la entidad financiera autorizada, o bien debido a la necesidad de efectuar el procedimiento de generación de nómina.

Estas tardanzas, fundamentalmente las de prestaciones o subsidios por desempleo, o maternidad, al suponer un grave perjuicio económico para los solicitantes, han dado lugar a que se indique a las entidades gestoras que se agilicen los procedimientos de pago para que el repetido abono se efectúe en el menor plazo de tiempo posible (0523461 y 05032317).

9.2.10. Aspectos procedimentales

Son escasas las quejas recibidas sobre esta materia, y generalmente no se refieren a cuestiones sustanciales relativas a los procedimientos establecidos en el ámbito de la Seguridad Social (recaudación de cuotas, reconocimiento del derecho a prestaciones, etc.), sino que más bien se plantean en ellas cuestiones tales como la falta de contestación de solicitudes, o peticiones formuladas ante los distintos órganos administrativos dependientes del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales o de las propias entidades de la Seguridad Social, reclamaciones por disconformidad con los datos reflejados en informes de vida laboral, peticiones de información de las causas que motivan el retraso en el trámite y resolución de expedientes, u otras materias. Dichas quejas han sido admitidas a trámite ante los organismos competentes, habiendo quedado solucionadas las cuestiones planteadas por los interesados, al haberse procedido a subsanar las deficiencias alegadas por ellos (0423614, 0501718, 0501782 y 05019872).

La utilización por parte de las entidades gestoras de un lenguaje excesivamente técnico en las notificaciones, dificulta su comprensión por parte de las personas a quienes van dirigidas, por lo que se instó de la Tesorería General de la Seguridad Social que dichas notificaciones se redactasen en lenguaje más accesible, personalizándolas en la medida de lo posible y con remisión, en todo caso, de los antecedentes necesarios para conocer del asunto a que se refiere.

La Tesorería General ha manifestado que comparte el criterio de esta Institución en el sentido de que las notificaciones se personalicen, se den las explicaciones oportunas y se remitan los antecedentes que figuren en el procedimiento, precisando que si en alguna ocasión es necesario incluir expresiones técnicas, ello deriva de las exigencias que la normativa aplicable establece como contenido necesario (0425097).

La solicitud de alta en el Convenio especial de la Seguridad Social, realizado a través de la Embajada de España en Tegucigalpa, dio lugar a algunas disfunciones derivadas de la reforma del salario mínimo interprofesional, por lo que los boletines de cotización habían sido anulados y enviados de forma centralizada a todos los suscriptores del citado Convenio.

Una vez que el interesado domicilió el pago y nombró un representante en España, se solventaron las citadas incidencias, al encontrarse al corriente de pago y no remitirse en lo sucesivo boletines manuales (0503733).

9.2.11. Seguridad Social internacional

Se han planteado quejas referidas a los retrasos excesivos, que se vienen produciendo en la resolución de expedientes tramitados al amparo de convenios internacionales

en materia de Seguridad Social, retrasos debidos, en la mayoría de los casos, a que por parte de los organismos competentes en la materia del país de que se trate, se producen demoras en el reconocimiento del derecho que pueda corresponder, o en la remisión de los formularios de enlace, necesarios para poder dictar resolución por parte de la Seguridad Social española, sin que sobre dichos aspectos esta Institución pueda intervenir, por tratarse de organismos extranjeros. No obstante, se facilita información a los interesados, en el sentido de que pueden dirigirse a las consejerías de trabajo y asuntos sociales españolas, al objeto de que se les preste la ayuda que resulte procedente y se les facilite la información necesaria.

Dentro de este apartado, cabe destacar alguno de los casos más significativos. Así, el expuesto en una queja en la que el interesado mostraba su desacuerdo con el procedimiento seguido para el cálculo de la base reguladora de la pensión de jubilación, que le había sido reconocida en aplicación de los reglamentos de la Unión Europea, en materia de Seguridad Social. Consideraba su promotor que dicha base reguladora debería ser actualizada, de acuerdo con el criterio establecido en la Sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo, de fecha 12 de marzo de 2003, en la que se determinaba que la actualización de la base reguladora ha de efectuarse en función de los incrementos experimentados por el salario mínimo interprofesional, hasta la fecha del hecho causante de la pensión, y no con los correspondientes a las revalorizaciones establecidos cada año para las pensiones de jubilación. Admitida la queja a trámite, el Instituto Nacional de la Seguridad Social, en el informe remitido sobre dicha cuestión, señalaba que el cálculo de la repetida base reguladora se efectuaba de acuerdo con la legislación española, teniendo en cuenta las bases de cotización inmediatamente anteriores al pago de la última cotización, e incrementando la pensión resultante con las revalorizaciones establecidas para cada año posterior, en aplicación de lo dispuesto en el Reglamento de la Comunidad Económica Europea 1408/1971, y significando asimismo que la Sentencia del Tribunal Supremo afectaba a un supuesto concreto, sin que se asumiera la doctrina contenida en la misma (0419853).

En los últimos años se han venido formulando quejas por pensionistas de jubilación, cuyas pensiones habían sido causadas en aplicación de los reglamentos de la Unión Europea en materia de Seguridad Social, en las que se solicitaba que en las resoluciones dictadas al respecto por parte del repetido Instituto Nacional de la Seguridad Social se aplicara la Sentencia 347/00, de 3 de octubre de 2002, del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en el denominado caso «Barreira» para que se dieran efectos retroactivos a la revisión de las cuantías de dichas pensiones, desde la fecha del reconocimiento inicial y no desde el día primero del mes siguiente a la solicitud, como se venía efectuando.

Valorando la importancia del asunto planteado, se solicitó informe del citado Instituto, el cual, en su contestación, se ratificaba en las resoluciones dictadas por las direcciones provinciales, en el sentido de que los efectos de las revisiones se ajustaban a la normativa interna, ya que de adoptarse el criterio de los interesados, se daría un trato más favorable a las personas que habían causado las pensiones, de acuerdo con los reglamentos comunitarios, que a los pensionistas españoles a los que se les hubiera aplicado exclusivamente la legislación de nuestro país, por lo que, en principio, se dieron por concluidas las investigaciones seguidas al efecto.

Con posterioridad, y teniendo en cuenta la Sentencia dictada por la Sala de lo Social del Tribunal Supremo, de 11 de junio de 2003, en la que se modificaba el criterio judicial, estableciendo la retroacción de los efectos económicos de la revisión de la cuantía de una pensión al momento inicial del reconocimiento, se planteó de nuevo la cuestión suscitada en las quejas al citado Instituto, al objeto de conocer si se había modificado el criterio, como consecuencia de dicha sentencia, y, en caso afirmativo, si podía ser aplicable a los casos planteados. En el nuevo informe, se señalaba que se iba a proceder, a la vista del mencionado pronunciamiento judicial, a estudiar su incidencia en los casos de revisión de pensiones. En otro informe complementario se ponía de manifiesto que valorada la repercusión que la sentencia podía tener respecto a los criterios generales establecidos en estos casos, y el coste económico que de su aplicación podría derivarse, se había considerado que, al no existir una regulación sobre dicha materia, ni tampoco unanimidad jurisprudencial al respecto, se iba a mantener el criterio sustentado hasta entonces.

Estudiados los informes emitidos, más la sentencia en cuestión del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, así como la dictada por la Sala de lo Social del Tribunal Supremo, se consideró la procedencia de formular al citado Instituto una recomendación, en el sentido de que los efectos económicos de las solicitudes de revisión formuladas por pensionistas de jubilación, para que se les aplique la Sentencia 347/00 de 3 de octubre de 2002, del repetido Tribunal, se retrotraigan a la fecha de efectos del reconocimiento inicial, y no al día primero del mes siguiente al de formulación de la solicitud, como se había hecho en el caso de los interesados. Asimismo, también se recomendaba que, ante la falta de normativa reguladora de esta materia, se dictara la que resultara procedente.

Teniendo en cuenta que no se producía un pronunciamiento expreso sobre la aceptación o no de la citada recomendación, el Instituto Nacional de la Seguridad Social, en un nuevo informe emitido sobre dicho asunto, informaba que se había dado traslado de la recomendación a la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social, poniendo de manifiesto el criterio favorable del Instituto, al objeto de que se diera la solución legal correspondiente, ante la deficiente regulación existente en la materia objeto de la repetida recomendación, sin que hasta estos momentos se haya producido pronunciamiento definitivo al respecto (0306544, 0306816, 0307152, 0307499, 0307886, 0309209, 0309352, 0309371, 0309404, 0310489, 03012952 y 05007845).

10. ADMINISTRACIÓN LABORAL

10.1. Formación profesional

El Acuerdo Nacional Tripartito de Formación Continua entre las organizaciones sindicales, empresariales y el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales ha permitido que los trabajadores desarrollen acciones formativas, correspondiendo el control de las entidades que imparten dicha formación a la Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo (FORCEM). Como consecuencia del escrito remitido por un trabajador de una empresa que impartía diversos cursos del FORCEM en el ámbito de la Comunidad castellano leonesa, en el que denunciaba diversas irregularidades, se procedió por parte del

Con posterioridad, y teniendo en cuenta la Sentencia dictada por la Sala de lo Social del Tribunal Supremo, de 11 de junio de 2003, en la que se modificaba el criterio judicial, estableciendo la retroacción de los efectos económicos de la revisión de la cuantía de una pensión al momento inicial del reconocimiento, se planteó de nuevo la cuestión suscitada en las quejas al citado Instituto, al objeto de conocer si se había modificado el criterio, como consecuencia de dicha sentencia, y, en caso afirmativo, si podía ser aplicable a los casos planteados. En el nuevo informe, se señalaba que se iba a proceder, a la vista del mencionado pronunciamiento judicial, a estudiar su incidencia en los casos de revisión de pensiones. En otro informe complementario se ponía de manifiesto que valorada la repercusión que la sentencia podía tener respecto a los criterios generales establecidos en estos casos, y el coste económico que de su aplicación podría derivarse, se había considerado que, al no existir una regulación sobre dicha materia, ni tampoco unanimidad jurisprudencial al respecto, se iba a mantener el criterio sustentado hasta entonces.

Estudiados los informes emitidos, más la sentencia en cuestión del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, así como la dictada por la Sala de lo Social del Tribunal Supremo, se consideró la procedencia de formular al citado Instituto una recomendación, en el sentido de que los efectos económicos de las solicitudes de revisión formuladas por pensionistas de jubilación, para que se les aplique la Sentencia 347/00 de 3 de octubre de 2002, del repetido Tribunal, se retrotraigan a la fecha de efectos del reconocimiento inicial, y no al día primero del mes siguiente al de formulación de la solicitud, como se había hecho en el caso de los interesados. Asimismo, también se recomendaba que, ante la falta de normativa reguladora de esta materia, se dictara la que resultara procedente.

Teniendo en cuenta que no se producía un pronunciamiento expreso sobre la aceptación o no de la citada recomendación, el Instituto Nacional de la Seguridad Social, en un nuevo informe emitido sobre dicho asunto, informaba que se había dado traslado de la recomendación a la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social, poniendo de manifiesto el criterio favorable del Instituto, al objeto de que se diera la solución legal correspondiente, ante la deficiente regulación existente en la materia objeto de la repetida recomendación, sin que hasta estos momentos se haya producido pronunciamiento definitivo al respecto (0306544, 0306816, 0307152, 0307499, 0307886, 0309209, 0309352, 0309371, 0309404, 0310489, 03012952 y 05007845).

10. ADMINISTRACIÓN LABORAL

10.1. Formación profesional

El Acuerdo Nacional Tripartito de Formación Continua entre las organizaciones sindicales, empresariales y el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales ha permitido que los trabajadores desarrollen acciones formativas, correspondiendo el control de las entidades que imparten dicha formación a la Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo (FORCEM). Como consecuencia del escrito remitido por un trabajador de una empresa que impartía diversos cursos del FORCEM en el ámbito de la Comunidad castellano leonesa, en el que denunciaba diversas irregularidades, se procedió por parte del

Servicio Público de Empleo Estatal al inicio de un seguimiento de los grupos afectados, minoración de la liquidación de la ayuda y traslado a la sección de Investigación de la Seguridad Social, al haberse detectado la veracidad de dichas irregularidades (0428438).

La normativa que regula las citadas acciones de formación continua en las empresas, determina que la financiación de los permisos individuales ha de reunir el requisito de que las horas destinadas por el trabajador al citado permiso coincidan con su jornada laboral en la empresa, fundamentando tal pretensión en que la formación no puede realizarse fuera de la jornada laboral, ya que de otro modo no sería necesaria la autorización de la empresa ni la misma sufriría perjuicio económico, fundamento de la subvención.

Tal regulación ha dado lugar a que trabajadores con jornada nocturna estimen que existe una posible discriminación, al venírseles denegando sistemáticamente los citados permisos individuales de formación, al realizarse fuera de la jornada laboral, estimando el Servicio Público de Empleo Estatal que no cabe alegar la discriminación aludida, ya que éstos no deben ausentarse de su puesto de trabajo, y que, por tanto, las situaciones no son iguales, añadiendo que en todo caso son varias las vías para acceder a la formación, tanto a nivel estatal como autonómico conforme a las iniciativas desarrolladas en virtud del Real Decreto 1046/2003, de 1 de agosto.

Con independencia de considerar que las actuaciones son conformes a la normativa, podría valorarse la conveniencia de establecer acciones formativas, destinadas específicamente a los trabajadores con jornada de trabajo nocturno, como así se hizo saber al citado servicio (0419913 y 0515585).

La Orden de 19 de diciembre de 1997 del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de subvenciones públicas para la contratación de trabajadores desempleados, para la realización de obras y servicios de interés general y social, determina criterios preferentes para la selección de los trabajadores.

Por otra parte, el Real Decreto 235/2000, de 18 de febrero, que regula el programa de renta activa de inserción para desempleados con especiales necesidades económicas y dificultad para encontrar empleo determina, que los perceptores de la renta tendrán prioridad para la incorporación a los cursos del Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional.

Al comprobarse que la Dirección General del Servicio Cántabro de Empleo daba prioridad, en la selección para cursos impartidos por ese Gobierno, a los demandantes cuyo periodo de inscripción era inferior a once meses, en detrimento de los empleados que perciben la renta activa de inserción, se estimó oportuno recordar a la citada Dirección General que, por razón de rango normativo, tenía prioridad lo establecido en el programa de renta activa de inserción frente a las distintas instrucciones emitidas en su día por la entonces Dirección General del Instituto Nacional de Empleo. El organismo de la citada Comunidad autónoma manifestó que las oficinas de empleo de la misma aplicarían los criterios, en cuanto a colectivos prioritarios para la selección, en los cursos de formación, en razón del Real Decreto 235/2000 antes citado (0414956).

10.2. Colocación y empleo

10.2.1. Conciliación de la vida familiar

En los últimos años se han experimentado cambios significativos en la incorporación de la mujer al mercado de trabajo, con un acercamiento a las tasas de empleo femenino existentes en los demás países de la Unión Europea, lo que ha motivado la necesidad de arbitrar políticas dirigidas a procurar ayudas para la conciliación entre la vida familiar y laboral.

No obstante dichas políticas no deben dirigirse únicamente a la protección del derecho de igualdad de oportunidades, de acceso y permanencia en el empleo para las mujeres, sino que hay que ampliar tal concepto considerándolo como medidas dirigidas a respetar los derechos, obligaciones y responsabilidades de todos los miembros de la familia.

Esta Institución, desde sus inicios, ha incidido en la necesidad de modificar y ampliar las prestaciones de maternidad, pudiendo citarse al respecto distintas propuestas dirigidas a la Administración en este sentido, tales como la extensión de la prestación por parto múltiple en el supuesto de adopción, el reconocimiento de la misma cuando se produzca acogimiento provisional y la modificación del disfrute del descanso en caso de nacimiento de bebés prematuros, de las que se ha dejado constancia en anteriores informes remitidos a las Cortes Generales.

La Ley 39/1999, de 5 de noviembre, para promover la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras, y el Real Decreto 1335/2005, de 11 de noviembre, por el que se regulan las prestaciones familiares de la Seguridad Social, han recogido algunas de las propuestas anteriormente reseñadas.

Así, el citado Real Decreto 1335/2005, de 11 de noviembre, prevé la posibilidad de que el otro progenitor perciba las prestaciones de maternidad, en caso de fallecimiento de la madre durante el parto o posteriormente. El artículo 48.4 del vigente Estatuto de los Trabajadores contempla la opción de disfrute de una parte indeterminada e ininterrumpida del periodo de descanso por el padre, salvo que, en el momento de su efectividad, la incorporación al trabajo de la madre suponga un riesgo para su salud.

A juicio de esta Institución, la limitación reseñada supone la imposibilidad de que el padre disfrute del citado permiso en caso de enfermedad de la madre que requiera hospitalización, o en caso de incapacidad temporal de la misma, siempre que, en ambos casos, la enfermedad sea temporal y por tanto no derive en incapacidad permanente, lo que conllevaría la desatención del recién nacido, al tener que asumir dicha función el padre u otra tercera persona.

Por parte del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales se indicó que, aun cuando no existía ninguna objeción para efectuar la modificación legal correspondiente, la posibilidad de llevarla a cabo se veía limitada por las disponibilidades presupuestarias del sistema de la Seguridad Social, que condicionan de forma decisiva la regulación laboral del descanso por maternidad.

No obstante, concluía en su informe el citado Ministerio que el Gobierno se ha comprometido a elaborar una ley de igualdad entre hombres y mujeres que, en su caso, junto con una nueva ley de conciliación de la vida familiar y laboral, contemple nuevas medi-

das entre las que podría recogerse la planteada por esta Institución, para mejorar la conciliación laboral y familiar (0424859).

En el vigente Estatuto de los Trabajadores se han introducido modificaciones, a fin de contemplar las prestaciones a las que se tiene derecho en caso de parto múltiple, tal como la ampliación del permiso de maternidad previsto en el artículo 48.4 del mismo. No ocurre lo mismo con el permiso de lactancia, regulado en el artículo 37.4 del citado Estatuto de los Trabajadores, en el que tan sólo se contempla la atención de un hijo menor de nueve meses.

En el año 2003, y al apreciar que existía contradicción entre el artículo 37.4 del mencionado Estatuto de los Trabajadores y la Ley 39/1999, de 5 de noviembre, se consideró necesario recabar de la Secretaría General de Empleo el criterio interpretativo al respecto, toda vez que la jurisprudencia venía pronunciándose en defensa de la ampliación del permiso de lactancia en caso de parto múltiple, al primar el interés de los niños frente a los de la organización empresarial.

Dicha Secretaría General se manifestó en el mismo sentido que esta Institución, la jurisprudencia y la doctrina mayoritaria, concluyendo que al carecer de competencias sobre la materia, la opinión vertida se emitía en respuesta a la consulta planteada. Durante el año al que se contrae el presente Informe, y al constatarse que las trabajadoras se ven obligadas a acudir a la jurisdicción competente para el reconocimiento de la ampliación del permiso, se elevó escrito a la Dirección General de Ordenación Normativa del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales proponiendo la modificación del referido artículo 37.4 del Estatuto de los Trabajadores, para evitar distintos tratamientos según que la trabajadora acuda a los tribunales o, por desconocimiento, no haga uso de tal posibilidad.

La Dirección General de Trabajo ha vuelto a reiterar que comparte el criterio de considerar la lactancia como un derecho esencial del recién nacido, no debiendo por eso compartir tal derecho con uno o más hermanos, pues ello supondría una limitación del mismo. Finalmente concluía señalando que no se contempla la posibilidad de modificar la norma en el sentido interesado, remitiéndose, como en otras ocasiones, a la futura ley de igualdad entre hombres y mujeres y a la nueva regulación sobre la conciliación de la vida familiar y laboral, en el marco del proceso del diálogo social.

Estudiada la respuesta y teniendo en cuenta que la modificación del Estatuto de los Trabajadores puede proponerse por el Gobierno, sin necesidad de la aprobación de la citada ley de igualdad, se está estudiando la posibilidad de remitir recomendación en tal sentido (0507046).

Entre los logros obtenidos para la conciliación objeto del presente epígrafe, se encuentra el derecho a la reducción de jornada para el cuidado del hijo menor de seis años, siendo frecuentes las solicitudes de ampliación de dicha edad, tal como se ha señalado en otro apartado de este Informe, haciéndose mención por parte de la Dirección General de Trabajo a la posible ampliación de las medidas tendentes a facilitar la reducción de la jornada por guarda legal, remitiéndose una vez más a la futura regulación en la reiterada ley de igualdad entre hombres y mujeres, así como a la nueva ley de conciliación de la vida familiar y laboral, reiterándose que en todo caso la misma deberá adoptarse en el marco del proceso de diálogo social (0428224, 0505913 y 05038921).

De cuanto antecede cabe concluir que esta Institución realizará un seguimiento pormenorizado de las modificaciones que finalmente se incorporen en la ley de igualdad entre hombres y mujeres, así como en la nueva ley de conciliación de la vida familiar y laboral, normas a las que el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales ha trasladado la adopción de soluciones que promuevan la integración laboral de las mujeres, mejorando sus condiciones de trabajo y la conciliación del mismo con su actividad familiar.

El aumento de núcleos monoparentales, al que se hacía referencia en el Informe correspondiente al año 2004, ha producido modificaciones sociales que no han sido recogidas por la normativa vigente. En este sentido puede señalarse que la Orden de 18 de diciembre de 2002, de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social de la Junta de Castilla y León, por la que se regulan las prestaciones económicas de pago único a los padres y/o madres por el nacimiento o la adopción de hijo, requiere la presentación del libro de familia, al estimar que ambos progenitores son beneficiarios de la citada ayuda económica. Tal regulación dio lugar en el caso de una queja planteada ante esta Institución, a que la citada ayuda, solicitada por la madre, se ingresase en la cuenta del padre que había reconocido legalmente al hijo pero que no convivía con la madre, al estimarse que el mismo es el primer beneficiario de la prestación.

Ante tal contradicción, la Administración actuante indicó que estaba trabajando en la modificación de las bases de la convocatoria de las citadas ayudas, a fin de otorgar un tratamiento más adecuado a las situaciones de monoparentalidad y evitar situaciones como la descrita (0417338).

Según han venido estableciendo diversas sentencias de la jurisdicción social, el derecho a la jornada reducida, por cuidado de hijo menor, no debe limitar las prestaciones económicas de Seguridad Social a las que las trabajadoras tengan derecho cuando se produzca el hecho causante de las mismas, al estimar los tribunales que dicho derecho no sólo protege la conciliación de la vida laboral y familiar, sino también el propio interés del menor a recibir la mejor atención posible.

En base al citado criterio, se estimó oportuno solicitar información del Servicio Público de Empleo, al reconocer una prestación por desempleo a la solicitante, aplicando las normas de parcialidad en función de la reducción de jornada por cuidado de hijo, modificando el citado servicio la resolución inicial y concediendo la prestación como un supuesto de desempleo total (0500804).

No obstante lo anterior, a finales del año al que se refiere el presente Informe se han recibido quejas sobre el mismo asunto, por lo que se valorará la conveniencia de solicitar de la entidad gestora explicación del criterio que aplica, y si se ha dado traslado del mismo a todas las direcciones provinciales del repetido servicio (05040263 y 05041148).

10.2.2. Empleo de personas con discapacidad

Tal como se señalaba en el Informe del año 2004, la publicación de la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, suscitó dudas interpretativas en lo que se refiere al acceso de los pensionistas de incapacidad permanente total, absoluta o gran invalidez, a los beneficios de los programas de empleo, concluyendo la Subdirección de Ordenación Normativa de la

Dirección General de dicho Servicio de Ordenación, que no existía impedimento alguno para que los pensionistas accediesen a los citados programas de empleo.

No obstante, el traspaso de la gestión, en el ámbito del trabajo, empleo y formación, a las distintas comunidades autónomas, ha dado lugar a que se reproduzca el problema, y muy concretamente en el Servicio Regional de Empleo de Madrid, el cual manifestó que acogía favorablemente el criterio mantenido por el repetido servicio público (0505390).

10.2.3. Seguridad y salud en el trabajo

La seguridad de los trabajadores en los centros de trabajo requiere una actuación rápida, no sólo por la protección de esos trabajadores sino también porque puede producir efectos adversos sobre la prestación de servicios. En este sentido, los trabajadores de un centro de salud de Cantabria exponían que venían siendo objeto de amenazas y agresiones, tanto el personal médico como el administrativo, por parte de determinados pacientes, sin que se hubiese dado una respuesta efectiva a las denuncias presentadas.

Trasladado el problema a la Consejería de Sanidad, Consumo y Servicios Sociales del Gobierno de Cantabria, la misma remitió a las gerencias una serie de instrucciones, con la finalidad de unificar criterios en cuanto a las medidas a adoptar en supuestos de agresiones, tales como la posibilidad de representación en juicio, asistencia socio-jurídica y ejercicio de acciones por parte de letrado de la Dirección General del Servicio Jurídico del citado Gobierno. Todo ello sin perjuicio de las actuaciones concretas realizadas en el citado centro de salud, en virtud de las conversaciones mantenidas con responsables del Cuerpo Nacional de Policía (0501177).

10.2.4. Oficinas de empleo

La gestión de las ofertas de empleo, transferida a las comunidades autónomas, ha dado lugar a una serie de actuaciones en los últimos años, de las que se deducía que las disfunciones tenían su fundamento en la falta de conexión de las bases de datos de los servicios públicos de empleo autonómicos con la existente en el Servicio Público de Empleo Estatal, remitiendo a la implantación del Sistema de Información de los Sistemas Públicos de Empleo (SISPE), establecido en la Ley 56/2003, 16 de diciembre, de Empleo.

Una vez establecida finalmente la citada aplicación informática se ha constatado que, debido a la complejidad de la interconexión de los procesos de intercambio de información, que se ejecutan de forma simultánea y coordinada entre el sistema estatal y los autonómicos, se han producido algunas incidencias y ralentización en su funcionamiento, todo ello unido a la novedad que supone el manejo de la aplicación por los gestores de las oficinas (05010428).

En relación con lo anterior esta Institución tiene confianza en que las distintas cuestiones, planteadas en diversos informes remitidos a las Corte Generales, cuya resolución quedaba supeditada al citado sistema informático, queden definitivamente solventadas.

La puesta en funcionamiento de una nueva tarjeta de afiliación a la Seguridad Social (TAAS), cuyo objeto es dar una serie de servicios al ciudadano que competen a distintas administraciones, mediante terminales automáticos de información y gestión (TAIG), ha supuesto dificultades, algunas complejas y difíciles de resolver, al estar incluidos en un mismo equipo servicios procedentes de distintos organismos.

En este sentido, el mal funcionamiento del cajero situado en la oficina de Rota (Cádiz), dio lugar a que el mantenimiento del mismo no fuese asumido por ninguna de las administraciones afectadas, resultando, tras una larga tramitación, que el mismo competía a la Subdirección General de Informática y Estadística del Servicio Público de Empleo Estatal (0417630).

10.2.5. Otros aspectos relativos a la Administración laboral

La confidencialidad de los datos personales, profesionales y bancarios de los trabajadores de empresas privadas, no permite la investigación directa por parte del Defensor del Pueblo, pero sí la remisión de los hechos conocidos a la Inspección de Trabajo a fin de verificar el inicio de las actuaciones pertinentes y la adopción, en su caso, de medidas sancionadoras.

Tal procedimiento fue el utilizado, al conocerse que la documentación referida a los trabajadores de una empresa de trabajo temporal había sido abandonada en la calle, una vez finalizado el *Forum* 2004 en Barcelona, para el que habían estado trabajando.

Por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social se comunicó que, al no existir denuncia alguna en relación con los hechos expuestos, se había procedido a realizar una actuación en base a los hechos descritos por esta Institución, y que la Agencia Española de Protección de Datos había investigado la vulneración del derecho a la confidencialidad, no siendo firme la resolución adoptada por la misma (0426809).

11. HACIENDA PÚBLICA

11.1. Tributos estatales

El Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) sigue dando lugar a numerosas quejas, muchas de las cuales se repiten año tras año. Así sucede con la configuración en dos niveles de la obligación de declarar respecto a los rendimientos del trabajo. Efectivamente, la existencia de dos límites que fijan la obligación de declarar en dicho impuesto, se recoge en el articulo 97 del Texto Refundido de la Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, que establece un límite general para estar obligado a presentar declaración de 22.000 euros anuales si los rendimientos del trabajo proceden de un solo pagador, y otro distinto de 8.000 euros cuando los rendimientos provienen de más de un pagador, salvo que la suma de las cantidades percibidas del segundo y restantes pagadores no supere en su conjunto los 1.000 euros anuales, en cuyo caso el límite vuelve a ser los 22.000 euros anuales.

La reducción tiene su causa en el hecho de que estos rendimientos no soportan retenciones o si la soportan es muy reducida, por lo que si no se minora para ellos el límite

La puesta en funcionamiento de una nueva tarjeta de afiliación a la Seguridad Social (TAAS), cuyo objeto es dar una serie de servicios al ciudadano que competen a distintas administraciones, mediante terminales automáticos de información y gestión (TAIG), ha supuesto dificultades, algunas complejas y difíciles de resolver, al estar incluidos en un mismo equipo servicios procedentes de distintos organismos.

En este sentido, el mal funcionamiento del cajero situado en la oficina de Rota (Cádiz), dio lugar a que el mantenimiento del mismo no fuese asumido por ninguna de las administraciones afectadas, resultando, tras una larga tramitación, que el mismo competía a la Subdirección General de Informática y Estadística del Servicio Público de Empleo Estatal (0417630).

10.2.5. Otros aspectos relativos a la Administración laboral

La confidencialidad de los datos personales, profesionales y bancarios de los trabajadores de empresas privadas, no permite la investigación directa por parte del Defensor del Pueblo, pero sí la remisión de los hechos conocidos a la Inspección de Trabajo a fin de verificar el inicio de las actuaciones pertinentes y la adopción, en su caso, de medidas sancionadoras.

Tal procedimiento fue el utilizado, al conocerse que la documentación referida a los trabajadores de una empresa de trabajo temporal había sido abandonada en la calle, una vez finalizado el *Forum* 2004 en Barcelona, para el que habían estado trabajando.

Por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social se comunicó que, al no existir denuncia alguna en relación con los hechos expuestos, se había procedido a realizar una actuación en base a los hechos descritos por esta Institución, y que la Agencia Española de Protección de Datos había investigado la vulneración del derecho a la confidencialidad, no siendo firme la resolución adoptada por la misma (0426809).

11. HACIENDA PÚBLICA

11.1. Tributos estatales

El Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) sigue dando lugar a numerosas quejas, muchas de las cuales se repiten año tras año. Así sucede con la configuración en dos niveles de la obligación de declarar respecto a los rendimientos del trabajo. Efectivamente, la existencia de dos límites que fijan la obligación de declarar en dicho impuesto, se recoge en el articulo 97 del Texto Refundido de la Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, que establece un límite general para estar obligado a presentar declaración de 22.000 euros anuales si los rendimientos del trabajo proceden de un solo pagador, y otro distinto de 8.000 euros cuando los rendimientos provienen de más de un pagador, salvo que la suma de las cantidades percibidas del segundo y restantes pagadores no supere en su conjunto los 1.000 euros anuales, en cuyo caso el límite vuelve a ser los 22.000 euros anuales.

La reducción tiene su causa en el hecho de que estos rendimientos no soportan retenciones o si la soportan es muy reducida, por lo que si no se minora para ellos el límite

de 22.000 euros podrían producirse significativas desigualdades, así como la pérdida de información que supondría para la Hacienda pública la no obligación de declarar estas rentas, que por su cuantía pueden resultar exentas de pago a cuenta.

El problema mayor radica en que al tratarse de rentas de escasa cuantía, no suelen ser objeto de retención o las retenciones que se practican son muy reducidas, por lo que los contribuyentes se encuentran en el momento de presentar la declaración, con que el resultado de la liquidación es una cuota a pagar relativamente alta para su economía.

Un grupo de viudas, que percibían diversas rentas no sujetas a rentención, planteó esta cuestión al Defensor del Pueblo que trasladó el problema a la Secretaría de Estado de Hacienda, que ha comunicado que el nuevo sistema trata de ajustar el importe de las retenciones con la cuota final del impuesto, consiguiendo una igualdad entre las retenciones practicadas y la cuota impositiva. Esa igualdad sólo puede lograrse en el primero de los dos niveles, pues la intervención de un único pagador de rendimientos permite alcanzarla, al tenerse en cuenta para el cálculo del tipo de retención todas las cantidades satisfechas por el empleador.

Por el contrario, en el segundo nivel la intervención de dos o más pagadores ha inducido al legislador a reducir el límite, ya que al ser las retenciones efectivamente soportadas, como consecuencia del fraccionamiento de pago, inferiores a las que resultarían de existir un único pagador, se produciría un efecto de desimposicion si se estableciese un único límite determinante de la obligación de declarar.

A mayor abundamiento, en el caso de percepción de pensiones de viudedad, se produce un incremento de la capacidad económica al percibir la pensión de viudedad habitualmente con otras rentas, lo que motiva que no resulte viable, a juicio de dicha Secretaría, considerar dicha situación como una nueva excepción de la aplicación del límite de declarar de 8.000 euros anuales, como sucede en los casos de anualidades por alimentos a favor de los hijos, pues la introducción de esta medida sí podría producir efectos discriminatorios en referencia a otros perceptores de otras rentas.

Esta Institución ha reiterado a la Administración que el actual sistema de retenciones, para los contribuyentes que perciben rendimientos de más de un pagador, en las circunstancias como las descritas en la queja, ha evidenciado un cierto perjuicio para estos contribuyentes al no permitir que las retenciones que soportan se ajusten a la cuota liquida que les correspondería, objetivo que la nueva ley pretendía al respecto.

Si bien existen obstáculos para el establecimiento de un sistema distinto que permitiera ajustar las retenciones a la cuota, sobre todo por la dificultad temporal de conocer a 1 de enero la cuantía de los rendimientos a percibir durante el ejercicio, se entiende que se debería articular alguna fórmula que permitiera evitar los problemas que el actual sistema genera. Sin embargo, la Administración no comparte el criterio de esta Institución, por lo que se han concluido las actuaciones (0217952 y 5011584).

El hecho de que la normativa del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas imponga la obligación de presentar declaración de forma objetiva, sin tener en cuenta si realmente existiría obligación de ingreso de tales rentas, dió lugar a actuaciones que quedaron reflejadas en anteriores informes.

La Secretaría de Estado de Hacienda en su primer informe, alababa los beneficios que suponía la elevación a 1.000 euros por parte de la Ley 46/2002, de 18 de diciembre, de reforma parcial del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, del límite conjunto que exonera la obligación de declarar a los contribuyentes que obtengan exclusivamente rendimientos íntegros del trabajo, del capital o de actividades profesionales, así como ganancias patrimoniales. En cuanto al resto de casos indica que, aun cuando se obtengan rentas que no den lugar a cuotas diferenciales positivas, la obligación de declarar viene motivada por la función de control de las rentas que el contribuyente debe realizar a la Administración tributaria, por la relación que la obtención de determinadas rentas puede representar para el cumplimiento de obligaciones tributarias formales o por su incidencia cuantitativa en la liquidación del impuesto para ejercicios futuros.

Sin embargo, la citada Secretaría no tenía en cuenta que la función de control, en la que ampara la actual redacción, puede llevarse a cabo por otros medios de los que la Administración dispone y que en este caso concreto, quizás sin intención del legislador, al coordinar ambos preceptos se contraviene el sentido general de la norma que pretende gravar sólo la renta disponible produciendo claramente un resultado injusto.

Esta Institución, basándose en las consideraciones anteriormente expuestas, recomendó a la citada Secretaría la modificación del citado artículo 97 que fija el límite que determina la obligación de declarar en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, de forma que tuviese en cuenta alguna circunstancia subjetiva respecto a la obligación de ingreso de tales cuentas.

La Secretaría de Estado contestó que, efectivamente, la norma no exonera de presentar declaración a los contribuyentes que obtienen pérdidas patrimoniales, con independencia de cuál sea su cuantía, lo que puede dar lugar a situaciones en las que los ascendientes o descendientes no se benefician de aplicar el mínimo familiar y determinadas reducciones en la base imponible, que se encuentran condicionadas a que las personas que generen el derecho, no presenten declaración o comunicación. La recomendación se aceptó para la próxima reforma, en que se tomarán en consideración las medidas encaminadas a corregir esta situación (0109028).

En cambio, la recomendación que se formuló para que el mencionado artículo 97 de la Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas recogiese un límite cuantitativo, que fijase la obligación de declarar cuando lo que se perciben son rendimientos de actividades agrícolas, no ha sido aceptada a pesar de que la modificación propuesta iba encaminada a cumplir el sentido general de la norma de gravar solo la renta disponible (0312118).

En lo que se refiere a la solicitud formulada por el Síndic de Greuges de Cataluña, acerca del establecimiento de un plazo específico y concreto de emisión de los certificados, que han de enviar los retenedores del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas a los sujetos pasivos, correspondientes a las retenciones o ingreso a cuenta del ejercicio, ya que la norma solo dispone que han de ser librados antes del inicio del periodo de declaración, la Secretaría de Estado de Hacienda comunicó que al estar vinculada la certificación con el resumen anual de retenciones e ingreso a cuenta efectuados, resumen que tiene como fecha límite el 31 de enero de cada año, cabría hablar del 1 de febrero de cada año como fecha de inicio de puesta a disposición de la mencionada certificación.

Por ello el plazo para la puesta a disposición estaría comprendido entre el 1 de febrero y el día anterior al del inicio del plazo de presentación de la solicitud de devolución, para los no obligados a declarar (habitualmente el 1 de marzo), o de la declaración del impuesto (habitualmente el 2 de mayo).

En consecuencia la actual configuración de este plazo, en particular la delimitación de su término final, no parece un impedimento para que los contribuyentes puedan presentar su solicitud de devolución o declaración desde el primer día de apertura del respectivo plazo de solicitud o declaración. No obstante, la petición del Síndic de anticipar el final del plazo de puesta a disposición de la certificación, sería estudiada en el marco de la futura reforma del impuesto analizando los intereses de la parte obligada a emitir el certificado.

Finalmente la Administración tributaria considera que la actual normativa del impuesto armoniza los intereses de las dos partes afectadas en la emisión de los certificados, por lo que no estima conveniente realizar ninguna modificación al respecto (0422331).

Se ha reiterado a la Secretaría de Estado de Hacienda, tras la solicitud del Síndic de Greugues de Cataluña, la recomendación de recoger expresamente en la Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas la no sujeción al impuesto de las indemnizaciones, concedidas por las comunidades autónomas a favor de quienes sufrieron privación de libertad en establecimientos penitenciarios, como consecuencia de los supuestos contemplados en la Ley 46/1977, de 15 de octubre, de Amnistía.

Dicha Secretaría no consideró conveniente proceder a la modificación de la normativa en este aspecto, por lo que se han concluido las actuaciones iniciadas (0428926).

La recomendación efectuada sobre la posibilidad de modificar la Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas a fin de que contemplase alguna deducción para los gastos que les supone a los padres acudir a la adopción internacional, y que quedó recogida en el Informe anual anteriormente presentado, ha quedado finalmente desechada por el Ministerio de Hacienda que considera que la familia y, en particular, los descendientes, tienen un tratamiento adecuado en la normativa del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, por lo que acceder a una medida fiscal como la que se propone supondría establecer un tratamiento favorable para unas situaciones particulares, relacionadas con los descendientes en este caso, cuando otras igualmente atendibles, como son los gastos de enfermedad, nacimiento, etc., se consideran incluidas en las cuantías de los mínimos personales y familiares establecidas en el impuesto.

No obstante, se recuerda que las comunidades autónomas de Andalucía, Aragón, Castilla y León, y Madrid, han hecho uso de la capacidad normativa que les atribuye la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común y ciudades con estatuto de autonomía, estableciendo deducciones autonómicas para estos supuestos, ya que se refieren a circunstancias personales o familiares de los contribuyentes (0417308, 0417322, 0417328, 0417400, 0417775 y 0419027).

La introducción de modificaciones en el régimen civil de custodia de los hijos en los casos de separación, también ha dado lugar al planteamiento de una queja en la que

unos ciudadanos exponían que, al tener la guarda y custodia compartida de los hijos, se forman de hecho dos unidades familiares a la vez, pero que la normativa fiscal no contempla esta posibilidad.

La Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas dispone que, en los casos de separación legal, pueden formar unidad familiar el padre o la madre y todos los hijos menores de edad, salvo los que vivan independientes de éstos y los mayores incapacitados judicialmente sujetos a patria potestad prorrogada, que convivan con uno u otro, estableciendo este requisito de convivencia a 31 de diciembre del ejercicio, impidiendo pues, a efectos fiscales, la existencia de más de una unidad familiar.

Dado que en la realidad se dan dos unidades familiares cuando la guarda y custodia es compartida por ambos padres, se planteó el problema a la Dirección General de Tributos, que indicó la imposibilidad de formar más de una unidad familiar, que nadie puede pertenecer a dos unidades familiares distintas y que, por el momento, esta cuestión no se encuentra entre los objetivos de la modificación normativa del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas que en ese momento se estaba llevando a cabo.

Por otra parte explicaba que, a efectos de la aplicación del mínimo familiar por descendientes, la normativa exige que el descendiente conviva con el contribuyente, por lo que en el caso de separación matrimonial, el mínimo corresponderá a quien tenga atribuida la guarda y custodia de los hijos a fecha del devengo del impuesto, esto es el 31 de diciembre de cada año. No obstante procederá el prorrateo por partes iguales, cuando la guarda y custodia sea compartida con independencia del progenitor con el que conviva a la fecha del devengo.

Esta Institución ha manifestado que es el artículo 84 del Texto Refundido de la Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, el que define el concepto de unidad familiar como la formada, en el caso de separación legal, por el padre o la madre y los hijos menores con los que convivan, o mayores incapacitados sujetos a patria potestad prorrogada y con los que exista convivencia. Ello implica que en el caso, que como novedad ha acogido la legislación civil de guarda y custodia compartida, se dan los requisitos que el artículo 84 anteriormente citado exige, es decir, convivencia del hijo o hijos con los padres. Aunque el mínimo familiar por el descendiente se pueda prorratear en el caso de guarda y custodia compartida, no se soluciona la ambigüedad en la que se deja a los padres y madres separados con guarda y custodia compartida, al impedírseles tributar conjuntamente con los hijos con los que conviven.

Por ello, con independencia de que esta Institución proceda a la conclusión de sus actuaciones, entiende que se debería aprovechar la futura reforma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas para adecuar la misma a la legislación civil, permitiendo en este único caso la existencia de dos unidades familiares y reflejando, en suma, las complejas realidades de unidad familiar que existen actualmente (05019525).

Continúa pendiente de que la Secretaría de Estado de Hacienda informe sobre si se va a modificar la Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, para permitir a las parejas de hecho optar por la tributación conjunta, ya que en la configuración actual de las modalidades de unidad familiar no resulta posible esta posibilidad (0416059 y varias).

La Dirección General de la Agencia Estatal de Administración Tributaria ha informado con ocasión de la tramitación de un expediente, de que ha llegado a un acuerdo de colaboración con la Seguridad Social, para conocer los datos relativos a las cotizaciones de los trabajadores autónomos, que está ya operativo. Este sistema permite a la Agencia Estatal de Administración Tributaria disponer de la información sobre las cuotas ingresadas por las personas acogidas al Régimen Especial de Trabajadores Autónomos así como sobre las cuotas ingresadas por las personas acogidas al Régimen Especial Agrario, por cuenta propia y ajena, desde el ejercicio 2004.

Este expediente se planteó por una ciudadana, cuya declaración resultó a devolver, pero con ingresos según la base de datos de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, que se nutre de información proporcionada por terceros, superiores a los declarados por ella, procediéndose a una comprobación de su autoliquidación a fin de permitir aclarar la discrepancia (0423959).

Sin embargo se está a la espera de que se remita un informe de dicha Agencia, sobre su disposición de la información relativa a las cuotas satisfechas a sindicatos y colegios profesionales, y que constituye un gasto deducible de los rendimientos del trabajo, ya que este dato no consta en los borradores de declaración que se remiten a los contribuyentes por el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (05034818).

Por otra parte, en lo que se refiere al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, hay que destacar la actuación llevada a cabo para que la Agencia Estatal de Administración Tributaria proceda al embargo, en las cuentas corrientes que menos perjuicios pueda ocasionar a los interesados. En concreto en un expediente se embargó la cuenta de ahorro vivienda en vez del dinero depositado en otras cuentas que hubieran causado menos perjuicios a la interesada.

Si bien el Reglamento General de Recaudación no prevé limitaciones específicas en el embargo de cuentas corrientes, hay que tener en consideración que el principio de eficacia y eficiencia que preside la actuación administrativa, en los casos en que como éste existen diversas cuentas corrientes, hace que se deba embargar la que menos perjuicios cause a los interesados que, en principio, será otra distinta a la cuenta corriente ahorro vivienda.

La Agencia Estatal de Administración Tributaria ha informado que en los registros informáticas sólo figura el carácter de cuenta corriente, cuenta de ahorro o imposición a plazo, por lo que no tiene información de la condición de cuenta ahorro vivienda, ya que además la normativa tampoco exige que ésta tenga una denominación específica, de forma que con base en esa información, se pudiese proceder con anterioridad al embargo de aquellas cuentas que no tuviesen el carácter de ahorro vivienda. No obstante, la sugerencia formulada por esta Institución será tenida en cuenta (0420777).

Asimismo, se han iniciado actuaciones con la Agencia Estatal de Administración Tributaria en relación con la no admisión de una deducción por adquisición de vivienda habitual, pues la entidad bancaria no calificó el préstamo solicitado como «adquisición de vivienda» motivo por el cual no se comunicó a la hacienda pública que tenía este concepto (05023618).

Por último, en lo que se refiere a la solicitud de cita previa para que los servicios de la Agencia Estatal de Administración Tributaria practiquen la declaración, hay que destacar que varios ciudadanos han expresado su dificultad en contactar con el servicio telefónico.

Acerca de dicho servicio, la Dirección General de la Agencia Estatal de Administración Tributaria ha comunicado que su configuración y dimensionamiento se realizan tomando en consideración datos objetivos del año anterior, las particularidades propias y previsiones de crecimiento de la demanda para cada campaña de renta y, como es obvio, los recursos humanos y materiales, incluidos los financieros, disponibles.

La Agencia Tributaria es consciente de que los recursos con los que cuenta son limitados, pero, en todo caso, los destinados a la prestación del servicio telefónico de cita previa están suficientemente dimensionados, para poder atender a lo largo de su período de funcionamiento a los contribuyentes que, previsiblemente, van a demandarlo.

Así, en la última campaña de renta, el servicio, que se prestó desde el 27 de abril hasta el 29 de junio de 2005, fue atendido por un máximo de 1.278 operadores distribuidos en cuatro centros situados en diferentes zonas del territorio español. Con estos medios, la Agencia Estatal de Administración Tributaria estaba en disposición de atender más de 2.500.000 llamadas y de hecho, según la información proporcionada por la misma, estas previsiones se cumplieron. En el 901 22 33 44 se atendieron 2.876.880 llamadas y se concertaron 2.746.157 citas.

Pese a todo, en este tipo de servicios de prestación y difusión masivas, suele producirse en los primeros días un elevado nivel de saturación por la ingente cantidad de llamadas recibidas. Además, la congestión del servicio se incrementa por la reiteración de las llamadas no atendidas, reiteración que se realiza en intervalos cada vez más breves en promedio por la mayor disponibilidad de teléfonos, que permiten repetir la llamada sin necesidad de marcar de nuevo el número del destinatario.

Esta facilidad de reiterar la llamada es la única circunstancia que puede explicar que en la última campaña, el primer día de prestación del servicio, se produjeran más de 2 millones de intentos de establecer comunicación con el 901 22 33 44.

Como se puede comprender, dimensionar el servicio para lograr un nivel satisfactorio de cobertura, cuando el número de llamadas alcanza cotas como las reseñadas, es prácticamente inviable y aun cuando fuese posible supondría una utilización ineficiente de los recursos de la Agencia Estatal de Administración Tributaria.

Ahora bien, superados los días iniciales e incluso a pesar del incremento de llamadas por repetición de las no atendidas, los datos muestran que la situación se fue normalizando. En concreto, el 13 de mayo de 2005 el índice de cobertura de llamadas, atendidas sobre recibidas en los centros de prestación del servicio, se encontraba próximo al 75 por 100. Posteriormente señala que el índice de cobertura fue del 89 por 100 el 20 de mayo de 2005; del 95 por 100 el 3 de junio de 2005; y del 97 por 100 el 17 de junio de 2005. Por otra parte, como alternativa a la concertación de cita por teléfono, el servicio de cita previa se pone a disposición de los contribuyentes en la página de la Agencia Tributaria en Internet (05016947, 05008711 y 05011717).

11.2. Impuestos transmisorios

El diferente tratamiento fiscal en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, de las transmisiones mortis causa de padres a hijos y entre cónyuges en las comunidades autó-

nomas de régimen común y en el País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra, provocó la apertura de una queja de oficio, así como la presentación de diferentes reclamaciones.

El Impuesto de Sucesiones y Donaciones regulado en la Ley 29/1987, de 18 de diciembre, grava los incrementos de patrimonio obtenidos a título lucrativo por las personas físicas, y se aplica en todo el territorio nacional con las salvedades del País Vasco y Navarra, siendo especialmente importantes las reglas de territorialidad que la norma recoge.

La Ley 28/1990, de 26 de diciembre, del Convenio Económico con la Comunidad Foral de Navarra conceptúa el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones como un tributo propio de la Comunidad foral y establece que tributan en Navarra las herencias cuando el causante tenga su residencia en Navarra o conserven la condición política de navarros, y prevé la exención de las mencionadas adquisiciones de los ascendientes, descendientes, cónyuges o miembros de una pareja estable.

A su vez, en el País Vasco la exacción corresponde a las respectivas diputaciones forales, cuando el causante tenga su residencia habitual en dicha Comunidad, y desde el 1 de enero de 1992 están exentas las adquisiciones hereditarias, incluida la percepción de cantidades procedentes del seguro de vida por el cónyuge, ascendientes y descendientes.

Sin embargo, el resto de las comunidades autónomas cuenta hasta la fecha con un régimen común, en el que las adquisiciones hereditarias de los ascendientes, descendientes y cónyuges tributan con carácter general en el impuesto sobre sucesiones.

En 2003 se realizó una recomendación a la Secretaría de Estado de Hacienda, sobre la diferencia fiscal de las transmisiones *mortis causa* de padres a hijos y entre cónyuges. En respuesta a la misma indicó la Secretaría de Estado que no consideraba acertada la modificación unilateral del impuesto, en virtud de la aplicación del principio de lealtad institucional consagrado en el artículo 2.1 *e*) de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, estimando que cualquier modificación habría de ser consensuada en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades autónomas.

A la vista de tales afirmaciones se iniciaron investigaciones ante las distintas comunidades autónomas, siempre en la consideración de que se trata de un impuesto cedido cuya titularidad corresponde al Estado.

La posibilidad de llegar a conclusiones unitarias a fin de recomendar un trato fiscal igualitario del sujeto pasivo, con independencia del lugar de residencia en el territorio español, no ha sido posible. Sin embargo, es necesario llegar a consecuencias similares de la aplicación de la regulación fiscal, al objeto de evitar posibles discriminaciones.

En el Impuesto de Sucesiones y Donaciones, en principio, la normativa aplicable viene determinada por el lugar de residencia del causante, conforme a los artículos 6 y 7 de la Ley 29/1987, de 18 de diciembre, del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones y el artículo 70 del Real Decreto 1629/1991, de 8 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento del Impuesto de Sucesiones y Donaciones, lo que puede ocasionar diferencias en la tributación de las transmisiones de bienes, al existir distinta regulación en cada Comunidad autónoma.

La investigación iniciada pretendía conocer la repercusión económica de la desaparición del Impuesto de Sucesiones y Donaciones en cada Comunidad autónoma de las

herencias directas, entendiendo por tales las que se dan entre padres e hijos y entre cónyuges, para lo cual era preciso saber el coste de la gestión del mismo, dato que no se ha podido obtener de forma general. Para hallar este elemento era imprescindible saber, como mínimo, el ingreso recaudado por las declaraciones de este impuesto, las comprobaciones de valores efectuadas, los expedientes sancionadores y el resultado económico de todo ello, así como el personal destinado al efecto, junto con el dato de las liquidaciones cuyo resultado no determina ingreso.

El panorama normativo es muy diverso, y esta dispersión dificulta a los ciudadanos conocer el derecho vigente en cada caso. La regulación del Impuesto de Sucesiones y Donaciones se encuentra recogida a nivel estatal en la Ley 29/1987, de 18 de diciembre, del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones y ha sido cedido en determinados aspectos a las comunidades autónomas por la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común y ciudades con estatuto de autonomía.

Las comunidades autónomas han abordado de forma diferente este impuesto, habiendo establecido casi todas las mejoras en la modalidad de transmisiones mortis causa, equiparándose a la exención en casi todos los supuestos, con porcentajes superiores al 90 por 100 de reducción o bonificación y recogiendo de forma prolija los supuestos básicos de la normativa común. Las leyes aprobadas hasta 31 de diciembre de 2005 por las comunidades autónomas, son las siguientes:

Comunidad Autónoma de Andalucía:

— Ley 10/202, de 21 de diciembre, por la que se aprueban normas en materia de tributos cedidos y otras medidas tributarias, administrativas y financieras.

— Ley 18/2003, de 29 de diciembre, por la que se aprueban medidas fiscales y administrativas.

— Ley 3/2004, de 28 de diciembre, de Medidas Tributarias, Administrativas y Financieras.

Comunidad Autónoma de Aragón:

— Ley 3/1999, de 1o de marzo, del Patrimonio Cultural Aragonés.

— Ley 13/2000, de 27 de diciembre, de Medidas Tributarias y Administrativas.

— Ley 26/2003, de 30 de diciembre, de Medidas Tributarias y Administrativas.

— Ley 13/2005, de 31 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas.

Comunidad Autónoma del Principado de Asturias:

— Ley 15/2002, de 27 de diciembre, de acompañamiento a los Presupuestos Generales para 2003.

— Ley 6/2003, de 30 de diciembre, de acompañamiento a los Presupuestos Generales para 2004.

Comunidad Autónoma de las Illes Balears:

— Ley 11/2002, de 23 de diciembre, de Medidas Tributarias y Administrativas.

— Ley 10/2003, de 22 de diciembre, de Medidas Tributarias y Administrativas.

— Ley 8/2004, de 23 de diciembre, de Medidas Tributarias, Administrativas y de Función Pública.

Comunidad Autónoma de Canarias:

— Ley 2/2004, de 28 de mayo, de Medidas Fiscales y Tributarias.

Cantabria:

— Ley 11/2002, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales en Materia de Tributos Cedidos por el Estado.

Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha:

— Ley 21/2002, de 14 de noviembre, de Medidas Fiscales de Apoyo a la Familia y a Determinados Sectores Económicos y de Gestión Tributaria.

— Ley 15/2003, de 22 de diciembre, de Medidas Tributarias de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

— Ley 17/2005, de 29 de diciembre, de Recaudación de Tributos.

Comunidad Autónoma de Castilla y León:

— Ley 11/2000, de 28 de diciembre, de Medidas Económicas, Fiscales y Administrativas.

— Ley 14/2001, de 28 de diciembre, de Medidas Económicas, Fiscales y Administrativas.

— Ley 21/2002, de 27 de diciembre, de Medidas Económicas, Fiscales y Administrativas.

— Ley 9/2004, de 28 de diciembre, de Medidas Económicas, Fiscales y Administrativas.

— Ley 13/2005, de 27 de diciembre, de Medidas Financieras.

Comunidad Autónoma de Cataluña:

— Ley 19/1998, de 28 de diciembre, sobre Situaciones Convivenciales de Ayuda Mutua.

— Ley 25/1998, de 31 de diciembre, de Medidas Administrativas, Fiscales y de Adaptación al Euro.

— Ley 21/2001, de 28 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas.

— Ley 31/2002, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas.

— Ley 18/2003, de 4 de julio, de apoyo a las familias.

— Ley 12/2004, de 27 de diciembre, de Medidas Financieras.

— Ley 21/2005, de 29 de diciembre, de Medidas Financieras.

Comunidad Autónoma de Extremadura:

— Ley 8/2002, de 14 de noviembre, de Reforma Fiscal de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

— Ley 9/2005, de 27 de diciembre, de Reforma en Materia de Tributos Cedidos.

Comunidad Autónoma de Galicia:

— Ley 3/2002, de 29 de abril, de Medidas de Régimen Fiscal y Administrativo.

— Ley 7/2002, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales y de Régimen Administrativo.

— Ley 9/2003, de 23 de diciembre, de Medidas Tributarias y Administrativas.

— Ley 14/2004, de 29 de diciembre, de Medidas Tributarias y de Régimen Administrativo.

Comunidad de Madrid:

— Ley 5/2004, de 28 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas.

— Ley 7/2005, de 23 de diciembre, de Ordenación Económica.

Comunidad Autónoma de la Región de Murcia:

— Ley 11/1998, de 28 de diciembre, de Medias Financieras, Administrativas y de Función Pública Regional.

— Ley 9/1999, de 27 de diciembre, de Medidas Tributarias y de Modificación de Diversas Leyes Regionales en materia de Tasas, Puertos, Educación, Juego y Apuestas y Construcción y Explotación de Infraestructuras.

— Ley 15/2002, de 23 de diciembre, de Medidas Tributarias en Materia de Tributos Cedidos y Tasas Regionales (año 2003).

— Ley 8/2003, de 21 de noviembre, de establecimiento de una deducción autonómica en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones para las adquisiciones mortis causa por descendientes y adoptados menores de veintiún años.

— Ley 8/2004, de 28 de diciembre, de Medidas Administrativas, Tributarias, de Tasas y de Función Pública.

— Ley 9/2005, de 29 de diciembre, de Ordenación Económica.

Comunidad Autónoma de La Rioja:

— Ley 9/2004, de 22 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas para el año 2005.

Comunidad Valenciana:

— Ley 13/1997, de 23 de diciembre, por la que se regula el tramo autonómico del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y Restantes Tributos Cedidos.

El siguiente cuadro expresa de forma resumida la tributación del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones.

Comunidades autónomas	Grupos de parentesco. Bonificación de la B	Empresa familiar	Vivienda habitual	Minusvalías	Limita-ciones	Varios
Andalucía	100% G. I y II		99,99% I y II	100%	Sí	E A
Aragón	100% G. I	95% G. I y II	100% G. I	100%	Sí	F
Asturias		99% G. I y II	Hasta 99%		Sí	C
I. Balears	99% G. I		100% G. I y II	-300.000 €	Sí	PL
Canarias			99% G. I y II	Hasta 225.000	Sí	A, C
Cantabria	Hasta 50.000 €	98% G. I y II	99% G. I	Hasta 200.000	Sí	E, S, PH, C
Castilla-La Mancha	95% G. I 20% G. II	3%		95%	Sí	EA
Castilla y León	-60.000 € G. I y II	99% G. I y II		Hasta 225.000	Sí	E, PH, I
Cataluña		95%	95%	Hasta 570.000	Sí	E, PH, S, T, M, DPU
Extremadura	-70.000 G. I	100% G. I y II	100% G. I y II	Hasta 180.000	Sí	E, EA, PL
Galicia	1.000.000 G. I			Hasta 216.400	Sí	I, C
La Rioja	99% G. I y II	99% G. I y II	95% G. I y II		Sí	EA
Madrid	99% G. I	95% G. I y II	95% G. I y II	Hasta 153.000	Sí	E, S, PH, I
Murcia	99% G.I., 95% G.II	99 %			Sí	
Comunidad Valenciana	99% G. I	95% G. I y II		99%	Sí	
Ceuta y Melilla	99% G. I y II	50% todos los grupos	50% todos los grupos	50% todos los grupos	Sí	

Por lo que se refiere a grupos de parentesco, el artículo 20 de la Ley 29/1987, de 18 de diciembre, del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, establece cuatro grupos vinculados al causante en función de su grado de proximidad, para los que prevé diferentes condiciones en la aplicación del resto de los preceptos del impuesto que calculan la cuota tributaria.

El grupo I recoge a los descendientes y adoptados menores de 21 años, para los que establece una reducción que se incrementa en una cantidad fija por cada año menos de 21, que tenga el adquirente.

El grupo II engloba a los descendientes y adoptados de 21 o más años, cónyuges, ascendientes y adoptantes. Recoge una reducción de cuantía inferior específicamente para éstos.

El grupo III incluye a los parientes colaterales de segundo y tercer grado, ascendientes y descendientes por afinidad. También fija una reducción, menor, para este grupo.

Y, por último, el grupo IV contiene a los colaterales de cuarto grado, los grados más distantes y los extraños, para los que no establece reducción alguna.

De las 15 comunidades autónomas de las que se han podido reunir datos, además de Ceuta y Melilla, todas incrementan las cuantías exentas establecidas por la normativa común a través de reducciones o bonificaciones, con excepción de Asturias, Canarias y Cataluña para los grupos I y II.

Por lo que se refiere a la empresa familiar, tienen esta consideración aquellas empresas que, o bien sean individuales, negocios profesionales o participaciones en entidades que constituyan la principal fuente de renta del causahabiente, y que recoja los requisitos que establece el artículo 8.4 de la Ley 19/1991, de 6 de junio, del Impuesto sobre el Patrimonio, en el que, básicamente, se recoge la afectación de los bienes y la habitualidad de la actividad, que deja fuera de esta consideración aquellas entidades que tengan por objeto social la gestión de patrimonios.

La transmisión de la empresa familiar encuentra un amplio margen de bonificación exceptuando en Castilla-La Mancha, Castilla y León, Galicia y Valencia, aunque se establecen limitaciones encaminadas a la no transmisibilidad durante un tiempo.

En lo tocante a la vivienda habitual, debe haber constituido la vivienda habitual del causante, y, en muchas comunidades, se exige que, además, lo fuera del adquirente.

La transmisión de la vivienda habitual también se encuentra bonificada exceptuando en Galicia, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Murcia y Valencia, si bien se exigen determinados requisitos para ello que, en muchas ocasiones, enervan los beneficios legales, pues se requiere desde que haya constituido el domicilio del heredero hasta la permanencia, en condición de tal, durante unos años, lo que a veces resulta imposible, pues no siempre se puede cambiar el domicilio para obtener un determinado beneficio fiscal.

En lo relativo a las minusvalías, las personas que padecen una minusvalía reconocida oficialmente, también disfrutan de una reducción especial, que llega al 100 por 100 en Andalucía y Aragón, anulando así la tributación por este impuesto. Por el contrario, carecen absolutamente de ella en Asturias, La Rioja y Murcia. Otras comunidades autónomas han optado por la enervación de la fiscalidad de una cuantía fija.

No obstante, la regulación difiere enormemente entre las comunidades, quedando exentos en los casos citados, y estando sujetos a reducciones que oscilan entre los 153.000 euros de Madrid y los 570.000 euros de Cataluña, siempre que cuenten con una minusvalía reconocida del 65 por 100 por la Seguridad Social.

Por lo que respecta a las limitaciones, todas las comunidades establecen limitaciones e incompatibilidades con las reconocidas por la normativa común en la aplicación de las reducciones o bonificaciones, estableciendo nuevos requisitos sobre los que fija la Ley 29/1987, de 18 de diciembre, para tener acceso a las mismas. Las limitaciones afectan a todas las reducciones reguladas.

La última columna de la tabla recoge distintos conceptos de la regulación según las comunidades autónomas. A continuación se explican las siglas:

E. Equiparación parejas de hecho. Algunas comunidades han decidido establecer una equiparación a efectos del Impuesto de Sucesiones y Donaciones entre las parejas de hecho y los matrimonios para que puedan beneficiarse de la inclusión en los grupos de parentesco que permiten acogerse a un alivio impositivo por las bonificaciones o deducciones. Estas comunidades autónomas son: Andalucía, Cantabria, Castilla y León, Cataluña, Extremadura y Madrid.

A. Equiparación en Régimen de acogimiento o pre-adoptivo. Andalucía y Canarias, en aplicación del principio de protección a la familia, han decidido ampliar el concepto de descendientes, incluyendo entre éstos, a los únicos efectos de poderlos incorporar a los grupos de parentesco, a los menores que hayan sido acogidos o estén en situación de pre-adopción.

F. Regulación específica de la fiducia sucesoria según el Derecho civil aragonés. Se trata de un régimen único, aplicable en la Comunidad Autónoma de Aragón que recoge en la regulación autonómica del impuesto esta figura del Derecho civil aragonés, y regula los efectos que la situación de fiducia pueda tener sobre la liquidación.

C. Coeficientes. El artículo 22 de la Ley 29/1987, de 18 de diciembre, por la que se regula el Impuesto de Sucesiones y Donaciones, dispone, dentro del capítulo dedicado al cálculo de la deuda tributaria, unos coeficientes multiplicadores que se aplicarán sobre la cuota íntegra al objeto de obtener la cuota tributaria. Dichos coeficientes se establecen atendiendo al patrimonio preexistente del causahabiente, de manera que aquellos herederos que posean un patrimonio mayor en la fecha de fallecimiento del causante, verán incrementada la cuota tributaria en un 5, 10 o 20 por ciento, dependiendo del grupo de parentesco en el que se encuentren.

Para aquellos causahabientes pertenecientes a los grupos I y II, cuyo patrimonio sea inferior a 402.678,11 euros, el coeficiente multiplicador es 1, por lo que la cuota no sufrirá incremento, pero a partir de esta cantidad, se establecen tres tramos como sigue:

≤ 2.007.380,43	5%
≤ 4.020.770,98	10%
Más de 4.020.770,98	20%

Aquellas comunidades que han regulado la tabla de coeficientes multiplicadores han establecido reducciones o incrementos, y en el caso de Cantabria se ha previsto el redondeo de las cantidades de patrimonio a la unidad de miles inmediatamente superior.

Asturias y Galicia han establecido para el grupo I un coeficiente multiplicador superior para el primer tramo, e inferior para los restantes, de manera que el patrimonio preexistente de los descendientes, menores de 21, quedaría incrementado en los porcentajes que se señalan a continuación:

De 0 a 402.678,11	1%
≤ 2.007.380,43	2%
≤ 4.020.770,98	3%
Más de 4.020.770,98	4%

Cantabria y Canarias han regulado los mismos coeficientes que Asturias y Galicia, pero incorporando además el grupo II.

PL. Previsiones de regulación en nuevos proyectos de ley. Baleares, Cataluña y Extremadura han enviado información referente a la tramitación de proyectos de ley, en los que se modificará la regulación de aquellas competencias cedidas. No se cuenta con información puntual sobre el estado de tramitación de dichos proyectos, a la fecha de cierre de este informe.

S. Reducción específica para las cantidades percibidas por pólizas de seguro sobre la vida. Cantabria ha establecido una reducción específica del 100 por 100 para las cantidades percibidas por este concepto, fijando un límite en el duplo de la cuantía que fija el anexo del Real Decreto Legislativo 8/2004, de 29 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Responsabilidad Civil y Seguro en la Circulación de Vehículos a Motor (baremo), en el que se recoge el sistema de valoración de los daños y perjuicios a las personas en los accidentes de circulación, cuantías que serán actualizables anualmente cuando se publique la actualización.

Madrid ha establecido una reducción específica de 9.200 euros para las cantidades percibidas por este concepto para los grupos I y II.

PH. Patrimonio histórico y cultural del Estado o las comunidades autónomas. Algunas comunidades autónomas han establecido específicamente reducciones, relacionadas con la cesión pública de bienes pertenecientes al patrimonio histórico y cultural de su propia comunidad, o con la permanencia de estos bienes en el patrimonio del adquirente, como Cantabria, Castilla y León, Cataluña y Madrid.

EA. Explotaciones agrarias. Aquellas comunidades en las que las extensiones destinadas a explotaciones agropecuarias han regulado reducciones específicas, destinadas a aliviar la presión fiscal en la adquisición mortis causa de estas explotaciones, realizando una aproximación a la fiscalidad de la empresa familiar y equiparándose a la exención por el elevado porcentaje de reducción, como Castilla-La Mancha, Extremadura y La Rioja.

Cataluña también regula una reducción del 100 por 100 para aquellos derechos de pago único para agricultores profesionales, hasta un límite de 36.000 euros de los bienes afectos a este régimen de ayuda directa regulado por el Reglamento (CE) 1782/2003 del Consejo, de 29 de septiembre. Igualmente aplicable a cualquiera de las personas jurídicas recogidas en el artículo 6 de la Ley 19/1995, de 4 de julio, de Modernización de Explotaciones Agrarias.

I. Indemnizaciones percibidas de administraciones públicas. Aquellas comunidades que han decidido regular las indemnizaciones para los afectados por el síndrome tóxico y actos de terrorismo o fallecidos en misiones internacionales, dejan equiparadas a la exención, por las elevadas cuantías y los porcentajes de reducción, aquellas cantidades de carácter indemnizatorio recibidas de las administraciones públicas. Este ha sido el caso de Castilla y León, Galicia y Madrid.

M. Convivencia de ayuda mutua. Cataluña, con carácter único en todo el Estado, incorpora la convivencia de ayuda mutua, que define como aquella convivencia de 2 o

más personas en una misma vivienda habitual que, sin constituir familia, comparten los gastos comunes, el trabajo doméstico, tanto si la distribución es igualitaria o diferente, y con independencia de quién aporte ingresos. Asimila esta figura a los parientes del grupo III.

Por su parte, la Ley 29/1987, de 18 de diciembre, del Impuesto de Sucesiones y Donaciones, recoge con carácter general para todo el territorio común reducciones para la transmisión de la empresa familiar, la vivienda habitual, los casos de minusvalía y transmisión de patrimonio histórico, por lo que las bonificaciones establecidas para estos conceptos por las comunidades autónomas suponen un aumento de beneficio fiscal general, salvo en los supuestos de incompatibilidades. Por su parte, la Ley 19/1995, de 4 de julio, de Modernización de Explotaciones Agrarias dispone una bonificación general para la transmisión de estas explotaciones.

Desde la óptica del derecho de igualdad material recogido en el artículo 9.2 de la Constitución Española, sorprende que se mantengan, en muchas de ellas, diferencias entre los grupos I y II que define la Ley 29/1987, de 18 de diciembre, por la que se regula el Impuesto de Sucesiones y Donaciones —en su artículo 20.2 *a*), y que, como hemos visto, engloba en el grupo I a los descendientes y adoptados menores de 21 años, y en el grupo II al resto de descendientes y cónyuges, adoptantes y ascendientes, agravando la presión impositiva sobre estos últimos respecto de los primeros. El artículo 39 de la Constitución Española establece la protección constitucional de la familia, entendida ésta como un todo, sin que establezca diferenciación entre los hijos por su edad o estado. La distinción responde, claramente, a una presunción de capacidad económica a partir de cierta edad, con lo que persigue otorgar una protección reforzada a aquellos descendientes que, en atención a su corta edad, carecieran de dicha capacidad económica para liquidar los derechos correspondientes al patrimonio de sus progenitores. Pero las circunstancias sociales en la actualidad no permiten apreciar diferencias de capacidad económica entre los 20 y los 22 años, suficientes como para mantener dicha distinción. A tenor del mismo precepto constitucional, se produce un hecho singular, y es que el mismo bien puede estar sometido a imposiciones diferenciadas si hay dos o más descendientes herederos y uno de ellos es menor de 21 años, lo que podría dejarle exento de tributación por el mismo bien en comunidades como Aragón, Madrid o Valencia, y sujeto para el adquirente de 22 años. El término exención se usa, a efectos prácticos y por simplificar la redacción de estas conclusiones, por equiparación a los regímenes forales, pero se halla técnicamente sujeto a tributación, aunque su cuota sea 0, lo que, materialmente, supone quedar eximido de la obligación de pago.

Igualmente, el cónyuge, estaría sujeto en esas mismas comunidades, y en algunas otras, como en Andalucía, Baleares o Galicia, en las que también estaría sujeto a tributación, según el régimen establecido por la Ley 29/1987, de 18 de diciembre, para la empresa familiar.

Esta disgregación de las peculiaridades de tributación del mismo hecho imponible, en atención a la residencia del causante, y la prolija regulación con que se recoge en cada Comunidad autónoma, suponen una dificultad añadida para el contribuyente, que, en sus quejas a la Institución, se siente discriminado y confundido por la dispersión normativa existente en el conjunto del Estado.

El contribuyente tiene que tener claro, en aras a la certeza del derecho y por ende a la seguridad jurídica, que su vecindad es indiferente para establecer el Derecho aplicable, que en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones se fija por el lugar de residencia del causante.

El artículo 20 de la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común y ciudades con estatuto de autonomía, regula las normas para determinar la residencia habitual de las personas físicas y establece en el apartado 4 la falta de eficacia del cambio de domicilio fiscal entre comunidades autónomas, cuando el objetivo principal de la modificación sea lograr una menor tributación en los tributos total o parcialmente cedidos, como el Impuesto de Sucesiones.

De los datos estudiados se puede concluir que las comunidades autónomas próximas geográficamente a las que cuentan con régimen foral, regulan un régimen fiscal más beneficioso para sus residentes al objeto de no deslocalizar la riqueza, pues la despoblación de los municipios incide adicionalmente en los recursos de las arcas municipales, así como de la propia Comunidad autónoma.

Si bien es cierto que no se establecen trabas físicas, para la libre circulación de personas y bienes en el territorio nacional y que la elección de residencia depende, indudablemente, del ciudadano, la regulación de una presión fiscal diferenciada sobre el patrimonio en cada Comunidad autónoma, podría implicar una posible discriminación contraria al artículo 138.2 de la Constitución Española, ya que impone privilegios económicos asociados a la vecindad.

Además, la técnica legislativa empleada no parece la más adecuada a la certeza del Derecho; así, muchas comunidades autónomas utilizan las leyes anuales de medidas fiscales, administrativas y de orden social para introducir modificaciones en el Impuesto de Sucesiones y Donaciones para años sucesivos, lo que genera mayor inseguridad en los ciudadanos.

Este panorama de dispersión con las diferencias que ocasiona en la tributación de las herencias, en aplicación de un impuesto que en cierto modo castiga el ahorro, junto con las consideraciones jurídicas que fueron trasladadas en su día a la Administración central —que están recogidas en el Informe de 2004— llevan a recomendar nuevamente al Ministerio de Hacienda la adopción de la iniciativa legislativa para modificar el Impuesto de Sucesiones y Donaciones, sentando las bases que deriven en una regulación de cada Comunidad autónoma que produzca unos efectos fiscales más igualitarios, de tal suerte que no se desvirtúe el contenido del artículo 31 de la Constitución Española y que la residencia no venga inducida por el tratamiento fiscal (F0200154, F0300112, F0300114, F0300115, F0300116, F0300117, F0300118, F0300119, F0300120, F0300121, F0300123, F0300124, F0300125, F0300126, F0300127, F0300129, F0300130 y F0300131).

La posible suspensión del plazo para presentar declaración del Impuesto de Sucesiones, establecido en seis meses en la Ley del Impuesto de Sucesiones, cuando el causante fallece sin haber otorgado testamento obligando a los posibles sucesores a acudir a un juicio ab intestato ha dado lugar al inicio de actuaciones ante la Comunidad de

Madrid. Esta cuestión cobra su importancia pues la no suspensión implica la aplicación del recargo único del 10 por 100 previsto en el artículo 61.3 de la Ley General Tributaria, al haberse presentado la declaración fuera de plazo sin requerimiento.

El Real Decreto del Impuesto de Sucesiones prevé que en el caso de que el causante fallezca sin haber realizado testamento, y haya que acudir a la declaración de herederos, no se suspenderán los plazos de presentación de documentos y declaraciones, si en la misma no se formula oposición así como en las actuaciones de jurisdicción voluntaria cuando no adquieran carácter contencioso.

La declaración de herederos ab intestato, aunque sigue las reglas del Código Civil, no significa que se conozca el resultado desde el inicio, porque nada impide que un tercero pueda pretender en el juicio declarativo un pronunciamiento sobre su derecho a la sucesión.

La declaración de heredero es un título legítimo para acreditar la condición de heredero desde el momento en que se dicta, y constituye un título indispensable para tener por existente la sucesión.

El título de heredero convierte a éste en sujeto pasivo del impuesto. Por ello hay que estimar que el juicio ab intestato debe entenderse incluido entre los casos de juicios voluntarios de testamentaría que permiten la suspensión del plazo de seis meses de presentación de declaraciones (05024483).

11.3. Tributos locales

En lo que se refiere a la tributación local, hay que destacar que el Procurador del Común de Castilla y León puso de manifiesto, ante esta Institución, la conveniencia de que se desarrollase reglamentariamente la previsión contenida en la última reforma de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, en concreto en el artículo 72.4 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, en cuanto a la posibilidad de que los ayuntamientos estableciesen un recargo de hasta el 50 por 100 de la cuota del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, cuando se trate de inmuebles de uso residencial desocupados con carácter permanente, teniendo en cuenta que en la ley mencionada se subordina la aplicación de esta previsión a que el inmueble sea declarado formalmente como desocupado, por cumplir las condiciones que se determinen reglamentariamente.

La Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos, según se informó en el Informe de 2004, indicó inicialmente las dificultades que planteaba la delimitación precisa del concepto de vivienda desocupada, tanto de forma directa como indirectamente a través de indicadores.

Posteriormente, la mencionada secretaría comunicó que la aplicación del recargo del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, sobre los inmuebles de uso residencial desocupados con carácter permanente, requiere la previa identificación de las condiciones para determinar la desocupación del inmueble, cuya complejidad está detalladamente reflejada en el Informe de 2004 e igualmente exige la determinación de las condiciones que permitan la propia gestión del recargo, en aspectos tales como la declaración de la desocupación o el devengo y la liquidación del recargo.

En consecuencia, la necesaria modificación de estos extremos excede del contenido propio de un desarrollo reglamentario, debiendo quedar determinados algunos de ellos mediante una norma con rango de ley, por lo que dicha Secretaría consideró que la aplicación del recargo únicamente podría producirse previa modificación del mencionado artículo 72.4 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, cuya iniciativa es competencia del Gobierno de la nación y, en su caso, de las Cortes Generales (S0400064).

El incremento experimentado por el Impuesto sobre Bienes Inmuebles en Madrid, al que ya se hizo alusión en el Informe de 2004, tiene otras implicaciones, ya que se dirigió un ciudadano planteando que, de acuerdo con la Ley de Arrendamientos Urbanos, el propietario se encuentra facultado para repercutir el importe total de la cuota de este impuesto al inquilino, quien no puede beneficarse de las ventajas fiscales previstas en la regulación de dicho impuesto, como la reducción por familia numerosa aprobada por el Ayuntamiento de Madrid (0428353).

Se han denunciando los efectos negativos que la Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de Régimen Fiscal de las Entidades sin Fines Lucrativos y de los Incentivos Fiscales al Mecenazgo, tiene sobre las haciendas de los municipios. La Ley Reguladora de las Haciendas Locales dispone en su artículo 9.2, que las leyes por las que se establezcan beneficios fiscales en materia de tributos locales, determinarán las fórmulas de compensación que procedan; dichas fórmulas tendrán en cuenta las posibilidades de crecimiento futuro de los recursos de las entidades locales procedentes de los tributos, respecto de los cuales se establezcan los mencionados beneficios fiscales.

Sin embargo, la disposición adicional decimosexta de la citada Ley 49/2002, de 23 de diciembre, expresa que, a efectos de lo establecido en esta Ley, no será de aplicación lo dispuesto en el primer párrafo del apartado 2 del artículo 9 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales, remisión normativa que, de acuerdo con la disposición adicional primera del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, se ha de entender efectuada al mismo artículo y apartado del texto refundido aprobado por dicho Real Decreto Legislativo.

En Alfara de Patriarca (Valencia) se está constituyendo una universidad por parte de una fundación y los beneficios fiscales referidos suponen que el Ayuntamiento haya dejado de ingresar, en concepto de Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI), más del 4 por 100 de la deuda tributaria de su padrón de dicho impuesto de urbana en el año 2004, porcentaje que se incrementará en el futuro cuando aumenten los valores catastrales de los inmuebles, al incorporar el valor de las construcciones.

Esta situación, según manifestó el Ayuntamiento, afecta gravemente a la calidad de los servicios que está obligado a prestar, ya que la propia instalación de la universidad va a suponer un mayor gasto en alumbrado público, limpieza viaria, mantenimiento de jardines, saneamiento, etc., sin olvidar que la exención también alcanza al impuesto sobre Actividades Económicas. Por las razones expuestas, se planteó la posible modificación de la Ley 49/2002 en el sentido, de que no se excluya la compensación de los tributos locales cuya exención establece la propia Ley.

La Secretaría de Estado de Hacienda informó que el Texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5

de marzo (*BOE* de 9 de marzo), dispone como norma general, en su artículo 9, apartado 2, que las leyes por las que se establezcan beneficios fiscales en materia de tributos locales determinarán las fórmulas de compensación que procedan, salvo que se trate de beneficios fiscales; dichas fórmulas tendrán en cuenta las posibilidades de crecimiento futuro de los recursos de las entidades locales, procedentes de los tributos respecto de los cuales se establezcan los mencionados beneficios fiscales.

Sin embargo, la Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de Régimen Fiscal de las Entidades sin Fines Lucrativos y de los Incentivos Fiscales al Mecenazgo excluye la aplicación del citado precepto, dado que el espíritu que inspira esta norma de excepción se encuentra en el interés en repartir los costes fiscales, derivados de la finalidad de favorecer el desarrollo de actividades de interés general y de mecenazgo entre las diversas administraciones, teniendo en cuenta que, entre los beneficiarios más directos de su desarrollo, se encuentran las entidades locales.

El replanteamiento de la eliminación de esta previsión o la reducción o no de su alcance, es una cuestión que debe abordarse en su conjunto en el marco de una eventual reforma del sistema de financiación local (0501165).

Asimismo en lo que se refiere al Impuesto sobre Bienes Inmuebles, la Ley 51/2002, de 27 de diciembre, de reforma de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales, modificó su artículo 75 al establecer en el apartado 4 que las ordenanzas fiscales podrían regular una bonificación de hasta el 90 por 100 de la cuota íntegra del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, a favor de aquellos sujetos pasivos que ostenten la condición de titulares de familia numerosa. Esta norma ha sido recogida en el artículo 74.4 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales.

Sin embargo, el Ayuntamiento de La Cistérniga en Valladolid no recogió en la Ordenanza municipal reguladora del impuesto, bonificación alguna a favor de tales familias numerosas.

La posibilidad de que los ayuntamientos establezcan esta bonificación, se enmarca en el conjunto de medidas que contempla el ordenamiento jurídico con la finalidad de proteger a las familias; la misma exposición de motivos de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, añade que, dentro de las diversas realidades familiares, las llamadas familias numerosas presentan una problemática particular por el coste que representa para ellas el cuidado y educación de los hijos o el acceso a una vivienda adecuada a sus necesidades, circunstancias que pueden implicar una diferencia sustancial con el nivel de vida de otras familias con menos hijos o sin ellos. En este sentido, no debe olvidarse que el artículo 9.2 de la Constitución establece el principio de igualdad material, que obliga a los poderes públicos a introducir las medidas correctoras, necesarias para que los miembros de las familias numerosas no queden en situación de desventaja, en lo que se refiere al acceso a los bienes económicos, culturales y sociales.

Por otra parte, la mayoría de las materias en las que cabe reconocer beneficios para las familias numerosas, están dentro del ámbito de competencias de las comunidades autónomas o de las corporaciones locales. Así, la Junta de Castilla y León ha reconocido determinadas ventajas para estas familias, fundamentalmente en materia tributaria.

De lo anterior se desprende que la adopción de medidas a favor de las familias numerosas, por parte de los ayuntamientos, resulta fundamental para completar el marco de protección al que se viene haciendo referencia. Esta necesidad cobra aún mayor importancia en el caso del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, dado que se trata de un impuesto que grava la propiedad de viviendas y que en los últimos años ha experimentado unos incrementos extraordinarios, como consecuencia de los aumentos de precio producidos en el sector y de la consiguiente revisión de los valores catastrales.

Se formuló una recomendación para que el citado Ayuntamiento iniciase los trámites necesarios para modificar la ordenanza reguladora del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, reconociendo una bonificación a favor de los sujetos pasivos titulares de familia numerosa, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 74.4 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales. Se está a la espera de que se comunique la aceptación o no de dicha recomendación (0416331).

La desestimación de una petición de exención del Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (IVTM), solicitada por un ciudadano en su condición de minusválido al Ayuntamiento de El Espinar (Segovia), dio lugar a la tramitación de una queja.

El Ayuntamiento manifiestó que la expresada desestimación tuvo su fundamento en la no aportación por el solicitante de su carné de conducir y de una póliza de seguro a su nombre, de acuerdo con lo previsto en la Ordenanza reguladora del Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica aprobada por ese Ayuntamiento y publicada el 21 de abril de 2003.

El Defensor del Pueblo mostró su desacuerdo con los dos requisitos exigidos, teniendo en cuenta que la capacidad de los ayuntamientos para dictar normas que desarrollen y concreten las condiciones en las que se puede obtener el reconocimiento de un derecho contemplado en una ley, en este caso la exención de pago de un impuesto, no puede llegar al extremo de establecer una regulación que, en la práctica, implica la negación de tal derecho.

El artículo 30 de la Ley 51/2002, de 27 de diciembre, modificó el artículo 94 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales, estableciendo que están exentos del impuesto los vehículos matriculados a nombre de minusválidos para su uso exclusivo. Esta exención se aplica en tanto se mantengan dichas circunstancias, tanto a los vehículos conducidos por personas con discapacidad como a los destinados a su transporte, y no resultando aplicable a los sujetos pasivos beneficiarios por más de un vehículo simultáneamente. A estos efectos se consideran personas con minusvalía quienes tengan esta condición legal en grado igual o superior al 33 por 100.

Para poder aplicar la exención, los interesados deben instar su concesión indicando las características del vehículo, su matrícula y la causa del beneficio. Declarada la exención por la Administración municipal, se expide un documento que acredita su concesión. Asimismo, el interesado debe aportar el certificado de la minusvalía emitido por el órgano competente y justificar el destino del vehículo ante el Ayuntamiento de la imposición, en los términos que éste establezca en la correspondiente ordenanza fiscal. Esta nueva regulación se encuentra recogida en el artículo 93 del Real Decreto Legislativo

2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

Parece evidente que cuando la norma expresa que la exención se aplica tanto a los vehículos conducidos por personas con discapacidad como a los destinados a su transporte, está reconociendo el derecho a los minusválidos no conductores que reúnan el resto de requisitos. Este reconocimiento resulta de todo punto justificado en la medida en que una solución distinta implicaría dar un peor trato al discapacitado que, por la gravedad de sus lesiones invalidantes, no tiene la posibilidad de conducir, como ocurre en el caso que motiva estas actuaciones dada la condición de invidente del solicitante, con un grado de minusvalía reconocido del 88 por 100. La exigencia del carné de conducir en estos casos no puede ser aceptada, al suponer la negación del derecho a la exención reconocido por la ley.

En cuanto a la necesidad de que el interesado aporte una póliza de seguro «a su nombre» del vehículo para el que se solicita la exención, es preciso señalar que el Real Decreto 7/2001, de 12 de enero, por el que se aprueba el Reglamento sobre la responsabilidad civil y seguro en la circulación de vehículos a motor, dispone en su artículo 16 que el seguro de suscripción obligatoria deberá ser concertado por el propietario del vehículo, presumiéndose que tiene esta consideración la persona natural o jurídica a cuyo nombre figure aquél en el registro público que corresponda. No obstante, el propietario quedará relevado de tal obligación cuando el seguro sea concertado por cualquier persona que tenga interés en el aseguramiento, que deberá expresar el concepto en que contrata.

De lo anterior se desprende que la normativa reguladora del aseguramiento obligatorio de vehículos permite que el seguro sea contratado por persona distinta al propietario, por lo que, si bien resulta acertado que se exija en estos casos la acreditación de tal seguro, no se encuentra justificación para la exigencia de que la póliza esté necesariamente a nombre del solicitante.

Desde esta Institución se recomendó al Ayuntamiento de El Espinar (Segovia) el inicio de los trámites necesarios para modificar la Ordenanza reguladora del Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica, de forma que a los solicitantes de la exención prevista en el artículo 93.1 *e)* del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, cuando se trate de minusválidos que por la gravedad de sus lesiones no puedan conducir, no se les exija la aportación de su carné de conducir, ni que la póliza de seguro del vehículo esté necesariamente a su nombre. Esta recomendación ha sido aceptada (0419498).

Los daños que causaron las inundaciones en el municipio de Azuaga (Badajoz) en el año 1997, fueron compensados fiscalmente mediante la aprobación del Real Decreto-Ley 24/1997, de 12 de diciembre, al amparo del cual diversos ciudadanos solicitaron la devolución del Impuesto sobre Bienes Inmuebles de naturaleza rústica correspondiente a dicho ejercicio. Sin embargo en el año 2000 no habían recibido aún la devolución.

La Delegación Provincial de Economía y Hacienda de Badajoz informó de que de las 8.500 solicitudes de devolución del Impuesto sobre Bienes Inmuebles de rústica que se presentaron, el organismo autónomo de recaudación de esa Diputación Provincial completó 5.277 expedientes, que tras sus respectivas comprobaciones y tramitaciones se

aprobaron para que, previa transferencia a los ayuntamientos, se procediera por éstos a la devolución a los solicitantes afectados de las cantidades pagadas por el Impuesto sobre Bienes Inmuebles de rústica de 1997. Sin embargo se encontraban pendientes en el organismo autónomo de recaudación de la Diputación Provincial de Badajoz unos 3.200 expedientes de devolución de ese impuesto. Según parece, de los catorce vecinos de Azuaga que suscribieron la queja había ocho que presumiblemente estarán entre esos 3.200 expedientes sin tramitar por lo que todavía no podían obtener la devolución solicitada.

El organismo autónomo de recaudación de la Diputación de Badajoz señaló que todos los expedientes que afectan a los ocho interesados fueron informados favorablemente, por la Comisión Provincial de Gobierno de la Delegación del Gobierno en Extremadura, y enviados a sus respectivos ayuntamientos con fechas de registro de salida de 29 y 30 de junio de 2000.

Posteriormente se manifestó que, el Servicio de Coordinación con las Haciendas Locales y Autonómicas se puso en contacto con los tres ayuntamientos afectados: Azuaga, Berlanga y Granja de Torrehermosa, por cuanto los reclamantes, aun cuando tienen el domicilio en Azuaga, algunas fincas están en esos municipios, resultando que el Ayuntamiento de Azuaga no había abonado esas cantidades a los interesados porque éstos no se presentaron a cobrar ni facilitaron cuenta corriente para la transferencia del importe. No obstante, ante la insistencia de dicho servicio ante el Ayuntamiento para que procediese a la devolución de esas cantidades lo más urgentemente posible, transfirieron todas las cantidades el día 8 de enero.

En cuanto al Ayuntamiento de Granja de Torrehermosa, no había realizado la devolución a los reclamantes con fincas en ese municipio, por cuanto no conocían ni el domicilio ni la cuenta corriente, ya que los interesados eran vecinos de Azuaga. Se ha comprometido a localizarlos por todos los medios para hacerles llegar la devolución, bien en sus cuentas corrientes o personalmente si se presentan en la tesorería del Ayuntamiento.

Finalmente, se informó, que si bien el Ayuntamiento de Berlanga no había recibido todavía las cantidades procedentes de la Dirección General del Tesoro, se esperaba que las mismas les fuesen entregadas en fechas próximas.

Un interesado indicó su disconformidad con la devolución en tal concepto efectuada por el Ayuntamiento de Azuaga (Badajoz), por lo que reclamó por escrito ante dicho Ayuntamiento, quien verbalmente contestó que no se encontraba en el listado de devoluciones de rústica. Asimismo dirigió otro escrito de reclamación al organismo autónomo de recaudación (OAR) de la Diputación de Badajoz, sin haber obtenido contestación. Por ello se dirigió a la Delegación del Gobierno y al organismo autónomo de recaudación (OAR) de la Diputación de Badajoz una sugerencia a fin de que resuelvan, de forma expresa y motivada, la solicitud formulada en su día por el interesado, con posterior notificación en forma. La referencia a esta sugerencia figuraba en el Informe 2004, estando entonces pendientes de la respuesta de las administraciones.

En cumplimiento de la sugerencia formulada, se mantuvo una reunión entre representantes de la Delegación del Gobierno en Extremadura, el organismo autónomo de recaudación y la Delegación de Economía y Hacienda de Badajoz, en la cual se relacionaron los reclamantes que habían formulado su solicitud al amparo del Real Decreto

24/1997, de 12 de diciembre, entre los que figuraba el interesado, cuantificándose las cantidades debidas a cada solicitante y la cantidad total adeudada. Asimismo se convocó la comisión de asistencia acordándose informar favorablemente la devolución de la relación presentada, así como iniciar actuaciones con la Subsecretaría de Economía a fin de que se habiliten los fondos necesarios para hacer efectiva la devolución. Posteriormente se ha cursado una solicitud formal de los fondos al Ministerio, para proceder a su abono, resolviéndose finalmente la cuestión planteada (0006762).

Por ultimo hay que destacar que se está a la espera de que el Ministerio de Economía y Hacienda remita un informe, que le ha sido solicitado, sobre el incumplimiento de efectuar la revisión de los valores asignables a la renta cinegética o piscícola de los cotos privados de caza y pesca, que figura en la Orden de 15 de julio de 1977, modificada por Orden de 28 de diciembre de 1984.

Con arreglo a lo establecido en el artículo 374 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en Materia de Régimen Local, el Impuesto Municipal sobre Gastos Suntuarios gravará el aprovechamiento de los cotos privados de caza y pesca, cualquiera que sea la forma de explotación o disfrute de dichos aprovechamientos. Para los conceptos de coto privado de caza y pesca se estará a lo que dispone la legislación administrativa específica en dicha materia.

La base imponible del mencionado tributo es el disfrute de cotos de caza y pesca, el valor del aprovechamiento cinegético o piscícola, siendo los ayuntamientos, con sujeción al procedimiento establecido en las correspondientes ordenanzas fiscales, quienes han de fijar el valor de dichos aprovechamientos, determinados mediante módulos o tipos que atiendan a la clasificación de fincas en distintos grupos, según sea su rendimiento medio por unidad de superficie. Estos grupos de clasificación y el valor asignable se fijan por Orden Ministerial, que ha de aprobar el Ministro de Economía y Hacienda, oyendo previamente al de Agricultura, Pesca y Alimentación.

El artículo 7 de la Orden de 17 de julio de 1977, establece que los valores asignables a la renta cinegética o piscícola serán revisables cada cinco años. No obstante, esta revisión parece que sólo se ha llevado a cabo en una ocasión, a través de Orden Ministerial del Ministerio de Economía y Hacienda de 28 de diciembre de 1984.

Pues bien, el incumplimiento de esta actualización por parte de la Administración del Estado ha ocasionado perjuicios económicos a los ayuntamientos, en especial a aquellos que cuentan, con un importante número de hectáreas de cotos privados de caza, dado que, aunque el Ayuntamiento fije el valor de los aprovechamientos, está condicionado por la clasificación y los valores asignables a la renta cinegética por unidad de superficie que han de determinarse por Orden de la Administración del Estado.

El Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, prevé en la disposición adicional primera que las comunidades autónomas establezcan y exijan un impuesto propio sobre la materia imponible, gravada por el Impuesto Municipal sobre Gastos Suntuarios en su modalidad de aprovechamiento de cotos de caza y pesca. El impuesto que establezcan las comunidades autónomas al amparo de esta facultad, será compatible con el munici-

pal, si bien la cuota de este último será deducida de la de aquel. En la disposición transitoria sexta se permite a los ayuntamientos seguir exigiendo el impuesto municipal en lo que se refiere a la modalidad que grava el aprovechamiento cinegético y, a tal fin, declara vigentes todas las disposiciones legales y reglamentarias por las que se rige y las ordenanzas fiscales municipales del impuesto.

En Extremadura se ha hecho uso de esa posibilidad, estableciendo un impuesto autonómico sobre aprovechamientos cinegéticos (mediante la Ley 8/1990, de 21 de diciembre, modificada por la Ley 19/2001, de 14 de diciembre) y que recae sobre la misma materia que el impuesto municipal y fijando una regulación de la base imponible y de los tipos de gravamen actualizado. El Ayuntamiento que presentó esta queja indicó que con el tipo de gravamen medio contemplado en la legislación extremeña él recaudaría 142.155,56 euros, es decir, se multiplicaría la recaudación en más de diecisiete veces (05032471).

Por otra parte se ha formulado una recomendación al Ayuntamiento de Barcelona, a la que se aludía en el Informe de 2004, en relación con la política de atención al ciudadano a raíz de una queja planteada sobre el impuesto del incremento sobre el valor de terrenos de naturaleza urbana que, entre otras cosas, planteaba su desacuerdo con el hecho de que en la notificación de la providencia de apremio y acumulación que le remitió el Instituto Municipal de Hacienda se indicase que para obtener información debía contactar a través de un teléfono con prefijo 906, lo que le obligaba al pago de un servicio que debería ser gratuito para facilitar al ciudadano el cumplimiento de sus obligaciones tributarias.

Se recomendó al Ayuntamiento de Barcelona la adopción de medidas para la prestación del servicio de información a los contribuyentes, sin que su satisfacción diese lugar a una contraprestación económica y, en particular, que de la prestación del citado servicio se suprimiese la línea 807 en la medida en que con ello se imponía una carga económica a los ciudadanos, para el cumplimiento de sus obligaciones tributarias, no autorizada por la Ley.

Dicha recomendación fue aceptada y el Ayuntamiento está introduciendo la prestación de servicios gratuitos, por lo que desde el 22 de febrero del año 2005 dispone del teléfono 900 22 62 26 denominado del civismo, desde el que se atienden gratuitamente las llamadas relacionadas con el civismo urbano y se está estudiando la ampliación de este teléfono gratuito a otros supuestos.

En esta línea, también está en estudio la aplicación de una tarifa ordinaria, sin tarifación adicional, para las llamadas realizadas desde fuera del área metropolitana de Barcelona (ahora línea 807), que al mismo tiempo no sea discriminatoria para los usuarios que llamen a través del 010 (0300171).

12. ORDENACIÓN DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA

12.1. Seguros

Según el Real Decreto 303/2004, de 20 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de los Comisionados para la Defensa del Cliente de Servicios Financieros, la

pal, si bien la cuota de este último será deducida de la de aquel. En la disposición transitoria sexta se permite a los ayuntamientos seguir exigiendo el impuesto municipal en lo que se refiere a la modalidad que grava el aprovechamiento cinegético y, a tal fin, declara vigentes todas las disposiciones legales y reglamentarias por las que se rige y las ordenanzas fiscales municipales del impuesto.

En Extremadura se ha hecho uso de esa posibilidad, estableciendo un impuesto autonómico sobre aprovechamientos cinegéticos (mediante la Ley 8/1990, de 21 de diciembre, modificada por la Ley 19/2001, de 14 de diciembre) y que recae sobre la misma materia que el impuesto municipal y fijando una regulación de la base imponible y de los tipos de gravamen actualizado. El Ayuntamiento que presentó esta queja indicó que con el tipo de gravamen medio contemplado en la legislación extremeña él recaudaría 142.155,56 euros, es decir, se multiplicaría la recaudación en más de diecisiete veces (05032471).

Por otra parte se ha formulado una recomendación al Ayuntamiento de Barcelona, a la que se aludía en el Informe de 2004, en relación con la política de atención al ciudadano a raíz de una queja planteada sobre el impuesto del incremento sobre el valor de terrenos de naturaleza urbana que, entre otras cosas, planteaba su desacuerdo con el hecho de que en la notificación de la providencia de apremio y acumulación que le remitió el Instituto Municipal de Hacienda se indicase que para obtener información debía contactar a través de un teléfono con prefijo 906, lo que le obligaba al pago de un servicio que debería ser gratuito para facilitar al ciudadano el cumplimiento de sus obligaciones tributarias.

Se recomendó al Ayuntamiento de Barcelona la adopción de medidas para la prestación del servicio de información a los contribuyentes, sin que su satisfacción diese lugar a una contraprestación económica y, en particular, que de la prestación del citado servicio se suprimiese la línea 807 en la medida en que con ello se imponía una carga económica a los ciudadanos, para el cumplimiento de sus obligaciones tributarias, no autorizada por la Ley.

Dicha recomendación fue aceptada y el Ayuntamiento está introduciendo la prestación de servicios gratuitos, por lo que desde el 22 de febrero del año 2005 dispone del teléfono 900 22 62 26 denominado del civismo, desde el que se atienden gratuitamente las llamadas relacionadas con el civismo urbano y se está estudiando la ampliación de este teléfono gratuito a otros supuestos.

En esta línea, también está en estudio la aplicación de una tarifa ordinaria, sin tarifación adicional, para las llamadas realizadas desde fuera del área metropolitana de Barcelona (ahora línea 807), que al mismo tiempo no sea discriminatoria para los usuarios que llamen a través del 010 (0300171).

12. ORDENACIÓN DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA

12.1. Seguros

Según el Real Decreto 303/2004, de 20 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de los Comisionados para la Defensa del Cliente de Servicios Financieros, la

Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones del Ministerio de Economía y Hacienda debería contar con un Comisionado para la Defensa del Asegurado y del Partícipe de Planes de Pensiones, ante el que los usuarios plantearían consultas y reclamaciones.

Algunas quejas presentadas en esta Institución han venido acompañadas de documentos oficiales del Comisionado para la Defensa del Cliente de Servicios Financieros, firmados y sellados en el Ministerio de Economía y Hacienda. Pues bien, efectuada una investigación informal se ha podido constatar la inexistencia de persona que ostente dicho cargo y ejerza las funciones atribuidas por la normativa (0505709).

Hasta la fecha de la comprobación de la inexistencia del comisionado, se facilitaba a los ciudadanos información sobre el procedimiento de reclamación según viene establecido en el Real Decreto 303/2004, de 20 de febrero, siendo que las funciones de defensa del asegurado las realizaba la Dirección General del Seguro y Planes de Pensiones directamente, no a través del comisionado previsto en la legislación, por lo que los interesados se han visto perjudicados y no han podido plantear sus denuncias.

La exposición anterior sirve para traer a colación que en la mayoría de las quejas presentadas en este ámbito de gestión, el problema que presentan es que las compañías, con las que los comparecientes tienen contratado algún tipo de seguro, hacen caso omiso a las reclamaciones que presentan los formulantes, cuando se ha producido algún incidente que consideran que tiene cobertura en la póliza contratada, sin acreditar haberse dirigido previamente al departamento o servicio de atención al cliente de la entidad o, en su caso, al defensor del cliente. En estos supuestos se informa a los interesados de las vías de reclamación administrativa prevista para estos casos. Ha de tenerse en cuenta que, dada la naturaleza privada de estas cuestiones, la posibilidad de intervención del Defensor del Pueblo está claramente limitada (05022676, 05008377, 05009107 y 05025109).

Como ha quedado expuesto anteriormente, no se excluyen otros sistemas de protección previstos en la normativa arbitral y de consumo. Esta vía ha sido la utilizada por un ciudadano que exponía que la dejación, a su juicio, de la Junta Arbitral de Consumo de Madrid de sus funciones y la ausencia de información sobre la reclamación presentada frente a una compañía determinada por incumplimiento de contrato, le impedía proceder contra la citada compañía ante la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones. Se informó por la Viceconsejería de Asistencia e Infraestructuras Sanitarias que la solicitud de arbitraje presentada por la formulante fue rechazada por la propia compañía y por la patronal del seguro, que se negó a designar un árbitro por entender que no había adhesión expresa a arbitraje por parte de la aseguradora, por lo que se procedió al archivo de las actuaciones. No obstante, según lo previsto en el artículo 37 del Decreto 152/2004, de 13 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 11/1998, de Protección de los Consumidores de la Comunidad de Madrid, se dio traslado del expediente al Servicio de Inspección y Control que valoró realizar posibles actuaciones, en defensa de los intereses generales de los consumidores frente a las compañías de seguros, por temas publicitarios o por el contenido de sus cláusulas, siempre dentro de campañas generales, pero no entrar en el fondo del asunto ya que, una vez excluido el arbitraje, la tramitación de las controversias derivadas del siniestro es com-

petencia exclusiva del defensor del asegurado, del Comisionado del Asegurado, Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones y, en todo caso, de los tribunales ordinarios de justicia según los artículos 38 y 61 de la Ley 30/1995, de Ordenación y Supervisión del Seguro Privado y disposiciones concordantes de desarrollo (0506779).

En otra línea de actuación, el Defensor del Pueblo decidió dirigirse a Telefónica, S. A. solicitando información sobre un supuesto en el que una ciudadana planteaba que hay un elevado número de empleados de Telefónica que son titulares de un seguro colectivo de supervivencia, a través del cual, si el asegurado llega a la edad establecida en las bases que lo regulan, cobra una cantidad de dinero también determinada en las bases. Ante las dudas surgidas a lo largo de los sucesivos ejercicios fiscales en el tratamiento, a estos efectos, de la cantidad que percibe el asegurado, algunos afectados habían reclamado por vía judicial con resultados favorables, si bien pese a ello, en el último ejercicio fiscal Telefónica ha seguido certificando que estos ingresos se debían a una renta irregular, reteniendo, consiguientemente, la cantidad que corresponde a este tipo de renta (05021188).

Resulta conveniente dejar constancia de la investigación que se está llevando a cabo ante la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, en relación con la negativa de una determinada compañía de asistencia sanitaria a dar de alta en su seguro a la interesada, su marido e hijo por padecer éste último, síndrome de down.

Cierto es que, para las entidades aseguradoras, la contratación de un seguro de asistencia sanitaria tiene un carácter voluntario y entra en el ámbito de la actividad aseguradora privada, que se rige por el principio de libertad de mercado, si bien con sujeción a la normativa reguladora de tal actividad aseguradora y de las entidades que la practican. Ha de tenerse en cuenta, por otra parte, que dentro del ámbito de la técnica aseguradora, corresponde a la entidad efectuar una valoración del riesgo a fin de valorar la viabilidad de su asunción y la determinación de las condiciones, entre otras económicas, que otorga el seguro. Puede suceder que las contingencias o sucesos cubiertos no sean asegurables o carezcan de experiencia actuarial o estadística siendo la tarificación imposible o no pueda medir los riesgos sin las probabilidades de ocurrencia o predecir el coste futuro de los posibles siniestros.

Sobre la base de estos argumentos, la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones informó de que la entidad denunciada cuenta con suficiente experiencia, para poder tarificar los riesgos a los que puede dar lugar la cobertura de un asegurado que padezca un determinado síndrome, por lo que debería proponer al cliente un determinado importe de la prima para que éste decidiera contratar o no el seguro. Se destacaba que, en cualquier caso, el centro directivo viene realizando las actuaciones oportunas con las entidades de seguros de asistencia sanitaria, para ponerles de manifiesto que siendo entidades autorizadas para contratar seguros que cubran los riesgos derivados de la asistencia sanitaria, no pueden establecer discriminaciones en el desarrollo de sus funciones. Lo que ha de entenderse con independencia de que la valoración del riesgo influya en la tarificación y que el padecimiento de determinados síndromes puede afectar a las coberturas contratadas y a las condiciones particulares del contrato que se suscribe. Si bien lo anterior no puede suponer, en ningún caso, una barrera que impida de manera previa el acceso a un determinado tipo de contrato, con el que se pretendía complemen-

tar la asistencia pública de salud y permitir el derecho a la protección de la salud al que alude el artículo 43 de la Constitución. A la vista de lo anterior, se ha considerado oportuno hacer un seguimiento de los eventuales avances que se produzcan como consecuencia de dichas actuaciones con las entidades de seguros de asistencia sanitaria, así como de las medidas que se adopten o estén previstas adoptar para evitar dicha discriminación, y garantizar el derecho a la igualdad de oportunidades a las personas con discapacidad (05007740).

En otro orden de cosas, se ha de reseñar que la demora de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones en resolver las reclamaciones de los interesados, sigue siendo motivo de numerosas quejas. En uno de estos supuestos, el promovente ponía de manifiesto que a principios del año 2003 presentó denuncia contra una compañía aseguradora con la que tiene contratada una póliza de decesos, debido al excesivo incremento de la prima en los últimos años, que no se corresponde porcentualmente con el aumento del servicio que presta. Según ha comunicado la citada Dirección General, con fecha 10 de enero de 2005, se dictó resolución sobre la reclamación planteada por el interesado, siendo su criterio que la actuación de la entidad aseguradora se ha ajustado a la normativa reguladora del contrato de seguro. Dado que el ámbito de las competencias de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones no alcanza la exigencia del cumplimiento del contrato, ni la del abono de las indemnizaciones pertinentes, en la notificación de la resolución dictada se hizo saber al compareciente el derecho que le asiste de acudir a los tribunales de justicia, para resolver las diferencias que pudieran plantearse entre el asegurado y la entidad aseguradora sobre la interpretación y cumplimiento del contrato de seguro, con arreglo a lo dispuesto en los artículos 24 y 117 de la Constitución. La respuesta ofrecida dio lugar a la finalización de la investigación (05002361).

Se hizo alusión en el Informe anterior a otro caso que concierne a trabajadores jubilados y prejubilados del sector financiero y otras entidades como Telefónica de España, S. A., en su condición de beneficiarios y partícipes, respectivamente, de los distintos planes de pensiones articulados por las diferentes empresas para las que prestaban su actividad profesional. El motivo de la queja estaba dirigido a la nueva composición paritaria de la denominada comisión de control y elección de sus miembros, regulados en los artículos 30 y 31 del Reglamento de Planes y Fondos de Pensiones, pues consideraban que una representación paritaria en la comisión de control no les permite participar en el sistema de elección de los representantes de los trabajadores y de la negociación colectiva, ya que al encontrarse en suspenso la relación laboral de los prejubilados, éstos no forman parte de la vida de la empresa ni del censo electoral de la misma, lo que menoscaba sus derechos como partícipes hoy, y futuros beneficiarios del plan de pensiones.

Por lo que respecta al sistema de elección de los miembros de la mencionada comisión de control, determinado en el artículo 31, los interesados consideraban, asimismo, que es contrario a sus intereses, ya que el sometimiento de la elección a supuestos acuerdos de negociación colectiva, de los que están excluidos los prejubilados y partícipes, permite, a su vez, que puedan ser excluidos en su doble condición de electores y elegibles, cuando son especialmente sus intereses los que están afectados por las decisiones que se pueden adoptar en relación con el control del plan de pensiones.

Se solicitó a la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones que informara si se había realizado algún tipo de inspección de las funciones previstas en el artículo 95 del Reglamento de Planes y Pensiones y, en su caso, el resultado de ello a los efectos de facilitar una adecuada información a los interesados. En el informe remitido se hacía referencia a las competencias atribuidas a la citada Dirección General, en relación con la comisión de control del plan de pensiones y de los distintos procedimientos de intervención administrativa. Se señalaba, asimismo, que en la práctica de la supervisión ordinaria, es bastante frecuente la emisión de requerimientos a comisiones de control solicitando información, aclaraciones y subsanaciones y, en algunas ocasiones, se han realizado requerimientos de acuerdos necesarios para la viabilidad del plan, e incluso se ha llegado a adoptar medidas de intervención administrativa en algunos supuestos. Por último, sobre la cuestión suscitada se participaba que no se han apreciado situaciones en que el sistema de representación establecido en un plan de pensiones, haya hecho peligrar los intereses de dichos colectivos de jubilados y prejubilados (0424339 y 0425873).

Para finalizar este apartado, se ha de hacer una breve referencia a la recomendación realizada por segunda vez al Ministerio de Economía y Hacienda, para que los trabajadores del sector financiero reciban igual trato que los trabajadores de otros sectores productivos, así como del mismo sector en Europa, y se les reconozca, a aquellos que cesen anticipadamente en las empresas las reservas constituidas a su nombre y por su cuenta y a movilizar la misma en caso de cambio de empresa o país de residencia.

Como ha quedado reflejado en anteriores informes, el detonante de esta resolución del Defensor del Pueblo ha sido el problema creado a trabajadores de entidades financieras, por la disposición transitoria de la Ley 30/1995, de 8 de noviembre, de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados, que establece con carácter general la obligación de las empresas de exteriorizar los compromisos por pensiones que tengan con sus trabajadores, constituyendo, a tal efecto, fondos de pensiones externos con el fin de garantizar la percepción efectiva de las prestaciones y desvinculando del riesgo propio de la actividad empresarial, quedando excluidos de esta obligación los bancos que podían mantener los compromisos por pensiones, en la forma en la que lo venían haciendo hasta ahora, esto es, mediante planes internos. La citada recomendación no ha sido aceptada, sin perjuicio de lo cual se ha hecho saber al Ministerio de Economía y Hacienda que estudiada la comunicación recibida, entiende la Institución que no se aportan elementos nuevos que desvirtúen los términos de la denuncia formulada ni que alteren el fundamento de la recomendación realizada. Se puntualiza, asimismo, que todo el razonamiento se reconduce a la contratación entre las partes, sin tenerse en cuenta que hay una parte más débil en la contratación y que se encuentra en una situación de desigualdad respecto a otros trabajadores del sector, no sólo en España sino en Europa (0414005 y 1.761 quejas más).

12.2. Entidades financieras

En la página web del Banco de España (www.bde.es) se ofrece la normativa y el funcionamiento del Comisionado para la Defensa del Cliente de Servicios Bancarios, que funciona como una barrera de protección frente a las malas prácticas bancarias, y ante el

que los usuarios deben tramitar sus reclamaciones frente a las entidades. Como tal organismo aparece, y así se ofrece, en la página web de la Institución.

La legislación que desarrolla esta figura se preveía en la Ley 44/2002, y fue desarrollada por el Real Decreto 303/2004, de 20 de febrero, por el que se aprobó el Reglamento de los comisionados para la defensa del cliente de servicios financieros. No obstante, hasta el año 2005 no ha sido nombrado ninguno de los comisionados. En todo caso, las reclamaciones presentadas se siguen tramitando a través del servicio de reclamaciones del Banco de España.

Debido a esta inexistencia se ha realizado una investigación, para verificar la efectividad de los mecanismos de control que se ofrecen a los usuarios de servicios bancarios, que precisan de una protección específica, que genere confianza en la transparencia y el funcionamiento eficiente de los servicios de protección que velen por la información, atención y cumplimiento de la legislación aplicable.

De dicha investigación se desprende que, no sólo no existe la figura del Comisionado, sino que el servicio de reclamaciones sigue siendo el único que atiende todas las actuaciones derivadas del mal funcionamiento de las entidades de crédito, pero que, en la práctica, su actividad resulta deficitaria, no proporcionando cobertura suficiente a las reclamaciones por las malas prácticas bancarias.

Las mayoría de las quejas recogen la protesta de los interesados por la demora en la resolución de las reclamaciones, y manifiestan su opinión de que no reciben protección efectiva de sus derechos si no recurren a los tribunales de justicia. A este respecto conviene recordar que, si bien existe un mercado de productos financieros en el que los usuarios pueden elegir con completa libertad la entidad con la que quieren contratar, éstas imponen sus contratos de adhesión, por lo que, en poblaciones pequeñas y en las que la oferta esté más limitada, las posibilidades se reducen.

Otra de las reclamaciones más frecuentes es la dificultad que encuentran para que el Banco de España les devuelva la documentación que aportan con sus escritos de reclamaciones para avalar sus pretensiones, ya que tienen que solicitar la devolución de la misma con posterioridad a la emisión del informe, en lugar de recibirla directamente con la finalización del procedimiento de reclamación (0506145).

Un depositario, de una entidad bancaria, formuló una queja en la que exponía algunas de las malas prácticas más usuales, como la de imponer la contratación de un seguro para avalar la concesión de un crédito, pequeñas irregularidades en los cargos realizados con su tarjeta de débito y, sobre todo, la publicidad engañosa que ofrece servicios sin coste y, sin embargo, luego no se prestan o se exige una cantidad por su prestación. En esta queja el interesado manifestaba su sensación de absoluta indefensión, puesto que aquellos pensionistas cuyas rentas son reducidas, carecen de poder adquisitivo suficiente como para asesorarse con un profesional adecuado y, en la entidad le atienden con amabilidad pero sin resolución, por lo que sus problemas se perpetúan y no se consigue que la entidad los solvente. Por este motivo presentó una reclamación ante el Banco de España y no ha recibido contestación desde el mes de abril, pese a que las estadísticas de la Institución establece, un plazo medio para la resolución de las reclamaciones de 117 días (05013574).

Además, existen quejas sobre la falta de concreción acerca de las condiciones de contratación de algunas operaciones de depósito e inversión, en productos complejos, que exceden de los conocimientos de los clientes de las entidades y que les inducen a confusión, puesto que la recuperación de su dinero les supone una penalización gravosa, de la que no son debidamente informados cuando contratan la operación. Este tipo de quejas, junto con las que aluden a la publicidad engañosa, han alertado sobre la necesidad de iniciar un estudio en profundidad acerca de la eficacia de la legislación, en materia de disciplina e intervención de las entidades de crédito, regulada en la Ley 26/1988, de 29 de julio, que atribuye al Banco de España la potestad para imponer sanciones administrativas que incluyen multas y revocación de autorizaciones a las entidades inclumplidoras, puesto que una de las infracciones tipificadas como muy graves en el artículo 4 de la mencionada Ley, es la de incumplir el deber de veracidad informativa debida a los depositantes, prestamistas y público en general cuando el número de afectados sea relevante (05018864 y 05019926).

12.3. Comisión Nacional del Mercado de Valores

Se siguen tramitando un considerable número de quejas relacionadas con la suspensión de pagos de la agencia de valores AVA y los acreedores de Gescartera. Pese a la reiteración de las peticiones de información a la Comisión Nacional del Mercado de Valores para conocer el estado de los expedientes relacionados, no se ha obtenido la colaboración a la que obliga la ley.

A falta del informe solicitado, de las manifestaciones de los afectados se desprende que no se han hecho efectivas las indemnizaciones, ni se han concluido los procedimientos pese al tiempo transcurrido desde su inicio (0401065, 0401066, 0401067, 0401069, 0401071 y otras).

Existe además una preocupación específica relacionada con los herederos de los acreedores, a los que se obliga a liquidar el impuesto sobre sucesiones con anterioridad a que sea estimada la percepción de la indemnización. En estos casos, aquellos herederos que no dispongan de liquidez suficiente con anterioridad al cobro de la indemnización, pueden verse privados de su derecho por un requisito que no trae causa de una resolución firme. Tampoco se han tenido en cuenta otras cuestiones de Derecho civil, como el hecho de que parte de esa indemnización pudiera corresponderle al cónyuge supérstite en aquellos matrimonios que estuvieran bajo el régimen de gananciales, por lo que habría que declarar un exceso de adjudicación en las herencias para que sea estimado el derecho a percibir la indemnización. Además de la exigencia de esta liquidación, el cobro de las indemnizaciones ya reconocidas se ha demorado hasta tres años, con el perjuicio que ello ha supuesto para los afectados, sin que se haya podido llegar a verificar si se han abonado intereses o cuantificado el perjuicio ocasionado por el retraso (0422468).

12.4. Energía y suministro de electricidad

Ha proseguido en el presente ejercicio la tramitación de una queja iniciada de oficio ante el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, y la Consejería de Innovación, Cien-

cia y Empresa de la Junta de Andalucía, que quedó reflejada en el Informe del pasado año, relativa a los cortes de suministro de energía eléctrica acaecidos en Andalucía en el verano de 2004, y en años anteriores en Canarias, Extremadura, Cataluña, Murcia y otras comunidades autónomas.

Las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimiento de autorizaciones de instalaciones de energía eléctrica se encuentran regulados en el Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre y viene a subsanar la carencia de regulación de las obligaciones de las empresas suministradoras respecto a la calidad de la energía eléctrica, considerando, entre sus objetivos, el mantenimiento de un adecuado nivel de producción y demanda, así como garantizar la seguridad y calidad del suministro eléctrico al menor coste posible para los consumidores. En lo que se refiere a la calidad de suministro eléctrico, al no ser posible asegurar la prestación de este servicio al 100 por 100 en la continuidad y calidad, se definen una serie de procedimientos representativos de niveles de calidad que sirven para el establecimiento de incentivos y penalizaciones aplicables a las compañías eléctricas, en orden a fomentar el mantenimiento de unos adecuados niveles de calidad.

En este marco jurídico, el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio informó de que los problemas presentados en Andalucía derivan de la falta de capacidad de distribución para atender los significativos incrementos de demanda, registrados en unos días que se habían batido máximos históricos de demanda en verano por las altas temperaturas alcanzadas. Se resaltaba que dentro del régimen retributivo de esta actividad, de competencia estatal, se incluyen medidas destinadas a planes de mejora de calidad de servicio y gestión de la demanda, existiendo planes anuales de control de tensión a realizar por las empresas distribuidoras, quienes tendrán que dedicar el producto que tengan por facturación de energía reactiva a las acciones necesarias para cumplir los requisitos de control exigidos respecto a la red de transporte. A tal efecto, deben presentar ante la Dirección General de Política Energética y Minas un plan de actuaciones para su aprobación, previo informe de la Comisión Nacional de Energía.

Se significaba que la Comunidad Autónoma de Andalucía no había enviado a la citada Dirección General la relación de infraestructuras susceptibles de ser incluidas en los convenios de colaboración entre la Administración General del Estado, las administraciones autonómicas y las empresas distribuidoras, priorizadas y valoradas económicamente, así como una primera valoración de la capacidad de financiación de la Comunidad, de manera que se pudiesen fijar los municipios que podían incluirse en los planes de mejora de la actividad y elaborar la propuesta de reparto de la partida de 50 millones de euros incluidos en la tarifa de 2004, dentro de los costes reconocidos para la retribución de la distribución.

La Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa de la Junta de Andalucía indicaba en su informe la previsión de posibles situaciones de emergencia, así como las medidas a adoptar incluyendo los planes asociados de actuación en el horizonte de 2004-2007, además de contemplar las actuaciones realizadas frente a la empresa distribuidora con motivo del corte de suministro ocurrido. Si bien la información facilitada por las administraciones implicadas fue de la conformidad de la Institución, se pidió a la mencionada Consejería que comunicase si se había cumplimentado la petición cursada por la

Dirección General de Energía Eléctrica relativa a la relación de infraestructuras antes mencionada, a la vez que se solicitó del Ministerio de Industria, Comercio e Industria que informase de las nuevas actuaciones realizadas o que se tuviera previsto efectuar, para cumplimentar el conjunto de medidas propuestas para garantizar el suministro de energía eléctrica.

Pues bien, sobre las propuestas planteadas por la Junta de Andalucía relativas a la aprobación de planes de calidad de servicio y criterios de reparto y sobre el estado del convenio, la Dirección General de Política Energética y Minas ha comunicado que se estaba trabajando en la modificación del marco normativo, para que las consecuencias del incumplimiento de la calidad fuesen aplicadas en cualquier caso. En esta línea de actuación, se ha aprobado el Real Decreto 2351/2004, de 23 de diciembre, por el que se modifica el procedimiento de resolución de restricciones técnicas y otras normas reglamentarias del mercado eléctrico. Esta disposición deroga el apartado 3 del artículo 107 del Real Decreto 1955/2000, de 23 de diciembre, sobre consecuencias del incumplimiento de la calidad zonal y, sobre la base de ello, el derecho de los consumidores a reclamar indemnizaciones a las empresas distribuidoras, por incumplimiento de calidad individual o zonal, no se verá afectado por el hecho de que la zona esté incluida en el ámbito territorial de actuación de algún plan de mejora de la calidad zonal.

Sobre las propuestas relativas a los criterios de reparto, se pone de relieve que en una reunión celebrada entre la Dirección General de Política Energética y Minas y representantes de todas las comunidades autónomas, se acordaron los criterios de reparto de los fondos de la tarifa de 2004 destinados a mejorar la calidad de suministro. Estos criterios fueron fijar un porcentaje del total para cada tipo de zona: 60 por 100 a zonas rurales; 30 por 100 a zonas semiurbanas y 19 por 100 a zonas urbanas, y repartir en función de la diferencia del tiempo de interrupción equivalente de la potencia instalada en media tensión (TIEPI), respecto a la media nacional por cada tipo de zona. Además, para cada una de las zonas y provincias se considerará el tamaño del mercado mediante la potencia instalada, el nivel de calidad y un criterio demográfico definido en función de la densidad de población.

Por lo que concierne al año 2005 se participa que no se ha establecido un porcentaje para cada tipo de zona, de acuerdo a la nueva redacción del apartado 107.2, del Real Decreto 2819/1998, de 20 de diciembre, por el que se regulan las actividades de transporte y distribución de energía eléctrica, señalando que el aumento de la demanda eléctrica ya está contemplado en el artículo de la retribución global de la distribución, tal y como está regulado en el mencionado Real Decreto 2819/1998, de 23 de diciembre, por el que se regulan las actividades de transporte y distribución de energía eléctrica. No obstante lo cual, la retribución a la distribución está en proceso de revisión.

En relación a ello, el mandato vigésimo primero de los incluidos en el acuerdo por el que se adoptan mandatos para poner en marcha las medidas de impulso de la productividad, suscrito por el Consejo de Ministros el día 25 de febrero de 2005, determina que el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio establecerá la información que los distribuidores de energía eléctrica deberán remitir a la Comisión Nacional de Energía. A este mandato se dio cumplimiento con la publicación de la Orden ITC/2670/2005, de 3 de agosto, de modo que la Comisión Nacional de la Energía podrá disponer de los datos

necesarios para realizar una propuesta de revisión de la retribución de la actividad de distribución.

En relación al proceso de elaboración de los convenios de colaboración con las comunidades autónomas, iniciado el 3 de marzo de 2004 a través de escritos enviados por la Dirección General de Política Energética y Minas a las comunidades, en los que se solicitaban los listados de infraestructuras que podía incluirse en cada convenio, así como su capacidad de cofinanciación se destaca que en el caso de la Junta de Andalucía, la primera comunicación sobre el texto del convenio se produce informalmente el 15 de marzo de 2005, a partir de cuyo momento se realizaron modificaciones, de acuerdo con observaciones de la Secretaría General Técnica para otros convenios, hasta que se logró el texto consensuado en junio de 2005. La solicitud formal fue finalmente remitida por el Director General de la Agencia Andaluza de la Energía en el mes de octubre, que fue informada favorablemente por la Asesoría Jurídica del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, remitida luego a la Secretaría General Técnica para que iniciase su tramitación y fuese autorizada posteriormente por la Comisión Delegada del Gobierno para Política Autonómica. Dicha autorización se comunicó al Director General de la Agencia Andaluza el 14 de diciembre de 2005 para que concluyese la tramitación en la Junta y procediera a la firma del Convenio, lo que todavía no ha sido posible dado que la Junta no ha comunicado la finalización de la tramitación. Dado lo cual y como quiera que la Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa no ha enviado el informe solicitado, el mismo ha sido requerido (F0400063).

En esta línea se han registrado diversas reclamaciones, formuladas por ciudadanos que denuncian a las compañías eléctricas, por los perjuicios ocasionados por corte de suministro de energía eléctrica. En uno de estos supuestos manifestaba la interesada que su compañía suministradora contestó a su reclamación, señalando que se había producido una interrupción del suministro en la red de media tensión con una duración de 25 minutos, por lo que no resultaba procedente atender su requerimiento, dado que no había habido incumplimiento de la calidad de servicio individual reglamentada, a tenor de lo dispuesto en el artículo 105 del Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, que establece los posibles descuentos por facturación anual por incumplimiento de la calidad de servicio individual. La reclamante insistió ante la compañía que el barrio en el que vive quedó sin luz prácticamente dos noches completas, por lo que volvió a solicitar que se aplicara en la facturación anual el descuento correspondiente, sin resultado alguno.

La Consejería de Economía e Innovación y Tecnología de la Comunidad de Madrid contestó al informe solicitado por el Defensor del Pueblo, señalando que no constaba en los archivos obrantes en la unidad administrativa correspondiente reclamación de la formulante, si bien de conformidad con el artículo 69 de la Ley 30/1992, de 26 de diciembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, se iba a iniciar de oficio el procedimiento correspondiente, que resolvería por la Dirección General de Energía y Minas. A la vista de ello, prosiguen las actuaciones con la mencionada Administración autonómica hasta tanto nos comunique la resolución del expediente de oficio iniciado al respecto (0426938).

En este orden, cabe destacar otro supuesto en el que la compareciente se quejaba de la inactividad de la Consejería de Economía, Industria y Energía de la Región de Mur-

cia, ante las reclamaciones formuladas contra su compañía suministradora por las graves deficiencias en el suministro eléctrico en su vivienda. En el informe recibido se expresaba que, a la vista de la denuncia presentada, se instaló un voltímetro precintado en el punto de entrega de la energía eléctrica al consumidor, informando de ello a la empresa. Se comprobó de los elementos registrados que la tensión de alimentación del consumidor tiene una variación que supera los valores máximos establecidos en el artículo 104.3 del Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, de lo que se dio cuenta a la compañía suministradora instando la adopción de las medidas necesarias para que se cumpla lo establecido en el citado Real Decreto. A ello se contestó que a tal fin se estaban realizando mejoras en la red de baja tensión existente. Sin embargo, estas medidas no surtieron el efecto pretendido y se presentaron trece reclamaciones más de vecinos de la zona de Llano de Brujas, por lo que se procedió a una nueva instalación de un voltímetro precintado en el punto de entrega de la energía a otro consumidor, comprobándose, otra vez, una variación que supera los valores máximos establecidos.

Estos datos se comunicaron a la compañía, con la advertencia de incumplimiento del artículo 104 de la referida norma, informando la empresa a la Dirección General de Industria, Energía y Minas que se realizarían obras en la red de baja tensión. La última actuación realizada por la Administración ha sido instalar nuevamente un voltímetro para comprobar si se han solucionado los problemas de calidad de suministro en la zona, a la vez que se ha propuesto la apertura de un expediente sancionador a la empresa (0502625).

Se considera de interés hacer mención a la investigación que se ha iniciado ante el Departamento de Trabajo e Industria de la Generalidad de Cataluña, con ocasión de una queja en la que el compareciente hace constar la postura de dominio y abusiva que, a su juicio, ejercen las compañías de servicio para conseguir clientes, utilizando con toda impunidad la vulnerabilidad y fragilidad de las personas mayores. El caso que expone afecta a dos personas de 87 y 81 años de edad, quienes recibieron una carta de una empresa agradeciendo el cambio de compañía cuando ninguno de ellos lo solicitó ni firmó contrato alguno (05022616).

12.5. Industria

Se dirigió al Defensor del Pueblo un ciudadano que había enviado un escrito a la Dirección General de Industria, Energía y Minas de la Comunidad de Madri, indicando que, para la rehabilitación de un vehículo, la Comunidad Autónoma de Cantabria, le exigía los antecedentes del mismo y la huella facsímil, sin obtener resultado alguno. Con anterioridad la citada Dirección General le ha señalado que no le podía facilitar los antecedentes del vehículo debido a la antigüedad del mismo, sin ofrecer ninguna otra solución.

De lo actuado con la Comunidad de Madrid se deducía que ésta podría emitir la documentación del vehículo si la solicitud de rehabilitación se presentase ante la misma, pero no estaba dispuesta a rehacer un documento que debería constar en sus archivos, siendo que la idoneidad del vehículo podía ser declarada por la Comunidad Autónoma de Cantabria.

Por su parte, la Comunidad Autónoma de Cantabria no rehabilitaba el vehículo sin el documento que habría de emitir la Comunidad de Madrid

El artículo 38 del Real Decreto 2822/1998, de 23 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Vehículos permite la rehabilitación de vehículos dados de baja definitivamente, sin establecer plazo para ello, cuando el órgano competente en materia de industria lo declare apto para circular. La rehabilitación se puede solicitar en el lugar de matriculación del vehículo, en la residencia habitual del interesado. Lo que demuestra que el interesado ha actuado en ejercicio de un derecho reconocido.

El artículo 103 de la Constitución Española y el artículo 3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común disponen los principios bajo los que debe actuar la Administración pública, que sirve con objetividad a los intereses generales y actúa bajo los principios de eficacia y coordinación y con sometimiento pleno a la ley y al Derecho. A lo que añade el número dos que las administraciones públicas en sus relaciones se rigen por los principios de cooperación y colaboración y, en su actuación, por los criterios de eficacia y servicio a los ciudadanos.

Sin embargo, la situación creada en el presente caso se alejaba claramente de dichos principios, pues en momento alguno las dos administraciones implicadas actuaban en servicio al ciudadano, y la colaboración se había suplido con la exigencia al mismo de una documentación, por parte de la Comunidad Autónoma de Cantabria que debería obrar en los archivos de la Comunidad de Madrid, siendo el interesado quien tenía que solicitarla y a quien se le terminaba diciendo que no se podía emitir la misma porque no iba a ser esa Administración quien efectuase la declaración de que el vehículo es apto para circular. Por consiguiente, se procedió a formular una sugerencia a ambas consejerías para que en colaboración se diese una solución al interesado. Esta sugerencia fue aceptada y el problema solucionado (0423050).

12.6. Agricultura, ganadería y pesca

Las diferentes ayudas a la agricultura, tanto provenientes de fondos europeos, como aquellas que se han aprobado para paliar los daños provocados por alguna catástrofe natural, han sido motivo de queja durante 2005.

Hay que tener en consideración que el acceso a las distintas ayudas exige el cumplimiento de unos requisitos concretos, lo que conlleva distintos problemas como las modificaciones en la medida de las fincas con la revisión de los datos del catastro, actualización de datos de identificación de agricultores, datos de los cultivos en los registros administrativos que han sido informatizados, proceso de regularización del viñedo, etcétera.

El proceso de regularización del viñedo está previsto en el Reglamento (CE) 1227/2000, de la Comisión y desarrollo mediante el Real Decreto 1472/2000, de 4 agosto, y ha dado lugar a diferentes tipos de quejas. Así, se denegaron los derechos de replantación por arranque de viñedo al no estar la parcela inscrita en el registro vitícola en Castilla y León, pues para adquirir esos derechos conforme al artículo 17 de la Orden de 25 de julio de

2001, de la Consejería de Agricultura y Ganadería de la Junta de Castilla y León, la parcela que genera los mismos ha de estar cultivada e inscrita (0400846).

En otro caso se dirigió al Defensor del Pueblo el titular de una parcela dedicada a viñedo en Toledo, a quien se había incoado un expediente sancionador al solicitar la regularización de la misma. El interesado era propietario de la parcela desde el año 2000 y la plantación irregular se realizó por el antiguo propietario en 1996, por lo que estimaba que se sancionaba a persona distinta del infractor. Además, alegaba que la infracción cometida estaba prescrita, pues el artículo 132.2 de la Ley 25/1970, de 2 de diciembre, del Estatuto de la Viña, del Vino y de los Alcoholes establece para ello un plazo de 5 años, superado en el expediente. La posible sanción se impuso al amparo de la Ley 24/2003, de 10 de junio, que prevé el proceso de regularización del viñedo, por lo que se estaría aplicando una disposición sancionadora no favorable con carácter retroactivo, además de condicionar la regularización al pago de la sanción.

La Consejería de Agricultura comunicó que, con fecha 7 de enero de 2003, se inició un procedimiento sancionador por una infracción tipificada en la Ley 25/1970, de 2 de diciembre, del Estatuto de la Viña, del Vino y de los Alcoholes, expediente que caducó y posteriormente, el 21 de noviembre de 2003, se inició nuevo procedimiento sancionador por una infracción tipificada en el artículo 38.1 *l)* de la Ley 24/2003, de 10 de julio, de la Viña y del Vino pero que finalizó en una resolución en la que se aludía como legislación aplicable la Ley 25/1970, de 2 de diciembre.

La infracción imputada en el acuerdo era la posesión de una parcela plantada de viña, sin haber obtenido la preceptiva autorización administrativa, contemplada en el artículo 35.1 de la Ley 25/1970 en relación con el artículo 124.1 de la misma Ley. En este último artículo se señala que la plantación de vid que contravenga lo dispuesto en los artículos 35 o 37, así como las infracciones al artículo 47, se sancionarán con multas de tanto al quíntuplo de la base por cada hectárea.

La plantación realizada en el año 1996 no obtuvo la preceptiva autorización administrativa, infringiendo así los dictados del artículo 35. El hecho de que el interesado no fuera la persona que llevó a efecto la infracción no le exime de responsabilidad, puesto que el poseedor de una plantación irregular es responsable de la misma y, por tanto, merecedor de la sanción que pueda imponerse.

En relación con el segundo procedimiento sancionador, iniciado al amparo de la Ley 24/2003, de 10 de julio, la infracción imputada es la prevista como leve en su artículo 38.1 *l)* que prevé la regularización de las plantaciones realizadas antes del 1 de septiembre de 1998 de acuerdo con lo dispuesto en el articulo 2.3, párrafos *a*) y *c*), del Reglamento (CE) 1493/1999. La infracción consiste en la regularización de las plantaciones realizadas antes del 1 de septiembre de 1998, entendiendo que el procedimiento sancionador se constituye en presupuesto indispensable de la regularización. Por lo que, en este caso, se ha perfeccionado el hecho tipificado, puesto que se instó la regularización de la plantación de viñedo.

El motivo o finalidad del expediente sancionador que el actor consideraba prescrito, se encontraba en la posibilidad que se ofreció en el Reglamento (CE) 1493/1999, de regularizar determinadas plantaciones ilegales. El citado Reglamento por el que se establece

la organización común del mercado vitivinícola es obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro, prevaleciendo sobre la normativa estatal en la materia, de hecho, el interesado estaba solicitando la regularización de una parcela que conforme a la Ley 25/1970 debía ser arrancada, pues el apartado 2 del artículo 124 establece que en cada caso el infractor deberá efectuar el arranque de la plantación ilegal, facultando la normativa comunitaria a regularizar las plantaciones de viñedo sin autorización administrativa realizadas antes del 1 de septiembre de 1998, una vez que hayan sido aplicadas las sanciones correspondientes.

Así resulta que las sanciones previstas tanto en el Reglamento CEE como en la Ley 25/1970 derivan de la infracción consistente en la tenencia de una plantación ilegal o irregular, infracción que se mantiene en el tiempo mientras la plantación no se ajuste al régimen de autorizaciones establecido por la Administración.

Por todo ello, el 21 de noviembre de 2003, fecha del acuerdo de iniciación del procedimiento sancionador no había prescrito la infracción regulada en el artículo 35 en relación con el 124.1, ambos de la Ley 25/1970 consistente en la tenencia de una plantación no ajustada al régimen de autorizaciones establecido por la Administración, cuestión distinta era que ese primer procedimiento sancionador iniciado de conformidad a la Ley 25/1970, caducara, lo que no perjudica el derecho de la Administración de iniciar un nuevo procedimiento, siempre que la infracción no haya prescrito.

El interesado alegaba también que de estimar como hecho sancionable la regularización de la plantación de viñedo, se aplicaría la Ley 24/2003, de 10 de julio, de la Viña y del Vino, con carácter retroactivo.

Efectivamente, el artículo 128 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, prohíbe la aplicación retroactiva de las disposiciones sancionadoras. Ahora bien, la inclusión de la Ley 24/2003, de 10 de julio, en el segundo acuerdo de iniciación adoptado era fruto de un error, como se constataba en el procedimiento sancionador, en el que se señalaba como aplicada al procedimiento la Ley 25/1970, de Estatuto de la Viña, del Vino y de los Alcoholes.

Por lo que respecta a la exigencia del pago de la sanción, como requisito para la regularización, hay que tener en cuenta que, el Real Decreto 1472/2000, de 4 de agosto, por el que se regula el potencial de producción vitícola, establece en su articulo 11 el procedimiento de regularización, señalando que: 1. Las parcelas de viñedo plantadas antes del 1 de septiembre de 1998, cuya producción, según el Reglamento (CEE) 822/1987, por el que se establece la organización común del mercado del sector vitivinícola, sólo podía ser puesta en circulación con destino a destilerías, continuarán sometidas a esta misma obligación. 2. No obstante, las comunidades autónomas podrán regularizar las superficies a que se refiere el apartado 1 del presente artículo, una vez hayan sido aplicadas las sanciones correspondientes previstas en el artículo 2 del Reglamento (CE) 1493/1999.

Al amparo de los preceptos expuestos, la regularización del viñedo constituye un procedimiento voluntario iniciado a instancia de parte, cuya finalidad es permitir que la producción de viñedo ilegal pueda destinarse a la producción de vino susceptible de ser comercializado. Sin embargo, para alcanzar tal beneficio deberá imponerse la correspondiente sanción administrativa.

Por su parte, el artículo 10 del Real Decreto 1472/2000 referido a infracciones y sanciones, establece que toda plantación o replantación efectuada sin cumplir los requisitos establecidos en la normativa vigente, será objeto de las sanciones contempladas en la Ley 25/1970 y Reglamento de la Comunidad Económica Europea 1493/1999. El artículo 11 de dicho Real Decreto sobre procedimiento de regularización determina que las comunidades autónomas podrán regularizar las superficies a que se refiere dicho artículo, una vez que hayan sido aplicadas las sanciones correspondientes (0420765).

La verificación de los datos del sistema integral de gestión oleícola español, ha dado lugar durante 2005 al planteamiento de algunas quejas, fundamentadas en la discrepancia de los datos obrantes en el mismo con la realidad. La actualización y el mantenimiento veraz de los datos que constan en el sistema constituye un elemento esencial, no sólo para el control del cultivo, sino para el acceso a las ayudas a la producción del aceite de oliva. En general, las cuestiones planteadas hacen referencia a la demostración de la titularidad, la medición de las parcelas y el número de olivos reconocido. En algún supuesto en el procedimiento hay que llegar a informe pericial contradictorio (0416557 y 0420032).

Tras la aprobación de la Orden 1171/2005, de 15 de abril, del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, sobre actualización de datos de identificación de agricultores, se ha empezado a aplicar el régimen denominado de «pago único», establecido en el artículo 120 de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social.

Al parecer, la nueva normativa establece que las ayudas de la Administración, conocidas como derechos del olivar, corresponden a la persona que percibió ayudas equivalentes durante los años 1999 a 2002, con independencia de que dicha persona siga o no explotando dicho olivar o que lo haya transmitido a un tercero, siendo necesario, para que las ayudas administrativas puedan ser percibidas por el titular real de la explotación, que sean cedidas expresamente por el antiguo.

Como consecuencia de ello un ciudadano, que había adquirido una explotación con anterioridad a la aprobación de la norma, no pudo pactar en la compraventa la cesión expresa de esos derechos, por lo que su explotación se ve condenada a no ser rentable al no poder percibir ayuda alguna, ya que el vendedor se niega a formalizar la cesión de derechos. Esta queja se admitió a la Secretaría General de Agricultura y Alimentación del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, estando a la espera de su respuesta (05022760).

Se recibieron varias quejas de agricultores que, al amparo de la Orden APR/320/2003, de 11 de julio, presentaron ante el Departamento de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Generalidad de Cataluña solicitud de ayuda económica, por los daños causado por las heladas acaecidas durante la segunda quincena de diciembre de 2001 en las explotaciones agrícolas olivareras. Todos ellos efectuaron alegaciones por escrito ante el mencionado departamento sin respuesta. Al momento de la conclusión de este Informe se había requerido una vez al mencionado departamento la emisión del informe sin que el mismo se hubiese emitido (05022995 y 26 más).

Como consecuencia de las catástrofes naturales acaecidas durante los años 1982, 1983, 1987, 1988 y 1989 en diversas zonas del Levante español, las propiedades de numerosos agricultores quedaron asoladas. Con el fin de paliar los daños producidos se aprobaron una serie de ayudas a los damnificados, en forma de préstamos excepcionales, cuya devolución resultaba imposible a los beneficiarios. Durante años la Administración no exigió el pago de los créditos, acordándose la condonación en gran parte de ellos durante los años 1999 y 2000, si bien en la práctica tal medida no llegó al conocimiento de muchos de los afectados, por lo que no se aplicó. En el año 2002 se inició la ejecución del resto de créditos impagados por el principal más los intereses de demora.

Las reclamaciones incoadas por el Instituto de Crédito Oficial han producido resoluciones judiciales contradictorias: el grupo más numeroso sólo tiene que devolver el principal; otros tienen que devolver la totalidad de lo reclamado, es decir, el importe del principal más los intereses de demora, y en otros casos se ha estimado la prescripción de las acciones, al tratarse de una deuda pública. Al margen del problema judicial los interesados instaron en su queja que el Ministerio de Economía y Hacienda adoptase alguna decisión para tratar a todos los deudores por igual, se pretendía obtener una solución razonable que no quiebre el principio de igualdad, pues se trata de situaciones de hecho iguales a las que se les ha aplicado criterios distintos dando lugar a soluciones discriminatorias. La queja ha sido planteada ante la Secretaría de Estado de Economía y Hacienda, sin haber obtenido contestación a la fecha de finalización de este Informe (05016449).

Se solicitó informe a la Consejería de Ganadería de Cantabria sobre la decisión tomada para combatir la brucelosis, ya que en lugar de optar por la vacunación de todos los animales, tal y como recomendó la Unión Europea, optó por hacer vacíos sanitarios de aquellas cabañas en las que algún animal se hubiera visto afectado por la enfermedad, así como la inmovilización. La solución adecuada es la vacunación, pero según los interesados ello no convenía a los ganaderos de leche. El sacrificio de los animales no parece solución, ya que supone grandes pérdidas económicas para los ganaderos sin compensación económica de ningún tipo por parte de la Comunidad autónoma, que decidió esta solución, siendo la más gravosa, por lo que los ganaderos solicitaron la intervención de esta Institución a fin de hallar alguna solución que mitigue la situación. Esta queja se encuentra pendiente de respuesta a la fecha de conclusión del Informe (05022279).

Los procedimientos sancionadores en materia de pesca han provocado el planteamiento de diversas quejas en 2005. En el caso de un pescador gallego al que se sancionó por la tenencia de 10 kilos de centolla de tallaje inferior al permitido, en el que el interesado alegaba que en la inspección realizada por la Guardia Civil no se había usado calibrador, a cuyo uso vienen obligados por la disposición adicional del Decreto gallego 426/1993, de 17 de diciembre.

La Consejería de Pesca y Asuntos Marítimos de la Junta de Galicia respondió que el empleo de calibrador prescrito por el Decreto 426/1993, de 17 de diciembre, se exige a los miembros del servicio de protección de recursos, no a los miembros de la Guardia Civil, por lo que la actuación administrativa denunciada era adecuada a la legalidad vigente (0416208).

12.7. Tabacos

La promulgación de la Ley 28/2005, de 26 de diciembre, de medidas sanitarias frente al tabaquismo y reguladora de la venta, el suministro, el consumo y la publicidad de los productos del tabaco, que ha entrado en vigor el 1 de enero de 2006, ha provocado distintas reacciones en los diferentes sectores afectados por la norma.

Ello se ha podido observar no sólo tras la entrada en vigor de tan controvertida Ley, sino cuando la norma estaba en trámite parlamentario han sido muchas voces las que se han manifestado contra determinados aspectos regulados en la misma, al considerar los sectores afectados que van en perjuicio de sus intereses económicos.

De ello ha quedado constancia en la Institución, a la vista de las quejas que se han presentado por los vendedores de prensa con autorización administrativa concedida por el Comisionado del Mercado de Tabacos, cuyos ingresos se verán gravemente mermados con la prohibición de venta manual de tabaco, dado que supone un 30 por 100 de su facturación total. Esta circunstancia trae consigo el despido de personas y va a generar que se cierren puntos de venta, en concreto estima la Confederación de Vendedores de Prensa de España que cerrarán el 20 por 100 de sus 8.400 miembros.

Entienden los comparecientes que esta nueva Ley es inconstitucional, en cuanto a los puntos de venta de tabaco se refiere, pues el criterio seguido para autorizar a unos y prohibir a otros se basa únicamente en tener una determinada superficie comercial y disponer de una máquina expendedora de tabaco, y esto crea una situación de desigualdad que perjudica a los vendedores de prensa, pues se olvida que tienen unos derechos adquiridos desde hace decenios y restringe el libre comercio.

Consideran, además, que si el espíritu de la Ley es velar por quién accede a comprar este producto, la venta realizada por los estanqueros y los vendedores de prensa es la más cuidadosa en este aspecto, pues es más fácil comprobarlo pudiendo, incluso si fuera necesario, pedir el DNI para verificar que no se trata de menores de edad.

Por lo que concierne a los centros comerciales donde la nueva disposición establece la prohibición absoluta de fumar y, en consecuencia, la prohibición de vender tabaco, quienes tenían establecimientos dedicados a esta actividad, principalmente, manifiestan que deben cesar en ella y esto supone la quiebra del negocio y, consecuentemente, el cierre de los establecimientos y el despido de todos los empleados, lo que parece a quienes se encuentran en esta situación injusto y discriminatorio, si se tiene en cuenta que en otros grandes espacios de similares características se permite fumar en puntos habilitados y consecuentemente vender, resultando un mayor agravio el que las denominadas tiendas libres de impuestos ubicadas en aeropuertos puedan continuar con la venta manual.

Por ésta y otras razones consideran los formulantes que la Ley de medidas de prevención contra el tabaquismo, vulnera el principio de igualdad ante la ley, consagrado en el artículo 14 de la Constitución y han solicitado del Defensor del Pueblo que interponga recurso de inconstitucionalidad. En el momento de elaborar El Informe las citadas peticiones se encuentran en estudio (06001333, 05040961 y 06000927).

Con independencia de las alegaciones formuladas por los interesados, examinada la Ley por la Institución se echa en falta en su contenido dispositivo el establecimiento de

normas que regulen aspectos relativos a la incidencia económica sobre las industrias del sector. Así, por ejemplo, en relación con las reglas aplicables a las denominaciones comunes del tabaco y otros bienes, recogidas en el artículo 10, hubiese resultado conveniente el establecimiento de un derecho transitorio que facilitase la reconversión de este sector industrial hacia otros ámbitos de la economía.

Si bien la Ley 24/2005, de 18 de noviembre, de reformas para el impulso de la productividad contiene alguna norma relativa a la distribución de labores de tabaco, no aborda la cuestión.

En otro orden de cosas, se han recibido algunas quejas relativas a transmisiones de expendedurías que, a juicio de los formulantes, adolecen de alguna irregularidad. Así es el caso de un ciudadano que manifestaba que se había cedido de forma irregular la explotación de la expendeduría sita en la localidad de La Virgen del Camino, en León, dado que la cesión se había hecho a favor de terceros no titulares y ajenos a vínculos familiares de la titular. El Comisionado para el Mercado de Tabacos le contestó que se dirigiera al área de inspección si quería denunciar alguna irregularidad en la citada expendeduría. Tal respuesta no fue de la conformidad del interesado que consideraba que los datos facilitados eran suficientes para poner en marcha los mecanismos jurídicos que constaten el incumplimiento de la norma vigente en la materia, por parte de la titular de la referida expendeduría, por lo que estimaba que el Comisionado estaba haciendo dejación de sus funciones y ello le afectaba personalmente, dado que tenía interés en explotar este negocio.

Iniciada la oportuna investigación, se ha recibido informe del Comisionado para el Mercado de Tabacos en el que señala que se facilitó al interesado la normativa vigente en materia de transmisión de expendedurías, participándole que para cualquier irregularidad en el funcionamiento de la referida expendeduría se dirigiera al área de inspección de dicho organismo. Sin embargo, el reclamante no ha cursado denuncia alguna y, por otra parte, de la información y documentación obrante en los registros del Comisionado, en relación con la expendeduría cuestionada, no se desprenden indicios de presunta irregularidad en el cumplimiento de la misma. A la vista de ello se ha concluido la investigación (05016513).

12.8. Turismo

Tal y como viene siendo una práctica habitual en años anteriores, a lo largo del año 2005, se han venido recibiendo escritos de queja de ciudadanos, en relación a los diversos aspectos que han de englobarse dentro del ámbito turístico. En muchas ocasiones se ha facilitado información a los ciudadanos sobre la vía de reclamación y la regulación en cada Comunidad autónoma, ya que en la mayoría de las quejas lo habitual es que los hechos que ocasionan las mismas no hayan sido puestos previamente en conocimiento de la Administración competente para conocer los mismos.

En su día, un ciudadano manifestó su discrepancia con las condiciones de escasa salubridad en las que se encontraba el albergue sito en la localidad de Manjarín del Puerto (León). Sobre este particular, desde el Defensor del Pueblo se informó de que la Ley 10/1997, de 19 de diciembre, aprobada por las Cortes de Castilla y León, regula la orde-

nación del turismo en ese territorio y su promoción, en el ejercicio de la competencia exclusiva que sobre estas materias ostenta esta Comunidad. Del mismo modo ha de significarse que tal y como se prevé en el artículo 6.1 del cuerpo legal antes referido, la Administración de la Comunidad de Castilla y León ejercerá en materia de turismo distintas competencias, entre las que se encuentran las potestades inspectora y sancionadora. Del contenido del escrito remitido no se deducía que se hubiese formulado la reclamación pertinente, ante el órgano administrativo competente en la materia, por lo que se sugirió que, en caso de así estimarlo, habría de dirigirse a la Consejería de Cultura y Turismo de la Junta de Castilla y León y que, en caso de no obtener la respuesta oportuna o se comprobase alguna irregularidad susceptible de actuación al respecto, podía dirigirse nuevamente a esta Institución a fin de que se procediese al estudio del asunto que le afectaba (0502502).

En otro de los expedientes, el compareciente trasladaba su queja con el trato y los servicios que le habían sido prestados en un hotel de Sevilla. En este caso, el interesado se dirigió a la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte de la Junta de Andalucía, organismo que dictó una resolución de archivo de su denuncia, contra la que no cabía la interposición de recurso ulterior. Por lo que se procedió a informar al ciudadano que del contenido de su comunicación no se deducía la existencia de una actuación merecedora del inicio de una investigación al respecto, al no estimarse que la Administración hubiese obrado de manera irregular (0506980).

Los viajes combinados también son objeto de queja ante la Institución. Así un ciudadano formuló queja por las incidencias surgidas durante el transcurso de un vuelo a Cancún (México), con ocasión de un viaje combinado contratado. La Ley 21/1995, de 6 de julio, reguladora de los viajes combinados define en su artículo 2 «viaje combinado» como la combinación previa de, por lo menos, dos de los siguientes elementos, vendida u ofrecida en venta con arreglo a un precio global, cuando dicha prestación sobrepase las veinticuatro horas o incluya una noche de estancia: a) transporte, b) alojamiento, c) otros servicios turísticos no accesorios del transporte o del alojamiento y que constituyan una parte significativa del viaje combinado. En este caso, el viaje había sido contratado en la Comunidad Autónoma de Andalucía por lo que se significaba que la Ley 12/1999, de 15 de diciembre, reguladora del Turismo en esa Comunidad, en su exposición de motivos dispone que dicha norma tiene su amparo en el Estatuto de Autonomía para Andalucía, el cual atribuye a esa Comunidad competencia exclusiva en materia de promoción y ordenación del turismo. Se le indicó la existencia de la posibilidad de denunciar los hechos ante la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte de la Junta de Andalucía, en caso de estimar preciso el inicio del procedimiento (05008644).

En las quejas mediante las que los interesados trasladaron su insatisfacción, por el servicio prestado o condiciones requeridas por parte de las agencias de viajes con las que contrataron, se informó que el asunto planteado excedía del ámbito competencial que esta Institución tiene legalmente atribuido, al tratarse de cuestiones de carácter jurídico privado entre las agencias de viajes o, en su caso, mayoristas, y los contratantes. En este sentido se aconsejó, tal y como ha quedado anteriormente señalado, acudir a las consejerías de turismo de las comunidades autónomas que en cada caso corresponde, a fin de recabar información e iniciar, en tal caso, el procedimiento de reclamación correspondiente. Igualmente se informó a los interesados de que en caso de estimar oportuno el

inicio de actuaciones desde esta Institución por la falta de contestación del órgano administrativo o cualquier otra irregularidad que pudiera apreciarse, podían dirigirse nuevamente al Defensor del Pueblo a fin de proceder al estudio del asunto que les afectaba e iniciar, si así se estimase, la investigación oportuna (05022169, 05033079 y 05033720).

En otro orden de cosas, se recibió un escrito mediante el que el compareciente trasladaba su queja por la ausencia de la asistencia debida, por parte de las autoridades españolas en México, con ocasión del huracán «Emily». Según se indicaba, en el mes de julio de 2005 realizó un viaje a México, en concreto a la Riviera Maya. Este periodo coincidió con las inclemencias meteorológicas ocasionadas en aquella zona por el huracán referido. Asimismo, exponía que tanto ella como otros ciudadanos españoles intentaron, según sus afirmaciones sin resultado, contactar con las autoridades consulares españolas en aquel país a fin de que les fuese dispensada asistencia. Se lamentaba al estimar que, por parte de la representación española, no hubo interés suficiente por la situación suscitada, ni por la cobertura de las necesidades de los españoles que se encontraban en aquel momento en esa difícil situación (05019367).

La Dirección General de Asuntos y Asistencia Consulares informó de las actuaciones llevadas a cabo para atender a los afectados por el huracán, para lo que el Consulado General en México estableció un sistema de turnos con objeto de atender el servicio de guardia de emergencia, que se activó desde el domingo 17 de julio hasta el lunes 18 de manera ininterrumpida. Dicho servicio permaneció también durante los días 19 y 20 de julio hasta las 7 horas de la tarde. Este servicio de guardia permitió realizar un seguimiento de la situación y atender un elevado número de casos planteados por teléfono (más de 60) y por correo electrónico (más de 20). Para evitar la saturación de las líneas, el Consulado se puso en contacto con Telefónica Movistar en México que colaboró en proporcionar al Consulado varios teléfonos móviles, tanto al Consulado General en México como al Consulado Honorario en Cancún (05019367).

Paralelamente, en el caso de los turistas españoles que se encontraban en los hoteles más afectados de la zona sur de la Riviera Maya, completamente incomunicados, el Consulado se puso en contacto con los familiares transmitiendo mensajes tranquilizadores toda vez que se tenía constancia de la inexistencia de daños personales. Por último, cabe señalar que tanto el Cónsul Honorario en Cancún, como funcionarios de la Embajada, se desplazaron a Cancún y a la Riviera Maya para evaluar los daños y mantener contactos con el Gobernador del Estado y las autoridades locales (F05007871-01).

Desde la regulación legal de la multipropiedad en España la situación está clarificada, sin embargo continúan recibiéndose quejas sobre el particular, aun cuando se trata de una cuestión de carácter jurídico-privado cuyo conocimiento es competencia de los jueces y tribunales integrantes del poder judicial, interviniendo la Administración únicamente en los aspectos derivados de la protección de los consumidores y usuarios (0506061, 05027123 y 05031522).

Como ejemplo significativo, se recibió en esta Institución un escrito mediante el que el compareciente manifestaba haber sido víctima de una estafa por parte de una empresa dedicada al aprovechamiento por turno de bienes inmuebles.

En este sentido se informó al ciudadano de que la Ley 42/1998, de 15 de diciembre, reguladora de los derechos de aprovechamiento por turno de bienes inmuebles de uso

turístico y normas tributarias, dispone en su artículo 1 que es objeto de la misma la regulación de la constitución, ejercicio, transmisión y extinción del derecho de aprovechamiento por turno de bienes inmuebles, que atribuye a su titular la facultad de disfrutar, con carácter exclusivo, durante un período específico de cada año, un alojamiento susceptible de utilización independiente por tener salida propia a la vía pública o a un elemento común del edificio en el que estuviera integrado, y que esté dotado, de modo permanente, con el mobiliario adecuado al efecto, y el derecho a la prestación de los servicios complementarios.

El artículo 10 del cuerpo legal referido regula las facultades de desistimiento y resolución del contrato. El apartado primero de este artículo prevé que el adquirente de derechos de aprovechamiento por turno tiene un plazo de diez días, contados desde la firma del contrato, para desistir del mismo a su libre arbitrio. Si el último día del mencionado plazo fuese inhábil, quedará excluido del cómputo, el cual terminará el siguiente día hábil. Ejercitado el desistimiento, el adquirente no abonará indemnización o gasto alguno. En el apartado segundo se establece que si el contrato no contiene alguna de las menciones o documentos a los que se refiere el artículo 9, o en el caso de que el adquirente no hubiera resultado suficientemente informado, por haberse contravenido la prohibición del artículo 8.1 (utilización del término multipropiedad), o incumplido alguna de las obligaciones de los restantes apartados del mismo artículo o si el documento informativo entregado no se corresponde con el archivado en el registro, el adquirente podrá resolverlo en el plazo de tres meses, a contar desde la fecha del contrato, sin que se le pueda exigir el pago de pena o gasto alguno. En el caso de que haya falta de veracidad en la información suministrada al adquirente, éste podrá, sin perjuicio de la responsabilidad penal en que hubiera podido incurrir el transmitente y sin perjuicio de lo establecido en el párrafo anterior, instar la acción de nulidad del contrato conforme a lo dispuesto en los artículos 1300 y siguientes del Código Civil.

Del mismo modo se indicó que la cuestión planteada tenía carácter jurídico privado y que cualquier discrepancia puede sustanciarse por la vía de los tribunales ordinarios de justicia, según las normas que establece el ordenamiento jurídico vigente, que si el ciudadano considera oportuno, puede ejercitar bajo la dirección técnica de un abogado, que le informará de las vías adecuadas para obtener la mayor defensa de las actuaciones que procedan.

De otro lado, es preciso señalar que el delito de estafa, al que se aludía, viene tipificado en el artículo 248 del Código Penal, por lo que podía, en su caso, iniciar el procedimiento mediante la presentación de una querella (preceptivo abogado y procurador) o, denuncia ante el Ministerio Fiscal, Comisaría de Policía o Juzgado de Guardia (05031522).

Se han dirigido al Defensor del Pueblo un grupo numeroso de personas, todas ellas empresarias, trabajadores y comerciantes dedicadas al negocio turístico en las Illes Balears, exponiendo los perjuicios que produce en la actual situación económica de las Islas la falta de regulación del modelo turístico «todo incluido», que se encuentra mayoritariamente implantado en la zona, lo que supone la presencia de un gran número de personas que no consumen nada fuera de los complejos turísticos. En la queja se exponía la necesidad de la búsqueda de soluciones para el citado modelo turístico, dado que, según

denunciaban, su generalización podría conllevar una importante pérdida de puestos de trabajo, por lo que se solicitó información al respecto a la Consejería de Turismo de las Illes Balears. La presente queja se encuentra aún en trámite (05021572).

12.9. Comercio

Las quejas planteadas sobre el comercio son muy diversas y el único elemento en común es que se presentaron por comerciantes, que denuncian algún tipo de problema en el desarrollo de su actividad. Así se han formulado quejas sobre la regulación de los horarios comerciales, la ubicación, el procedimiento para el acceso a la adjudicación de un puesto en un mercado y el procedimiento de concesión de puestos de periódicos.

La denuncia, sin resultado, de unas empresas dedicadas a la venta de alfombras, provenientes del puerto franco de Hamburgo, sin autorización administrativa, ha dado lugar a una investigación ante el Ayuntamiento de San Sebastián de los Reyes (Madrid) y la Dirección General de Comercio de la Comunidad de Madrid, que se encuentra aún en trámite (0505449).

El procedimiento de selección para participar en la Feria de Arte Contemporáneo de Madrid ha sido objeto de una queja ante el Comité Organizador de la Feria Arco por carecer, a juicio del interesado, de la debida transparencia y concurso público (0419629).

Del mismo modo se planteó por una sociedad mercantil la dificultad para obtener un espacio en las diferentes ferias del Instituto Ferial de Madrid. La Consejería de Economía e Innovación Tecnológica informó de que la formulante de la queja no cumplía los requisitos exigidos para participar en la feria que pretendía (0425004).

12.10. Consumo

A lo largo de los últimos años se ha venido observando un incremento de las reclamaciones, interpuestas por los consumidores, ante los órganos de consumo, lo que parece indicar un aumento de confianza de éstos en los mecanismos legales puestos a su disposición para la protección de sus derechos.

Durante el año 2005, sin embargo, el número de reclamaciones dirigidas a esta Institución que han centrado su objeto en la falta de contestación de sus peticiones, por parte de los órganos administrativos, ha experimentado un considerable crecimiento (0501252, 0504785 y 05008301).

En este sentido, cabe señalar la reclamación de un ciudadano que, tras haber presentado un escrito en la ventanilla única de la Subdelegación del Gobierno en Burgos, dirigida al Instituto Nacional de Consumo, no había recibido contestación al respecto. A la vista de este escrito, se solicitó informe a dicho organismo sobre las alegaciones expuestas por el promotor de la queja. En dicho informe se reconocía que no se había contestado al interesado a pesar de existir un registro de entrada de un escrito del compareciente, por lo que esta Institución estimó la procedencia de recordar al Instituto Nacional de Consumo el deber legal de remover los obstáculos que impidan, dificulten o retrasen el ejercicio de los derechos de los interesados, conforme al artículo 41 de la

Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (0502742).

A estas quejas se suman diversas reclamaciones, en las que los comparecientes exponían su disconformidad con la actuación de los poderes públicos en materia de consumo.

En ocasiones, los ciudadanos no habían sido informados del resultado final de la tramitación de sus expedientes. En estos casos, los órganos de consumo manifestaban que, al tratarse de expedientes sancionadores, no existe ningún derecho subjetivo de los reclamantes a obtener un determinado resultado ni, de acuerdo con la legislación vigente, a ser informados del resultado de los mismos. A este respecto se consideró necesario informar a los órganos administrativos de que, siguiendo la doctrina más actualizada y el principio *pro actione*, nada se opone a efectuar una interpretación generosa del término «los interesados», en el artículo 20.5 del Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora, pudiendo notificar de esta manera la resolución del expediente sancionador al denunciante cualificado (0423254 y 0507034).

Otra pretensión muy común es la disconformidad con las resoluciones dictadas por los órganos de consumo. En este sentido, se ha considerado necesario recordar a los interesados que la mera disconformidad o desacuerdo con una resolución administrativa, o con los criterios de organización y funcionamiento de los servicios públicos, no puede, por sí sola, motivar nuestra intervención (0501727, 0501859 y 0502258).

En este mismo ámbito, y como ya quedó reflejado en el Informe del Defensor del Pueblo correspondiente a 2004, también resultan habituales las quejas en las que los ciudadanos manifiestan su disconformidad con el procedimiento arbitral de consumo, y con el hecho de que sus resoluciones sean archivadas cuando los destinatarios de las reclamaciones no contestan a la propuesta de arbitraje en el plazo reglamentario. A este respecto, ha sido necesario recordar a los interesados que el artículo 31 de la Ley de Defensa de los Consumidores y Usuarios establece que el sometimiento a las partes será voluntario y deberá constar expresamente por escrito (05010405, 05021020 y 05025621).

Por otra parte cabe reseñar que, una vez más, en el año 2005 se han registrado diversas quejas de ciudadanos que no habían denunciado previamente los hechos ante los organismos de consumo. En estos casos, se ha procedido a facilitarles la información adecuada acerca de los órganos administrativos a los que podían dirigirse (0501375, 0502034 y 05021558).

Otro tema objeto de reclamaciones por los ciudadanos es el relativo a la protección contra los riesgos que pudieran afectar a la salud y seguridad de los consumidores, siendo éste uno de los derechos básicos de los consumidores reconocidos en la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios [artículo 2.1 *a)*]. Más específicamente, en desarrollo de esta genérica afirmación, dicha Ley establece en su artículo 3.1 que «los productos, actividades y servicios puestos en el mercado a disposición de los consumidores no implicarán riesgos para su salud o seguridad, salvo los usual o reglamentariamente admitidos en condiciones normales y previsibles de utilización».

A este respecto, cabe mencionar la reclamación presentada por un ciudadano que exponía que, como consecuencia del uso de un detergente, le había sido diagnosticado

una dermatitis por contacto, por ello manifestaba su disconformidad con el hecho de que en el etiquetado de algunos productos no se especificasen sus componentes.

A tenor de lo expuesto, esta Institución consideró conveniente solicitar información al Ministerio de Sanidad y Consumo acerca de las iniciativas que pudieran llevarse a cabo, en coordinación con otras administraciones públicas, para mejorar la información ofrecida a los consumidores acerca de los componentes, mediante un etiquetado más preciso de los detergentes y productos de limpieza.

Dicho departamento ministerial remitió el preceptivo informe, en el que se manifestaba que, con fecha 8 de octubre de 2005, entraría el vigor el Reglamento (CE) nº 648/204 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre detergentes, en cuyo anexo VII, apartado a) párrafo tercero, se establece: «Las siguientes clases de componentes, si se añaden, deberán figurar siempre en la etiqueta, sea cual sea la concentración: enzimas, desinfectantes, blanqueantes ópticos, perfumes, agentes conservantes y, en concentración superiores al 0,01 por 100 en peso, las fragancias alergénicas».

Asimismo se exponía en el informe que, con la entrada en vigor de este Reglamento, se verá ampliada la información de los componentes de los detergentes en su etiquetado, correspondiendo a los servicios de inspección de consumo verificar si los productos puestos a disposición del consumidor final en el mercado se adecuan a los requisitos contemplados en dicha normativa (0501252).

Es destacable la investigación de oficio iniciada recientemente por esta Institución, como consecuencia de la publicación en diversos medios de comunicación, durante el periodo navideño del año 2005, de la noticia de que muchos juguetes escapan a los controles de seguridad legalmente establecidos, especialmente aquellos que pueden adquirirse en los establecimientos denominados «Todo a cien». Por esta razón, se ha solicitado al Instituto Nacional de Consumo información acerca de las medidas que hasta la fecha se hayan adoptado o se vayan a adoptar, con el fin de obtener una mayor seguridad en la adquisición de juguetes. Esta investigación se encontraba en trámite al momento de cierre de este Informe (05039550).

Por lo que se refiere a los servicios turísticos, son comunes las reclamaciones respecto a las condiciones de los establecimientos turísticos y al trato recibido en los mismos, tanto en viajes contratados a través de intermediario como directamente por los ciudadanos (05020880, 05022615 y 05034337).

Asimismo es necesario señalar en este apartado, la reacción que ha provocado en algunos ciudadanos la elaboración y posterior aprobación de la Ley 28/2005, de 26 de diciembre, de medidas sanitarias frente al tabaquismo y reguladora de la venta, el suministro, el consumo y la publicidad de los productos del tabaco. En algunos casos, los ciudadanos exponían su disconformidad respecto a algunas de las disposiciones de la Ley, sin mediar por tanto una actuación irregular de la Administración (05031794).

También cabe citar el caso de un ciudadano, que ponía de relieve el problema que suponía para una persona enferma la autorización para fumar en los albergues del municipio de Madrid. Por esta razón, se ha solicitado información sobre las medidas que, por parte de la Dirección General de Servicios Sociales del Ayuntamiento de Madrid, se hayan adoptado hasta la fecha o se piensen adoptar en el futuro, con el fin de llevar a

cabo el efectivo cumplimiento en los centros sociales del artículo octavo de la Ley 28/2005, que establece la prohibición de fumar en los centros sociales, aunque se permite habilitar zonas específicas para el consumo del tabaco. La investigación continúa abierta en el momento de redacción del presente Informe (05032223).

Por último, es necesario mencionar la apertura de una investigación en esta Institución debido a la presentación de una queja por la asociación de consumidores Ausbanc, a la que posteriormente se han adherido numerosos ciudadanos. En la citada queja se expone que los nuevos miembros del Consejo de Consumidores han sido seleccionados conforme a la ley y notificados en virtud de acuerdo, de 19 de enero de 2004. Sin embargo, pese a haberse cumplido todo el proceso, el nuevo Consejo no ha sido formalmente constituido, actuando en su lugar un Consejo de Consumidores que se encuentra en funciones cinco años después de haber finalizado su mandato. Por esta razón se han iniciado las investigaciones oportunas con el Ministerio de Sanidad y Consumo, estando todavía abierta la investigación (05015009).

13. TRANSPORTES Y COMUNICACIONES

13.1. Comunicaciones

13.1.1. Servicio telefónico: red fija y acceso a Internet

En primer lugar es preciso señalar que el artículo 22 de la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones, dispone que se entiende por servicio universal el conjunto definido de servicios cuya prestación se garantiza para todos los usuarios finales, con independencia de su localización geográfica, con una calidad determinada y a un precio asequible.

En la actualidad, la compañía Telefónica de España es el operador legalmente designado para cumplir con las obligaciones de prestación del servicio referido, tal y como viene dispuesto en la disposición transitoria segunda del Real Decreto 424/2005, de 15 de abril, por el que se aprueba el Reglamento sobre las condiciones para la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas, el servicio universal y la protección de los usuarios. Esta disposición establece la obligación de Telefónica de España S.A.U. de prestar el servicio universal hasta el 31 de diciembre del año 2007, si bien es preciso indicar que el resto de las compañías que operan en el mercado de las telecomunicaciones vienen prestando este servicio, aunque no como legalmente obligadas a tal fin. La mayor parte de los escritos recibidos de ciudadanos que requieren la actuación de esta Institución, en lo tocante a la prestación de estos servicios, se refieren a la actuación de la compañía Telefónica de España, precisamente por la razón que ha quedado anteriormente señalada.

Bajo el término servicio universal, además de otros servicios, habrá de garantizarse que todos los usuarios finales puedan obtener una conexión a la red telefónica pública desde una ubicación fija y acceder a la prestación del servicio telefónico disponible al público, siempre que sus solicitudes se consideren razonables en los términos que reglamentariamente se determinen. La conexión debe ofrecer al usuario final, la posibilidad de efectuar y recibir llamadas telefónicas y permitir comunicaciones de fax y datos a velocidad suficiente para acceder de forma funcional a Internet.

cabo el efectivo cumplimiento en los centros sociales del artículo octavo de la Ley 28/2005, que establece la prohibición de fumar en los centros sociales, aunque se permite habilitar zonas específicas para el consumo del tabaco. La investigación continúa abierta en el momento de redacción del presente Informe (05032223).

Por último, es necesario mencionar la apertura de una investigación en esta Institución debido a la presentación de una queja por la asociación de consumidores Ausbanc, a la que posteriormente se han adherido numerosos ciudadanos. En la citada queja se expone que los nuevos miembros del Consejo de Consumidores han sido seleccionados conforme a la ley y notificados en virtud de acuerdo, de 19 de enero de 2004. Sin embargo, pese a haberse cumplido todo el proceso, el nuevo Consejo no ha sido formalmente constituido, actuando en su lugar un Consejo de Consumidores que se encuentra en funciones cinco años después de haber finalizado su mandato. Por esta razón se han iniciado las investigaciones oportunas con el Ministerio de Sanidad y Consumo, estando todavía abierta la investigación (05015009).

13. TRANSPORTES Y COMUNICACIONES

13.1. Comunicaciones

13.1.1. Servicio telefónico: red fija y acceso a Internet

En primer lugar es preciso señalar que el artículo 22 de la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones, dispone que se entiende por servicio universal el conjunto definido de servicios cuya prestación se garantiza para todos los usuarios finales, con independencia de su localización geográfica, con una calidad determinada y a un precio asequible.

En la actualidad, la compañía Telefónica de España es el operador legalmente designado para cumplir con las obligaciones de prestación del servicio referido, tal y como viene dispuesto en la disposición transitoria segunda del Real Decreto 424/2005, de 15 de abril, por el que se aprueba el Reglamento sobre las condiciones para la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas, el servicio universal y la protección de los usuarios. Esta disposición establece la obligación de Telefónica de España S.A.U. de prestar el servicio universal hasta el 31 de diciembre del año 2007, si bien es preciso indicar que el resto de las compañías que operan en el mercado de las telecomunicaciones vienen prestando este servicio, aunque no como legalmente obligadas a tal fin. La mayor parte de los escritos recibidos de ciudadanos que requieren la actuación de esta Institución, en lo tocante a la prestación de estos servicios, se refieren a la actuación de la compañía Telefónica de España, precisamente por la razón que ha quedado anteriormente señalada.

Bajo el término servicio universal, además de otros servicios, habrá de garantizarse que todos los usuarios finales puedan obtener una conexión a la red telefónica pública desde una ubicación fija y acceder a la prestación del servicio telefónico disponible al público, siempre que sus solicitudes se consideren razonables en los términos que reglamentariamente se determinen. La conexión debe ofrecer al usuario final, la posibilidad de efectuar y recibir llamadas telefónicas y permitir comunicaciones de fax y datos a velocidad suficiente para acceder de forma funcional a Internet.

Como ha sido habitual en años anteriores, durante el año 2005 esta Institución ha continuado recibiendo escritos de ciudadanos en los que trasladaban su queja por las dilaciones en la instalación de las líneas telefónicas fijas solicitadas a la compañía telefónica. En este sentido, un elevado número de comunicaciones se refieren a peticiones formuladas durante los años 2004 y 2005 (0428467, 0505746 y 05007656).

No obstante lo anterior, en determinadas quejas se indicaba que se llevaba más de tres años a la espera de la instalación de la línea solicitada a la compañía Telefónica de España. En una situación similar se encontraba una ciudadana del municipio navarro de Úcar, quien formuló su solicitud en el mes de diciembre de 2002 y que finalmente vio satisfecha su pretensión en el mes de marzo del año 2005 (05023540 y 0428941).

De otro lado, y al igual que en ejercicios anteriores, se viene recibiendo un elevado número de escritos de queja en los que los ciudadanos exponían su discrepancia con las demoras en la materialización de las solicitudes de instalaciones de líneas de acceso al servicio de Internet (0500356, 0500357 y 0509972).

A modo de ejemplo, uno de los comparecientes se dirigió a esta Institución manifestando que varios vecinos de una urbanización, sita en el término municipal de Chiloeches (Guadalajara), instaron a la compañía telefónica la instalación de las líneas oportunas para poder acceder al servicio pretendido. Solicitado un informe sobre el particular a la compañía telefónica, ésta indicó que había procedido a diseñar un proyecto de trabajo, para cuya realización se encontraban a la espera de la obtención de unos permisos particulares. Finalmente se participó la resolución favorable de las diversas solicitudes formuladas (0428051).

A juicio de esta Institución merece un interés especial la atención de las peticiones de líneas, de telefonía e Internet, que atañen a colectivos susceptibles de atención prioritaria tales como personas de edad avanzada y minusválidos. Desde el Defensor del Pueblo se estima que urge la pronta resolución de estos expedientes, debido a que en numerosas ocasiones son personas que residen solas y el servicio telefónico o de Internet es fundamental, bien para contactar con el exterior en los casos en que pudieran precisar ayuda por razones de salud, bien para activar los mecanismos de seguridad en sus domicilios (alarmas).

Como expediente significativo de la situación referida, se recibió un escrito en el que la compareciente manifestaba que, en el mes de agosto del año 2004, formuló una solicitud a la compañía telefónica a fin de que se procediese al traslado de la línea de la que era titular a su nuevo domicilio, o bien se le instalase una nueva. Al tratarse de una persona de avanzada edad, se requirió información sobre el particular al operador, no sin antes indicar la premura en la resolución del expediente, debido a que por razones de seguridad urgía la instalación de un sistema de alarma en su domicilio. Igualmente se participó que la instalación de la línea que posibilita el acceso al servicio de Internet, permite a la compareciente mantener una comunicación continua con su hijo. Finalmente, el presente expediente se resolvió favorablemente (0427219).

En otra de las comunicaciones recibidas, un matrimonio de avanzada edad solicitó en su día la instalación de una línea telefónica fija en su domicilio, sin que hasta la fecha de plantear su queja se hubiese procedido a tal efecto. En este caso urgía la pronta reso-

lución del expediente, debido a la frecuencia con la que se precisaba la utilización de los servicios de ambulancia. En este caso ha de significarse la premura en resolver por parte de la compañía telefónica (05009275).

13.1.2. Servicio de telefonía móvil

Como en años precedentes, durante el ejercicio de 2005 esta Institución ha recibido numerosas quejas de ciudadanos, en relación a la actuación de los distintos operadores en el ámbito de la prestación del servicio de la telefonía móvil, por lo que se ha estimado oportuno proceder a la apertura de oficio de una queja relativa a la actuación de la Administración pública en el control de este servicio (F0500009).

Sobre este punto, a través de los medios de comunicación social se tuvo conocimiento de la previsión de contratación, a un servicio de consultoría y asistencia por parte del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, de un estudio comparativo, a fin de conocer los niveles de calidad del servicio de telefonía móvil ofertado por parte de las distintas compañías, por lo que se consideraba preciso requerir de la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información el preceptivo informe.

En la comunicación recibida, la Secretaría de Estado indicó que se había solicitado la elaboración de un informe sobre la calidad del servicio de telefonía móvil prestado por parte de Telefónica Móviles, Vodafone y Amena mediante el que se procedía a la evaluación de las llamadas no completadas, llamadas interrumpidas, calidad de voz y tiempo de establecimiento de llamadas.

Desde esta Institución se consultó la página web habilitada, por parte de la Secretaría de Estado de las Telecomunicaciones, en la que se constató que habían procedido a la publicación del estudio sobre la calidad de los servicios de telefonía móvil en España. En concreto, el contenido del informe referido indicaba que los datos se habían obtenido por Ericsson España, que resultó adjudicataria del concurso convocado por la Secretaría de Estado referida a principios de año, para la realización de un estudio sobre la calidad del servicio de telefonía móvil.

El estudio se basa en una campaña de medidas —unas 8 mil llamadas de prueba por operador— realizada entre el 4 de mayo y el 15 de junio de 2005, en la que se analizan cuatro escenarios: grandes ciudades, ciudades medianas, ciudades pequeñas y principales carreteras, cuantificándose en cada uno de ellos y para cada operador los parámetros de:

— Tasa de llamadas establecidas con éxito;

— tasa de llamadas finalizadas con éxito;

— calidad de voz, y

— tiempo de establecimiento de llamadas.

Adicionalmente se han obtenido resultados acerca de la accesibilidad y del retardo del servicio SMS.

Igualmente se disponía que los resultados globales obtenidos, que se muestran en la tabla siguiente, ponen de manifiesto niveles de calidad de servicio relativamente homo-

géneos para los tres operadores y, en general, representan niveles de calidad que están en línea con los mejores datos publicados en los países más desarrollados de nuestro entorno.

	Tasa de llamadas establecidas con éxito	Tasa de llamadas finalizadas con éxito	Calidad de voz (sobre 4.5)	Tiempo de establecimiento de llamadas (segundos)	SMS enviados con éxito	Retardo SMS (segundos)
Movistar	99,48%	99,13%	3,94	3,51	98,92	15,85
Vodafone	99,46%	99,42%	3,96	4,10	98,50	16,64
Amena	99,46%	99,52%	3,99	3,78	98,53	15,97

La labor desarrollada por parte de la Administración a fin de mejorar, en ese caso, la calidad del servicio de la telefonía móvil en España es digna de mención.

No obstante lo anterior y a fin de conocer los planes futuros, la investigación continúa abierta. En particular, se solicitó información relativa a si se ha previsto la elaboración de nuevos estudios y, en su caso, su periodicidad, al estimarse que la información contenida en éstos, y que posteriormente se pone a disposición de los usuarios, resulta muy útil a fin de proceder a la contratación del servicio.

En el informe referido igualmente se indicaba que los servicios de la Dirección General de Telecomunicaciones y Tecnologías de la Información vienen trabajando, en colaboración con los operadores y las asociaciones de usuarios más representativas, en la definición de un nuevo marco regulador de la calidad en la prestación de los servicios de telecomunicaciones, que se tramitará como una Orden del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, dictada al amparo del Reglamento aprobado por el Real Decreto 424/2005, de 15 de abril.

Sobre este aspecto, se ha recibido el proyecto de Orden del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio por la que se regularán las condiciones relativas a la calidad de servicio en la prestación de los servicios de telecomunicaciones electrónicas. Según se indicaba, se trataba de establecer el nuevo marco regulador de la calidad, en el contexto del ámbito general definido por la Ley 32/2003, General de Telecomunicaciones y sustituir así al establecido mediante la Orden del Ministerio de Fomento de 14 de octubre de 1999, en desarrollo de la Ley General de Telecomunicaciones de 1998. A la fecha de conclusión de este Informe aún no se había remitido la orden señalada (F0500009).

Otro de los aspectos que han suscitado el envío de quejas en el ámbito de la telefonía móvil, es el referido a los problemas de cobertura que sufren diversas áreas geográficas. A modo de ejemplo, en su día se recibió una comunicación mediante la que el interesado, vecino de la localidad de Belerda (Granada), indicaba que este municipio no disponía de cobertura para que sus habitantes pudiesen disponer del servicio de telefonía móvil.

Sobre este punto, la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones informó a esta Institución, que en determinadas zonas rurales de menor densidad de población, especial-

mente en aquellas con una orografía accidentada, existen deficiencias en la cobertura radioeléctrica que se traducen en una peor calidad del servicio y, en determinadas ocasiones, en la imposibilidad de obtener acceso al mismo.

Asimismo se manifestaba que desde la Administración, conscientes de la necesidad de mejorar las condiciones de prestación de este servicio en zonas sin interés comercial para los operadores, se llevó a cabo un concurso por parte del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio para la adjudicación del uso de las frecuencias que se liberaron del antiguo servicio de telefonía móvil analógica, en el que se incluyó como uno de los principales criterios de valoración los compromisos de los aspirantes para mejorar la cobertura en estas zonas rurales.

El concurso se resolvió a favor de Telefónica Móviles y Amena. En el mes de noviembre de 2005 se firmó un acuerdo entre los dos adjudicatarios y el Ministerio de referencia, concretando los núcleos de población inicialmente incluidos. La localidad de Belerda (Granada), figura entre dichos núcleos, por lo que en el plazo máximo de dos años está previsto que tenga cobertura tanto de Telefónica Móviles como de Amena.

A fin de conocer las localidades sobre las que versa el acuerdo de referencia, se ha estimado oportuno requerir de la Secretaría de Estado informe sobre el acuerdo referido. Igualmente se solicita la inclusión del mismo en la página web, www.set.es, a fin de poner esa información en conocimiento de los que, en su caso, estuvieran interesados (05022385).

13.1.3. Impulso de Internet: banda ancha y programas para fomentar su uso

Desde el Defensor del Pueblo se estima que el impulso de la banda ancha de Internet es fundamental y prioritario para el desarrollo de una sociedad tecnológicamente avanzada. La extensión del uso de las líneas ADSL al mayor número de ciudadanos posible, ha de ser un cometido emprendido tanto desde los órganos administrativos competentes en la materia, como desde los operadores presentes en el mercado.

Descendiendo a los casos concretos, se recibió un escrito mediante el que un vecino del término municipal de La Verguilla (Soria), manifestaba que las compañías a las que se ha requerido información, le indicaron la imposibilidad de atender las solicitudes de instalación de líneas de Internet ADSL en esa localidad.

La Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información señaló que tanto desde la Administración central como desde las administraciones autonómicas se viene impulsando, mediante diversos programas de actuación, la generalización de la disponibilidad de tecnologías de acceso a banda ancha. Se destacaba el programa de extensión de la banda ancha a áreas rurales y aisladas, que persigue conseguir que la cobertura de la banda ancha esté disponible en todo el territorio nacional, de acuerdo a la situación actual de las infraestructuras disponibles en cada zona, así como conseguir la mayor penetración efectiva en el plazo más corto posible (0508307).

En la localidad de Alfafara (Alicante) las solicitudes de prestación del servicio de Internet ADSL no podían hacerse efectivas. La compañía telefónica manifestaba que la posibilidad de prestar el servicio ADSL se corresponde con la distancia existente desde

la central telefónica, que atiende al cliente, hasta el domicilio de instalación y que en el caso concreto, la distancia existente superaba el límite de viabilidad de instalación para dicho servicio.

Esa circunstancia impeditiva era un tema de preocupación constante aunque por fortuna, la evolución tecnológica está permitiendo acometer instalaciones que, asegurando una mínima rentabilidad, permiten ir resolviendo estos casos sobre la base del despliegue de elementos de red con capacidad de dar ADSL, situados más cerca de los clientes. Telefónica señaló que sigue impulsando la extensión de la banda ancha, pero en ocasiones, como la correspondiente al expediente de referencia, se hace necesario esperar a que la evolución tecnológica permita solventar la excesiva distancia del bucle de abonado.

Situación similar a la anterior fue la que nos participó un vecino de la localidad de Santa María de Oia (Pontevedra) (05027117 y 05026129).

De otro lado y en lo tocante al impulso que desde la Administración se realiza en el uso de Internet, en aplicación del plan «Familias conectadas» integrado en el proyecto «Internet en el aula», las empresas integrantes del mercado de venta de ordenadores personales en España se sienten gravemente perjudicadas, al permitirse que las entidades bancarias puedan vender el equipo informático directamente al futuro usuario, financiándolo a un tipo de interés cero, en aplicación de una partida presupuestaria destinada a tal efecto.

La Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información estima que la iniciativa «Hogares conectados», pretende impulsar la participación de las familias en el proceso educativo a través de las nuevas tecnologías y comprende la puesta en marcha de una línea de financiación preferencial para la adquisición por las familias de un «paquete» que abarca equipamiento informático, conectividad de banda ancha y formación, todo ello mediante préstamos a interés cero que se instrumentarán a través de las entidades de crédito que resulten seleccionadas. La línea de crédito se ha dotado con 100 millones de euros y el importe máximo del crédito para cada solicitante será de 1.000 euros, excepto para las familias numerosas cuyo importe máximo se eleva a 1.200 euros.

A juicio de la Administración, se ha tenido especial cuidado en que el sector minorista participe en los beneficios de la iniciativa. Así, la Resolución de 8 de agosto de 2005 establece en su apartado cuarto, punto dos, que los beneficiarios de los préstamos podrán adquirir los componentes del «paquete» en cualquier comercio de su libre elección y que las entidades de crédito estarán obligadas a aceptar las solicitudes, siempre que los solicitantes cumplan los requisitos de solvencia establecidos por la propia entidad de crédito. El efecto esperado es, pues, el acercamiento a los comercios de un público que no lo haría si no dispusiese de esta financiación preferente y, consecuentemente, el aumento de las ventas. El papel de las entidades de crédito en la iniciativa «Hogares conectados» no es el de competidores del sector minorista en el mercado de venta de ordenadores personales, sino el de intermediarios financieros que colaboran con la Administración del Estado simplificando la tramitación y gestión de los préstamos, difundiendo la iniciativa y aportando plataformas y cursos de formación para las familias (05042074).

De otro lado, aunque en conexión con el asunto antes referido, los ciudadanos cuestionan la exclusión de los padres de alumnos escolarizados en centros educativos de titularidad privada, no sostenidos con fondos públicos, de los préstamos previstos en el programa «Hogares conectados», dentro del plan «Avanza», destinado a impulsar la participación de las familias en el proceso educativo a través de las nuevas tecnologías y la utilización de material educativo digital por los propios alumnos.

Esta Institución ha podido comprobar en la información que proporciona esa Secretaría desde su página web, que los requisitos para ser beneficiario de uno de estos préstamos exigen que el solicitante sea residente en territorio español con hijos menores de edad matriculados en centros de enseñanza de régimen general no universitario, tanto públicos como concertados, o bien que ostente la guarda legal o la tutoría de éstos, o bien que el solicitante sea mayor de edad y curse estudios en esos mismos centros.

Dado que la información proporcionada no permite conocer las razones concretas, por las cuales quedan excluidos de los beneficios de este programa los padres de alumnos y los propios alumnos mayores de edad, escolarizados en cualesquiera centros privados que no presten enseñanzas de régimen general mediante concierto, se ha solicitado información sobre el particular, por lo que en la actualidad esta Institución se encuentra a la espera de su recepción (05035326).

13.1.4. Contenidos de las páginas web en Internet y contratación en la red

En cuanto a los contenidos que se difunden a través de las páginas web de Internet, a lo largo del presente ejercicio se han venido recibiendo escritos de ciudadanos, en los que trasladan a esta Institución su queja y solicitan bien el inicio de investigaciones al respecto o, en su caso, información sobre las posibles vías de actuación sobre los asuntos concretos.

Las quejas versaban sobre los muy diversos contenidos que los usuarios de Internet pueden encontrar en las páginas web de la red. Así, se planteó la discrepancia con la información que se proporciona en unas páginas web determinadas.

Sobre este particular es preciso indicar que el artículo 8 *c)* de la Ley 34/2002, de 11 de julio, de Servicios de la Sociedad de la Información y Comercio Electrónico dispone que, cuando estos servicios atenten o puedan atentar contra el respeto a la dignidad de la persona y al principio de no discriminación, por motivos de raza, religión, opinión, nacionalidad, discapacidad o cualquier otra circunstancia personal o social, las autoridades competentes pueden adoptar las medidas necesarias para que se interrumpa su prestación o se retiren los datos que vulneren dichos principios. En este sentido se informó a los interesados sobre la posibilidad de denunciar los hechos objeto de su queja ante la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones, o, si consideraba que los mismos pudieran ser constitutivos de un delito, tenían la facultad y la obligación de ponerlos en conocimiento del juzgado de guardia o de la comisaría de policía más próxima a su domicilio (0502546, 0504089 y 05040621).

Otra de las cuestiones dimanantes del uso del servicio de Internet es la contratación que, cada vez con más frecuencia, realizan los ciudadanos a través de este medio. En uno

de los escritos recibidos, el compareciente, en su día, realizó unas compras por Internet y a la fecha de dirigirse a esta Institución no las había recibido, por lo que estimaba que, en su caso, existía un incumplimiento contractual de la parte vendedora.

Sobre este particular ha de significarse que la Ley 34/2002, de 11 de julio, de Servicios de la Sociedad de la Información y Comercio Electrónico, dispone en su artículo 23 que los contratos celebrados por vía electrónica producirán todos los efectos previstos por el ordenamiento jurídico, cuando concurran el consentimiento y los demás requisitos necesarios para su validez. Los contratos electrónicos se regirán por lo dispuesto en ese título de la Ley referida, por los preceptos de los Códigos Civil y de Comercio y por las restantes normas civiles o mercantiles sobre contratos, en especial, las normas de protección de los consumidores y usuarios y de ordenación de la actividad comercial. En estos casos, se informa a los comparecientes que no entra dentro de las facultades atribuidas a esta Institución intervenir en cuestiones de carácter jurídico privado, es decir, en las que no haya tenido intervención alguna la Administración pública, pues ellas deben ser planteadas ante los jueces y tribunales, según las normas que establece el ordenamiento jurídico vigente.

Del mismo modo se incide en que el artículo 51 de la Constitución Española establece la obligación de los poderes públicos de garantizar la defensa de los consumidores y usuarios, protegiendo mediante procedimientos eficaces, la seguridad, la salud y los legítimos intereses económicos de los mismos.

En desarrollo del precepto referido se aprobó la Ley 26/1994, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, que dispone la protección de los legítimos intereses económicos y sociales de los consumidores y usuarios, además de las previsiones existentes en las normas civiles y mercantiles. Para ello se crean las oficinas y servicios de información al consumidor, siendo una de sus misiones la recepción, registro y acuse de recibo de quejas y reclamaciones de los consumidores y usuarios y su remisión a las entidades u organismos correspondientes. Del contenido de la mayor parte de los expedientes recibidos no se deduce que los interesados hayan iniciado las actuaciones pertinentes para el reconocimiento de los derechos que, en su caso, pudieran corresponderles. Dada esa circunstancia, no ha sido posible que se pronuncie ni expresa ni tácitamente ningún organismo o centro directivo sobre la cuestión que les afecta, por lo que no puede deducirse que haya existido aún actuación administrativa (05022749).

13.1.5. Real Decreto 424/2005, de 15 de abril, por el que se aprueba el Reglamento sobre las condiciones para la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas, el servicio universal y la protección de los usuarios

Hasta la fecha de publicación del Real Decreto 424/2005, de 15 de abril, por el que se aprueba el Reglamento sobre las condiciones para la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas, el servicio universal y la protección de los usuarios, en esta materia se venía aplicando lo preceptuado en el Real Decreto 1736/1998, de 31 de julio, que desarrollaba el título III de la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones dictada en el año 1998.

Tal y como se establece en el artículo 1 del cuerpo legal publicado este año, el objeto del Reglamento es la regulación de las condiciones para la prestación de servicios o la explotación de redes de comunicaciones electrónicas, en desarrollo del capítulo I del título II de la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones, y de las obligaciones de servicio público y los derechos y obligaciones de carácter público aplicables en desarrollo del título III de dicha ley.

Esta Institución ha recibido numerosos escritos de ciudadanos señalando su disconformidad con el contenido del capítulo II del título V del Real Decreto 424/2005, de 15 de abril, dedicado a la interceptación legal de las comunicaciones. A su juicio, la traza privada, rastro que dejan las comunicaciones cuando el internauta navega por Internet, permite que terceros puedan conocer aspectos relativos a la intimidad del usuario, considerando tal situación contraria al artículo 18 de la Constitución Española. De la lectura de estas comunicaciones no se deducía la existencia de una irregularidad administrativa que legitimase la intervención del Defensor del Pueblo, de conformidad con las competencias que tiene legalmente atribuidas, sino una discrepancia con el contenido de la norma legal referida.

En este sentido se consideró preciso señalar que los reglamentos son disposiciones de carácter general emanadas del Gobierno, cuyo conocimiento compete a la jurisdicción contencioso-administrativa de conformidad con lo previsto en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de dicha jurisdicción. De hecho, la mencionada disposición ha sido impugnada ante el Tribunal Supremo y se encuentra actualmente pendiente de la resolución que dicho tribunal acuerde adoptar, por lo que habría de suspenderse una posible intervención al respecto, tal y como se establece en el artículo 17 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, por la que nos regimos.

En cuanto al fondo del asunto y al margen de la posible resolución que se dicte, el artículo 83 del cuerpo legal referido, dispone y acota como las únicas interceptaciones que estarán obligados a realizar los sujetos a los que se refiere el artículo 85 (operadores), las dispuestas en el artículo 579 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, en la Ley Orgánica 2/2002, de 6 de mayo, reguladora del control judicial previo del Centro Nacional de Inteligencia y, en otras normas con rango de ley orgánica.

En este sentido el artículo 579 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal determina que podrá el juez acordar la detención de la correspondencia privada, postal y telegráfica que el procesado remitiere o recibiere y su apertura y examen, si hubiere indicios de obtener por estos medios el descubrimiento o la comprobación de algún hecho o circunstancia importante de la causa.

Asimismo se establece que, el juez podrá acordar, en resolución motivada, la intervención de las comunicaciones telefónicas del procesado, si hubiere indicios de obtener por estos medios el descubrimiento o la comprobación de algún hecho o circunstancia importante de la causa. El juez podrá acordar, en resolución motivada, por un plazo de hasta tres meses, prorrogable por iguales períodos, la observación de las comunicaciones postales, telegráficas o telefónicas de las personas sobre las que existe indicios de responsabilidad criminal, así como de las comunicaciones de las que se sirvan para la realización de sus fines delictivos. En caso de urgencia, cuando las investigaciones se realicen para la averiguación de delitos relacionados con la actuación de bandas arma-

das o elementos terroristas o rebeldes, la medida prevista en el párrafo anterior podrá ordenarla el Ministerio del Interior o, en su defecto, el Director de la Seguridad del Estado, comunicándolo inmediatamente por escrito motivado al juez competente quien, también de forma motivada, revocará o confirmará tal resolución en un plazo máximo de setenta y dos horas desde que fue ordenada la observación.

La Ley Orgánica 2/2002, de 6 de mayo, reguladora del Control Judicial Previo del Centro Nacional de Inteligencia, en su exposición de motivos recuerda que para las actividades que puedan afectar a la inviolabilidad del domicilio y al secreto de las comunicaciones, la Constitución Española exige en su artículo 18 autorización judicial, y el artículo 8 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales incide en que esta injerencia esté prevista en la ley y constituya una medida que, en una sociedad democrática, sea necesaria para la seguridad nacional, la seguridad pública, el bienestar económico del país, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, o la protección de los derechos y las libertades de los demás.

La interceptación legal es la medida establecida por ley y adoptada por una autoridad judicial, que acuerda o autoriza el acceso o la transmisión de las comunicaciones electrónicas de una persona, y la información relativa a la interceptación, a los agentes facultados, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 579.4 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal —bandas armadas o elementos terroristas o rebeldes—.

Igualmente, el término agente facultado viene referido a la policía judicial o personal del Centro Nacional de Inteligencia habilitado por una autoridad judicial para materializar una interceptación legal. Estos agentes reciben en el centro de recepción de las interceptaciones las comunicaciones electrónicas interceptadas y la información relativa a la interceptación de un determinado sujeto.

Los operadores deberán tener sus equipos configurados, de forma que puedan facilitar el acceso de los agentes facultados a todas las comunicaciones transmitidas, generadas para su transmisión o recibidas por el sujeto de una interceptación legal y los datos de tráfico asociados a dicha comunicación. El acceso facilitado servirá tanto para la supervisión como para la transmisión a los centros de recepción de las interceptaciones de la comunicación electrónica interceptada y la información relativa a la interceptación, y permitirá obtener la señal con la que se realiza la comunicación. El sujeto obligado será responsable de que sólo el personal que haya sido expresamente autorizado pueda acceder a los mecanismos de interceptación. Las comunicaciones y la información relativa a la interceptación sólo se facilitarán al agente facultado. Para ello, los operadores, pondrán todos los medios necesarios para impedir la manipulación de los mecanismos de interceptación y para garantizar la autenticidad, confidencialidad e integridad de la información obtenida con la interceptación.

No obstante lo anterior, se participó a los interesados que si en la práctica de la nueva normativa se produce alguna irregularidad administrativa, la vulneración de algún derecho fundamental o alguna situación de las que dan lugar la intervención del Defensor del Pueblo, conforme a las competencias atribuidas podían ponerlo en conocimiento de esta Institución (05024119, 05024909, 05025015, 05025035 y 05025487).

La cuestión que ha generado el mayor número de quejas en este ámbito, es la relativa a la escasa protección que se dispensa a los usuarios de los servicios de las telecomunicaciones en España.

Hasta la entrada en vigor del Real Decreto 424/2005, de 15 de abril, por el que se aprueba el Reglamento sobre las condiciones para la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas, el servicio universal y la protección de los usuarios, desde esta Institución se informaba a los interesados del procedimiento de reclamación previsto en el artículo 61 del Real Decreto 1736/1998, de 31 de julio, por el que se aprobaba el Reglamento de desarrollo del título III de la Ley General de Telecomunicaciones (0427121, 0427156, 0427661 y 0426541).

Tras la entrada en vigor del nuevo reglamento, se continúan recibiendo numerosos escritos de queja sobre los diversos temas relativos a la telefonía fija, móvil e Internet. Existen numerosos ejemplos sobre la problemática referida: disconformidad por las cantidades cuyo abono le es requerido desde las distintas compañías, calidad del servicio, desacuerdo con la facturación realizada, así como por las dificultades para causar baja en la misma (05021692, 05011069, 05008367 y 05007540).

Tal y como viene previsto en el artículo 104 del Real Decreto actualmente vigente, los operadores vienen obligados a disponer de un departamento o servicio especializado de atención al cliente, que tenga por objeto atender y resolver las quejas y reclamaciones y cualquier incidencia contractual que planteen sus clientes. Los titulares del departamento o servicio de atención al cliente han de ser los encargados de relacionarse, en su caso, con el titular del servicio administrativo de solución de controversias y al que remitirán copia de las actuaciones realizadas con indicación del número de referencia asignado a la correspondiente reclamación. Este servicio de atención al cliente, de carácter gratuito, deberá prestarse de forma que el consumidor tenga constancia, en cualquier caso, de la reclamación, queja o petición efectuada, estando obligado el operador a comunicar al abonado el número de referencia dado a la reclamación, queja o incidencia planteada por el usuario. En caso de que el medio habilitado por el operador para la atención de las quejas, reclamaciones o incidencias sea el telefónico, existe la obligación de informar al consumidor sobre su derecho a solicitar un documento que acredite la presentación y contenido de la queja o reclamación mediante cualquier soporte que permita tal acreditación.

De conformidad con el contenido de los escritos recibidos se indica a los comparecientes que, si lo estiman oportuno, pueden presentar su reclamación ante el departamento o servicio de atención al cliente de la compañía o compañías a las que aluden en las comunicaciones remitidas con la que contrató, en el plazo de un mes desde el momento en que el interesado tenga conocimiento del hecho que la motive. Formulada la reclamación, si no se hubiera obtenido respuesta en el plazo de un mes, el interesado podrá acudir a las juntas arbitrales de consumo o bien, dirigirse a la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información.

En caso de que el operador o abonado no se someta a la juntas arbitrales, el interesado podrá dirigirse en el plazo de tres meses desde la respuesta del operador o la finalización del plazo para responder a la Secretaría referida, quien contará con un período de seis meses a fin de resolver y notificar la resolución correspondiente. La resolución

dictada, en su caso, agotará la vía administrativa y contra ella podrá interponerse recurso contencioso-administrativo.

La reclamación deberá ser presentada en el plazo de los tres meses siguientes a la notificación de la no aceptación de arbitraje por el operador, siempre que se haya planteado la solicitud de arbitraje en el plazo de los tres meses siguientes a la respuesta del operador. Si una vez formulada la reclamación ante el órgano administrativo competente, el usuario observara la existencia de alguna actuación irregular, merecedora de realizar una actuación al respecto, se le informa sobre la posibilidad de remitir un nuevo escrito dando cuenta de esta situación a fin de proceder al estudio de una posible investigación.

No obstante la información que se proporciona a los comparecientes, y considerando el elevado numero de escritos de queja recibidos a lo largo del año 2005, esta Institución estimó oportuno iniciar una investigación con la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información mediante la que en primer lugar se le indicaba que los mecanismos legalmente previstos, a fin de que los usuarios puedan dirimir sus diferencias (dificultades para baja en un servicio, disconformidad con la facturación realizada, falta de liberación de las líneas de Internet, portabilidad realizada por el operador y no solicitada por el cliente...) y consiguientemente salvaguardar los derechos que les asisten ante las actuaciones de los operadores del mercado, en numerosas ocasiones contrarias a las buenas prácticas y a la normativa sobre consumo, no son adecuados para solventar los numerosos problemas que se plantean.

En lo referente a la forma de resolver las divergencias entre las compañías y los usuarios finales, la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones, en su artículo 38.1 remite el conocimiento de la cuestión a las juntas arbitrales de consumo. Con carácter alternativo, y no subsidiario, se prevé la existencia de un procedimiento cuando los sujetos no se sometan a las juntas referidas o cuando éstas no resulten competentes para la resolución del conflicto y, en última instancia, existe la posibilidad de someter la cuestión al conocimiento de los tribunales.

El sistema arbitral de consumo, regulado mediante el Real Decreto 636/1993, de 3 de mayo, se inicia con la formalización de una solicitud de arbitraje ante la Junta Arbitral de Consumo por parte de los interesados, bien de manera directa o a través de una asociación de consumidores. Seguidamente la Junta Arbitral comprobará si la parte reclamada se encuentra adherida al sistema. En caso afirmativo se dará comienzo al procedimiento, mientras que, en caso contrario, se le dará traslado de la solicitud a fin de que convenga en aceptar o rechazar el sometimiento de la controversia al sistema. La decisión de sometimiento o no al sistema queda al arbitrio de las compañías, por lo que no parece que de esta forma se puedan garantizar de manera efectiva los derechos de los usuarios.

De no aceptarse la solicitud de arbitraje, se notifica al interesado y queda abierta la vía judicial. No obstante lo anterior y a fin de desarrollar un sistema de resolución de conflictos, a caballo entre el sistema arbitral y el sistema judicial, la Ley General de Telecomunicaciones en su artículo 38 obligaba al Ministerio de Ciencia y Tecnología (hoy día Ministerio de Industria, Turismo y Comercio) a establecer reglamentariamente un procedimiento conforme al cual los usuarios finales podrán someter al conocimiento de ese organismo las controversias que les afectan.

La experiencia demuestra que los usuarios desisten de la posibilidad de someter la cuestión al conocimiento de la jurisdicción ordinaria, debido tanto a la ignorancia de los mecanismos para plantear el problema que les afecta, a la lentitud del sistema judicial en la resolución de conflictos y, en un elevado porcentaje, a la escasa cuantía de las cantidades que reclaman y que, finalmente, dan por perdidas, lo que, sin duda, implica un enriquecimiento injusto por parte de los operadores.

Del mismo modo, cuestión fundamental es determinar el ámbito de aplicación del precepto referido. En este sentido, hay que tener en cuenta que el artículo 1 de la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones establece que el objeto de la misma es la regulación de las telecomunicaciones, que comprenden la explotación de redes y la prestación de los servicios de comunicaciones electrónicas y los recursos asociados.

Sin embargo, cuando los usuarios se dirigían a la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información denunciando los servicios de comunicaciones electrónicas, estas reclamaciones no eran atendidas. Tan siquiera se estudiaba la posibilidad de aplicación del apartado 1 del artículo 38 de la citada Ley General de Telecomunicaciones.

La entrada en vigor del Real Decreto 424/2005, de 15 de abril, por el que se aprueba el Reglamento sobre las condiciones para la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas, el servicio universal y la protección de los usuarios, colabora a la mejora de la situación descrita, si bien parece que una vez más quedan fuera de su ámbito de aplicación los conflictos relativos a la calidad de los servicios y al resto de los derechos de los usuarios, salvo el derecho de acceso a Internet.

En la comunicación recibida desde la citada Secretaría de Estado, en contestación a la argumentación realizada sobre la cuestión referida, se afirmaba que si bien es aplicable la legislación concreta en esta materia, no habría de obviarse la posibilidad de aplicación de la legislación general de protección de los consumidores.

En este sentido, desde esta Institución se estimó oportuno precisar que el procedimiento extrajudicial que se prevé en la legislación de telecomunicaciones, es un mecanismo específico de resolución de conflictos entre usuarios y operadores que cuenta entre sus ventajas con el hecho de posibilitar la presentación de reclamaciones tanto a las personas físicas como a las jurídicas ya sean consumidores o usuarios finales, y su inicio no quedaría condicionado a la voluntad de una de las partes. El procedimiento también cuenta con la ventaja de no resultar gravoso ni económica ni temporalmente para los sujetos implicados.

La Administración ha de fomentar el sometimiento de las partes a este mecanismo de resolución extrajudicial de conflictos, al tratarse de un procedimiento específico, complementario y efectivo en la defensa de los derechos de los usuarios. No hay que olvidar que el artículo 38 de la Ley General de Telecomunicaciones, que prevé la creación de este procedimiento, se refiere al mismo para cuando los sujetos no se sometan a las juntas arbitrales o cuando éstas no resulten competentes para la resolución del conflicto. La protección de los usuarios en este campo se ha manifestado hasta ahora como insuficiente, por lo que parece que con esta nueva redacción se pretendía corregir la

situación reforzando sus garantías. No se trata de un sistema arbitral sino de un procedimiento administrativo, cuyo resultado puede ser revisado por la jurisdicción contencioso-administrativa.

De esta forma y en este ámbito se desarrollaría y materializaría el contenido del artículo 51 de la Constitución Española, en cuanto establece que los poderes públicos garantizarán la defensa de los consumidores y usuarios, protegiendo, mediante procedimientos eficaces, la seguridad, la salud y los legítimos intereses económicos de los mismos.

Cuestión distinta es la delimitación del ámbito objetivo del procedimiento. Sobre este particular, en el informe recibido se revelaba que pueden ser objeto de reclamación todas las controversias con los operadores en cualquier tipo de servicio de telecomunicaciones: telefonía fija, móvil, acceso a Internet y cualquier otro.

En este punto, el artículo 22.1 *a)* de la Ley General de Telecomunicaciones dispone que bajo el concepto de servicio universal se deberá garantizar, en los términos y condiciones que reglamentariamente se determinen por el Gobierno: que todos los usuarios finales puedan obtener una conexión a la red telefónica pública desde una ubicación fija y acceder a la prestación del servicio telefónico disponible al público, siempre que sus solicitudes se consideren razonables en los términos que reglamentariamente se determinen. La conexión debe ofrecer al usuario final la posibilidad de efectuar y recibir llamadas telefónicas y permitir comunicaciones de fax y datos, a velocidad suficiente para acceder de forma funcional a Internet.

A este respecto y a la vista de la contestación remitida desde la Secretaría de Estado, se estimó preciso establecer la distinción entre el acceso a Internet, servicio universal entendido como conjunto de servicios cuya prestación se garantiza para todos los usuarios finales, con independencia de su localización geográfica, con respecto a las condiciones ofertadas con una calidad determinada y a un precio asequible y la prestación efectiva del servicio, que es lo que realmente precisa el usuario.

En cuanto a la delimitación de los asuntos sobre los que los usuarios de Internet pueden someter sus controversias al sistema extrajudicial referido, resulta evidente que se podrán someter aquellos problemas relativos a las dificultades de acceso a Internet.

Se consideró que el procedimiento previsto en la Ley General de Telecomunicaciones habría de ser igualmente aplicado a las cuestiones relativas a la efectiva prestación del servicio puesto que la Ley 34/2002, de 11 de julio, de Servicios de la Sociedad de la Información y del Comercio Electrónico únicamente regula lo relativo a los contenidos, una vez conseguido el acceso. Estimar que solamente se contempla la posibilidad de aplicación del procedimiento a los usuarios en lo relativo al acceso a Internet, y no a las incidencias surgidas en la prestación efectiva del servicio, resulta una interpretación de la Ley claramente restrictiva y, por ende, limitadora de la protección debida al usuario.

El artículo 38.1 de la mencionada Ley regula el procedimiento de referencia, y prevé la posibilidad de ampliación de su ámbito de cobertura. Tomando en consideración el espíritu de la Ley, así como la necesidad de dar una solución efectiva, no simplemente teórica, a las crecientes demandas de salvaguardia de los derechos de los usuarios del servicio de Internet, habría de estimarse la posibilidad de que los usuarios del servicio pudieran acogerse a este mecanismo extrajudicial de resolución de conflictos.

El hecho de que este procedimiento se circunscriba únicamente a dar solución a los conflictos surgidos en el acceso a Internet y no en lo relativo a la efectiva prestación del servicio y calidad del mismo, resultaría insuficiente, puesto que el acceso al sistema no es un fin en sí mismo sino el soporte técnico preciso para la consecución del servicio pretendido, ya que quedaría vacía de contenido dicha previsión, si una vez garantizado el acceso a Internet el servicio no se presta de forma efectiva.

De otro lado, el pasado mes de abril se puso en funcionamiento la oficina de atención al usuario de las telecomunicaciones. En este sentido se ha requerido la elaboración de un informe sobre el funcionamiento y actuaciones que, con carácter general, se han venido desarrollando hasta la fecha. Igualmente y en caso de haberse realizado alguna actuación concreta merecedora de un especial interés, se requiere información sobre el particular.

A la fecha de presentación del presente Informe no se ha recibido una contestación sobre las cuestiones indicadas (05007871-01, 0500173, 0500669 y 0500766).

13.1.6. Correos y telégrafos

A lo largo del ejercicio 2005 se han seguido recibiendo y tramitando numerosas quejas relacionadas con el funcionamiento del servicio prestado por la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S. A. Los problemas planteados por los interesados coinciden sustancialmente con los detectados en ejercicios anteriores, por lo que la tramitación de dichas quejas y la resolución de las mismas ha obedecido a la misma dinámica procedimental de otros años.

La gran mayoría de las quejas viene referida a la no prestación, o prestación defectuosa, del servicio postal universal en zonas rurales, urbanizaciones o zonas geográficas con características especiales. En este sentido, hay que señalar que la normativa postal establece unos parámetros mínimos de calidad, obligatorios para los operadores, que incluyen la prestación de dicho servicio postal universal con una carencia, una regularidad y una fiabilidad satisfactorias y claramente definidas por el Reglamento Postal. Los problemas de reparto se han planteado en las siguientes zonas: urbanización La Marina de San Fulgencio (Alicante); urbanización Olimar de Chiva (Valencia); urbanización Riumar en Deltebre (Tarragona); urbanización Montesano en San Antonio de Benagéber (Valencia); zona de Arcas (Cuenca); urbanización Jardines del Rocío en Torre del Mar (Málaga); urbanización Mas Vila de Sant Antoni de Calonge (Girona); urbanización La Alcayna en Molina de Segura (Murcia); urbanización Los Altos de Cuatro Calzadas de la localidad de Buenavista (Salamanca); urbanización Los Balcones en Torrevieja (Alicante); urbanización Alameda de Eresma en Hontanares de Eresma (Segovia); Miranda de Ebro (Burgos); paraje Los Chorlitos en Albos (Almería); urbanización Mas Pere de Calonge (Girona); urbanizaciones Las Moreras I y Valcarillo de la localidad de Méntrida (Toledo); urbanización La Vaguada de la localidad de Cartagena (Murcia); Albanilla (Murcia); urbanización Santa Bárbara en Godella (Valencia); urbanización San Miguel en Náquera (Valencia); Arroyo de la Encomienda (Valladolid); Bétera (Valencia); urbanización Can Claramunt en Piera (Barcelona); Bigues i Riells (Barcelona); urbanización San Lázaro en Pobla de Valbona (Valencia); urbanización Jardín de Lauro en Liria

(Valencia); urbanización Golf Guadiana en Badajoz; Picaña (Valencia); urbanización Torrepalma en Carmona (Sevilla) (0413852, 0411556, 0416178, 0314012, 0002290, 0110437, 0205322, 0306347, 0306430, 0307424, 0311919, 0314285, 0401151, 0409843, 05022933, 05027461, 0420202, 0422185, 0422765, 0426002, 0426249, 0426587, 0500392, 0501629, 0503565, 05007998, 05009808 y 05010294).

Entre dichas obligaciones, está el deber del operador de informar a los usuarios de las características y vicisitudes que puedan afectar a la prestación del servicio, así como la obligatoriedad de informar al Ministerio de Fomento de aquellas circunstancias que impidan prestar el mismo dentro de los parámetros de calidad exigibles con carácter general, y que obliguen a adoptar las medidas excepcionales auspiciadas por el artículo 37 del Reglamento Postal, aprobado por el Real Decreto 1829/1999, de 3 de diciembre. Se ha observado reiteradamente que no siempre se ha cumplido con dicho deber de información y que, en algunas ocasiones, se han adoptado medidas excepcionales de reparto y prestación del servicio por parte de correos y telégrafos que, sin contar con la aprobación del Ministerio de Fomento ni con la pertinente comunicación a dicho departamento, se han generado retrasos y molestias a los interesados, cuando no la suspensión total del servicio (0306347, 0314012 y 0500392).

En algunos de estos casos, una vez iniciada la pertinente investigación por parte de esta Institución, y promovida la intervención de la Subsecretaría del Ministerio de Fomento, se han esclarecido las circunstancias que afectaban a la correcta prestación del servicio, estableciéndose el mismo con normalidad, como en el caso de la urbanización la Alcayna del municipio de Molina de Segura (Murcia) o en el del grupo de viviendas denominado La Flecha, en Arroyo de la Encomienda (Valladolid), bien en las condiciones contempladas en el artículo 37 del Reglamento Postal o mediante la implantación de buzones, rurales o concentrados como en la urbanización Los Altos de Cuatro Calzadas en Buenavista (Salamanca) (0306347, 0426002 y 0306430).

En el año 2000 se planteó la suspensión total del servicio de reparto de correspondencia a domicilio en la zona de Arcas (Cuenca). Se inició en su día el proceso de investigación ante la Subsecretaría del Ministerio de Fomento, que ha conducido a que, tras la tramitación del correspondiente expediente, Correos y Telégrafos interpusiera un recurso contencioso-administrativo contra la resolución sancionadora dictada por ese Ministerio, y sobre el que todavía no se ha dictado sentencia. Mientras tanto, Correos comunicó el reestablecimiento del servicio en la zona y la conformidad de los vecinos con el mismo, lo que no ha podido por el momento contrastarse por esta Institución (0002290).

Un vecino de la localidad de Albanilla (Murcia) manifestó que se había suspendido el reparto de correo domiciliario en su vivienda, teniendo que ir a recoger sus envíos hasta la oficina de correos de esa localidad, distante 28 km. Concurría además en su caso la circunstancia de que se trataba de una persona de edad avanzada y con capacidad de movimiento reducida, al tener que desplazarse en silla de ruedas. Iniciada la investigación ante la Subsecretaría del Ministerio de Fomento, dicha Administración decidió —teniendo en consideración su deber de prestar todos los recursos necesarios para el ejercicio por parte de los ciudadanos de sus derechos constitucionales, así como lo establecido en la Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de Minusválidos, y

en la Ley 51/2003, de Igualdad de Oportunidades—, que se prestara el servicio de entrega de envíos postales de carácter ordinario en el domicilio del interesado, resolución que le fue comunicada a la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos para su puesta en marcha (0420202).

El problema que se detecta y que dificulta o impide la correcta prestación del servicio postal radica, en algunos casos, en el hecho de que los viales no reúnen los requisitos de numeración, identificación y demás circunstancias exigibles normativamente. A veces también, lo que sucede es que las urbanizaciones en las que residen los reclamantes no han sido aún recepcionadas. Dado que en estos supuestos la responsabilidad sobre los mismos reside en la corporación local competente, esta Institución, para informar adecuadamente a los interesados, inicia la necesaria investigación de las circunstancias que puedan concurrir ante el Ayuntamiento o la Administración responsable. Así, la queja presentada por la ausencia de reparto en alguna de las calles de la urbanización Mas Vila de Sant Antoni de Calonge (Girona), en la que el Ayuntamiento de Calonge informó que procedería a la correcta numeración de los viales de la citada urbanización, para lo que había previsto y retenido la oportuna partida presupuestaria, sin que hasta la fecha, y tras un requerimiento a dicha Administración, se tenga constancia de que dichos trabajos se hayan llevado a buen término. También con el mencionado Ayuntamiento, existe investigación abierta respecto a la numeración de las viviendas de la urbanización Mas Pere, resultado de la queja presentada por un vecino de la misma, habiéndose requerido ya en dos ocasiones informe de la situación a dicha corporación (0205322 y 0409843).

En la misma situación se encontraba el reparto en una urbanización, La Traveseta, de la localidad de Serra (Valencia), urbanización que ha sido recepcionada por el Ayuntamiento y en la que se ha establecido el servicio postal con normalidad. Por su parte, el Ayuntamiento de Hontanares de Eresma (Segovia) adoptó medidas correctoras respecto a la subsanación de los defectos de rotulación y numeración de viales y viviendas en la urbanización Alameda de Eresma, a raíz de la tramitación de una queja (0216214 y 0311919).

A partir de la tramitación de algunas quejas sobre deficiencias en la prestación del servicio de reparto en los barrios de Bardauri, Los Corrales, Los Ángeles, Poblado de Vallas, El Lago, El Crucero y en la pedanía de Ircio, todos de la localidad de Miranda de Ebro (Burgos); Santa María de Palautordera (Barcelona); Roquetes-Sant Pére de Ribes (Barcelona) y Piera (Barcelona), se ha informado por parte de Correos y Telégrafos del reforzamiento, coyuntural o estructural, de las plantillas de personal de reparto cuando las necesidades lo requieren (0314285, 0500827, 0426207 y 0426587).

Distintas, aunque también recurrentes y frecuentes, son las quejas relacionadas con las malas condiciones de las instalaciones de algunas oficinas o dependencias de Correos, como la de Pozo Estrecho (Cartagena), iniciándose desde esta Institución, en la medida de sus posibilidades, el seguimiento de las actuaciones conducentes a la subsanación de los problemas denunciados, bien ante la propia Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, bien ante la Administración susceptible de poder solucionarlo, normalmente ayuntamientos. En algunos casos las malas condiciones de dichas oficinas han sido subsanadas y, en otros, se está en vías de subsanación. Este es el caso de la queja que denunciaba la

existencia de algunas barreras arquitectónicas que dificultan el acceso a personas de movilidad reducida a la oficina de Correos de Don Benito (Badajoz), existiendo ya un proyecto de obra pendiente de aprobación que resolvería la cuestión (0411468 y 0412186).

Ocasionalmente, se han recibido algunas quejas en las que se protesta por el extravío de algunos envíos, bien sea correo ordinario, bien sean envíos certificados, paquetería o giros postales, muchos de ellos internacionales, lo que dificulta y limita la investigación. En estos casos la labor de esta Institución se ha centrado fundamentalmente en recabar información concreta del destino de los envíos extraviados, informando al mismo tiempo al interesado de los derechos que en materia de responsabilidad, indemnización y reparación del perjuicio sufrido le asisten, de conformidad con lo establecido en la normativa postal referida a esta materia. Se ha observado que muchas de estas quejas terminan solventándose satisfactoriamente, bien dando razón de los envíos extraviados, bien mediante la correspondiente declaración de extravío y la oportuna indemnización (0419617, 0204434, 0426468, 0428214, 0500040, 0500749, 0502476, 0505489, 05015770 y 0501553).

13.1.7. Televisión

En el pasado Informe anual se aludía a la investigación abierta ante la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información y la Dirección General de Defensa de la Competencia, con ocasión de las quejas formuladas por ciudadanos denunciando que, tras la fusión de la Plataforma de Televisión Digital por Satélite, no se estaba cumpliendo la condición establecida por el Consejo de Ministros de fecha 29 de noviembre de 2002, que prohíbe subir la cuota durante tres años.

La función de supervisión de las condiciones establecidas en el mismo corresponde a la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones y su ejecución y cumplimiento al Servicio de Defensa de la Competencia, sobre la base de los informes que, con carácter anual y puntual, evacue la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones en relación con la supervisión de las condiciones. En función de estas atribuciones, el Servicio de Defensa de la Competencia ha instado a Sogecable a adoptar las medidas precisas para garantizar el cumplimiento de lo dispuesto en el acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de noviembre de 2002. Desprendiéndose de las actuaciones practicadas por parte de los órganos que tienen atribuidas competencia, relativas al control del cumplimiento de las condiciones establecidas en el acuerdo del Consejo de Ministros para regular la fusión de las plataformas de televisión digital por satélite, que se ha actuado conforme a la legalidad establecida, se ha procedido a finalizar la investigación (0316146).

En otro orden de cosas hay que decir, una vez más, que todavía no se ha alcanzado una cobertura total de la población española de las señales de televisión. Sobre este particular, la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información ha informado con ocasión de las investigaciones efectuadas a raíz de las quejas formuladas por ciudadanos, que la instalación y explotación de redes de soporte de servicios audiovisuales no está configurada como un servicio universal. De tal suerte que si alguna zona, comarca o municipio se ve privada de recibir las señales de televisión, no

se puede exigir a ningún operador el despliegue e instalación de la red necesaria para dar cobertura a la zona afectada, si bien en todo caso, dada la situación de libre y total competencia de su disfrute actualmente en el sector de las telecomunicaciones, se puede elegir libremente el operador que pueda dar cobertura a una zona concreta en las condiciones más ventajosas posibles. No obstante, y a los efectos de que los ciudadanos de las zonas afectadas no se vean privados de recibir señales de televisión, se indicaba que se estaba estudiando la viabilidad de establecer desde el punto de vista normativo y más concretamente, en el marco de elaboración y tramitación de la nueva Ley General Audiovisual, la obligación de determinados operadores, en función de su posición relativa en este segmento especial de mercado, de alcanzar una cobertura total de la población española de las señales de televisión, superando la exigencia establecida en el Real Decreto 2169/1998, de 9 de octubre, que aprueba el Plan Técnico Nacional de la Televisión Digital Terrenal, de que los operadores tengan que alcanzar una cobertura del 95 por 100 de la población española.

En este contexto, en el Informe del pasado año se refería que en el municipio de Castro Urdiales en Cantabria, la recepción de la señal de las cadenas públicas de televisión era muy deficiente. La Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información manifestaba en su informe que la Jefatura Provincial de Inspección de Telecomunicaciones de Cantabria realizó una visita de inspección al domicilio del interesado y se observó que las antenas receptoras de las señales de televisión pertenecen a la red comunitaria de la urbanización, y que la situación del emplazamiento de las antenas con relación al repetidor de Castro II —canales 24, 21, 56, 42 y 43— es excepcional desde el punto de vista radioeléctrico, puesto que se encuentra en una zona elevada y sin obstáculo, lo que permite una visión directa del repetidor que se encuentra a unos dos kilómetros de distancia. No obstante, las buenas condiciones del emplazamiento se convierten en negativas en lo referente a la falta de apantallamiento de las emisiones procedentes del País Vasco, que son captadas por las antenas con buena calidad. Se indicaba que debido a ello, a las antenas llegan diversas programaciones en prácticamente todos los canales consecutivos de la banda de UHF, por lo que es muy difícil que la cabecera pueda ofrecer una buena calidad, puesto que además de tener que discriminar muy bien los canales adyacentes, recibe otros programas distintos a los señalados por el reclamante en los mismos canales de televisión, siendo consecuencia de lo anterior que se perciba una ligera interferencia sobre todo en la TVE-2, lo que se resolverá definitivamente con la implantación de la televisión digital terrestre (0420469).

El promotor de otra queja señalaba que desde hace seis años viene sufriendo deficiencias en la recepción de la señal de televisión, al igual que la mayoría de los vecinos de Bertola-Vilaboa en Pontevedra, situación que se había agravado, ya que en su domicilio no se recepcionaba ningún canal nacional de televisión.

La Jefatura Provincial de Inspección de Telecomunicaciones en Pontevedra visitó el domicilio del compareciente y realizó medidas de señal en la zona, emitiendo informe del que la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información concluyó que los niveles de intensidad de campo eléctrico para los canales de televisión recibidos en la aldea de Filgueira del remisor de Redondela-Pazos de Borbén, con valores de 42 a 51 dB (μ V/m) son insuficientes y están muy debajo de los valores mínimos de 65 a 70 dB (μ V/m) recomendados por la normativa vigente. En el caso del

reemisor de Tomba cuyos valores se encuentran entre 51 y 61 dB (µ V/m) aunque son superiores a los de Redondela, resultan igualmente insuficientes, especificando que las señales de Tomba están, además, fuertemente afectadas por la degradación debida a multitrayecto. En lo que concierne al nivel de calidad subjetiva obtenida para todos los canales de televisión, en un receptor normal en cualquier punto de la zona, se concluyó que es mala añadiendo que las señales procedentes del reemisor de Tomba resultan todavía de peor calidad que las del reemisor de Redondela por su mayor degradación. Se indicaba, finalmente, que difícilmente se pueden subsanar estas deficiencias sin ampliar el reemisor de Redondela o instalar un microreemisor que mejore la cobertura de la zona, aunque también cabría la posibilidad de instalar un gap-filler-micro-remisor digital para los canales 58 y 63 de la televisión digital terrestre, lo cual facilitaría los problemas de planificación y compatibilidad de canales con los reemisores próximos, sin interferir en el desarrollo de las nuevas tecnologías digitales. Se solicitó a la mencionada Secretaría de Estado que informara si existen previsiones para llevar a cabo alguna de las medidas señaladas para subsanar las deficiencias detectadas, contestando a ello que ya se han adoptado medidas al respecto, como es la exigencia establecida en el Real Decreto 2169/1998, de 9 de octubre, que aprueba el Plan Técnico Nacional de la Televisión Digital, de que los operadores del servicio de esta televisión tengan que alcanzar una cobertura del 95 por 100 de la población española, mínimo que siempre es mejorable y que supera con creces la obligación de cobertura del 80 por 100 que se había impuesto en su día a los operadores de televisión privada (0415985).

13.2. Transporte interurbano

13.2.1. Transporte ferroviario

La necesidad de convertir el ferrocarril en un modo de transporte competitivo y de abrir los mercados ferroviarios nacionales al transporte internacional de mercancías, realizado por las empresas ferroviarias establecidas en cualquier estado miembro de la Unión Europea, hizo preciso aprobar un conjunto de directivas dirigidas a dinamizar el sector ferroviario europeo. Entre otras, la Directiva 91/440/CEE del Consejo, de 29 de julio de 1991, sobre el desarrollo de los ferrocarriles comunitarios, modificada por la Directiva 2001/12/CEE del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de febrero de 2001, establece la necesidad de separar, al menos contablemente, la explotación de los servicios de transporte ferroviario y la administrativa de la infraestructura. Así, los ejes sobre los que gira la reforma de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres son la separación de las actividades de administración de la infraestructura y de explotación de los servicios y la progresiva apertura del transporte ferroviario a la competencia. La consecución de estos objetivos requiere una profunda modificación de las estructuras y funciones de las actividades agentes del sector ferroviario.

Así, la nueva configuración del sector ferroviario estatal regulado en la Ley 30/2003, de 17 de noviembre, del Sector Ferroviario, atribuye un papel esencial al Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF). A este le corresponde, entre otras funciones, la construcción y administración de líneas ferroviarias, de tramos de las mismas o de otros elementos de infraestructura ferroviaria, que formen parte de la red de la que es titular, y, previo el oportuno convenio de la titularidad del Estado, la elaboración de las decla-

raciones sobre la red y la adjudicación de la capacidad de la red necesaria para la prestación de los servicios de transporte ferroviario de viajeros y de mercancías. Con esta nueva normativa nace, asimismo, una nueva entidad pública empresarial denominada Renfe-Operadora, como empresa prestadora del servicio de transporte ferroviario, cuyo cometido es, básicamente, ofrecer a los ciudadanos la prestación de todo tipo de servicios ferroviarios.

De acuerdo con esta nueva distribución de competencias, se inició una investigación ante Renfe con ocasión de una queja en la que los firmantes, usuarios de la línea de alta velocidad Madrid-Ciudad Real que utilizan a diario para desplazarse a sus lugares de trabajo, manifestaban su disconformidad con la sustitución, a partir del pasado mes de enero, de los denominados «abonos mensuales» por un nuevo producto denominado «Tarjeta Plus 20-50» pues, según señalaban, el nuevo producto les supone desventajas frente al antiguo abono, tales como la obligatoriedad de formalizar la reserva de plaza, que antes no era necesaria, con la consiguiente pérdida de billete en caso de retraso o la imposibilidad de utilizar, abonando el correspondiente suplemento, los trenes con destino a Sevilla y parada en Ciudad Real; además de las lanzaderas Madrid-Ciudad Real. Asimismo, el nuevo sistema ha supuesto la supresión del régimen promocional del que disfrutaban, mediante la acumulación de «europuntos» en las tarjetas AVE oro y AVE normal y que le permitían la obtención de descuentos de hasta el 10 por 100 y el acceso gratuito al parking de la estación. Señalaban, finalmente, que aunque Renfe ha aumentado el número de trenes que cubren el trayecto, lo ha hecho en horarios que no coinciden con los del desplazamiento a sus lugares de trabajo.

Renfe informó que hasta el día 1 de enero de 2005, Renfe Operadora ofrecía a los clientes del servicio de alta velocidad Madrid-Ciudad Real, cinco tipos de abonos mensuales que variaban en función del número de viajeros y de que fueran nominativos o al portador y, dentro de éstos, que fueran de utilización diaria o sólo de lunes a viernes. En todos ellos, excepto en el abono de 20, se permitía el acceso ilimitado a los trenes lanzadera sin cargo adicional y ello generaba que se realizaran reservas indiscriminadas, ya que no tenía coste para el usuario, lo que impedía la comercialización de estas plazas para otros clientes. Con el fin de eliminar estas deficiencias, Renfe Operadora sustituyó los abonos por la tarjeta plus, más favorable para los usuarios ya que ésta es al portador y de utilización diaria, a mejor precio que los abonos al portador de antes. Otra de las características es la mayor flexibilidad, pues actualmente se puede adquirir desde 20 hasta 50 viajes, según las necesidades del viajero, para consumirlo en un período de treinta días sin que la primera utilización tenga que coincidir con el mes natural. Además, se exige una reserva en firme antes de iniciar el viaje que, en cualquier caso, los clientes pueden cambiar o anular tantas veces como deseen sin coste adicional, excepto cuando se trata de una pérdida de tren ya que, en este caso, la plaza va libre y no se puede poner a la venta. Aun así, si el cliente llega en los treinta minutos siguientes a la salida del tren, se le autoriza para el siguiente tren AVE media distancia en el que existan plazas libres, cobrándole solo el 20 por 100 del billete a tarifa general. En todo caso, se puede llamar a un número de teléfono destinado a gestionar cambios en reservas con tarjeta plus, sin gasto adicional para el cliente.

Por otra parte, el aumento de las frecuencias de trenes en el producto media distancia en un 28 por 100 semanal, ha permitido mejorar la cadencia del abanico horario, por

lo que el tiempo de espera entre tren y tren de media distancia se ha reducido, razón por la que no resulta indispensable la utilización de otros trenes (AVE larga distancia y Talgo 200). No obstante, se indica que Renfe Operadora está estudiando la posibilidad de que se puedan utilizar servicios de AVE larga distancia y Talgo 200, pagando por ello la diferencia entre el precio medio del billete de la tarjeta plus que posea el cliente y la tarifa del tren a utilizar. Por lo que atañe a la supresión del régimen promocional de acumulación de «europuntos» en las tarjetas de AVE oro y AVE normal, se explica que este régimen estaba supeditado a unos consumos mínimos que habría que realizar en un período de 12 meses, de tal manera que muchos clientes por bajas por enfermedad, traslados temporales, etc., podrían perder esta tarjeta y todos los beneficios asociados a ella. En este sentido la tarjeta plus ofrece mejores condiciones al ser un producto que reporta cualquier beneficio en el momento de la compra y del que, además, se puede beneficiar el 100 por 100 de los clientes.

En lo concerniente a los horarios, Renfe Operadora señala que para su confección se tiene en cuenta tanto las necesidades de los clientes manifestados en las encuestas de calidad y producto que se realizan periódicamente, como las posibilidades que plantea la rotación del material y la explotación de las estaciones y de las líneas. El incremento de frecuencias de trenes AVE media distancia, junto con la necesidad de coordinar tanto en estaciones como en la línea estos servicios con los de Ave larga distancia, Talgo 200 y trenes Altaria, obligaron a adoptar nuevos horarios que en casi todos los casos coinciden con los anteriores o difieren de estos en un máximo de 15 a 30 minutos. La demanda de los usuarios de retrasar en 15 minutos el tren con salida inicial de Madrid a las 15.15 horas, fue satisfecha con anterioridad a la puesta en servicio el 4 de enero de 2005. Asimismo, también se satisfizo lo antes posible la petición de modificación de diversos horarios, a partir del 12 de junio. Por otra parte, en cuanto a los problemas para acceder a una plaza libre, se señala que si el incremento semanal de plazas ha sido del 9,2 por 100, el que se produce en horas punta es aún mayor (0500695, 0500756, 0500775, 05007311 y otras).

En otro supuesto, los daños producidos en un camino de acceso a fincas del compareciente próximas a la estación de Huesca, con motivo de las obras de construcción de la línea de alta velocidad entre Tardiente y Huesca, que no fueron reparados por la empresa concesionaria, ha dado lugar a iniciar una investigación ante la entidad pública empresarial Administrador de Infraestructuras Ferroviarias que, al no haber remitido el informe solicitado, le ha sido requerido (0425590).

La Ley 30/2003, de 17 de noviembre, del Sector Ferroviario en su artículo 8 determina las competencias por lo que a pasos a nivel se refiere, y contempla las actuaciones que sean necesarias realizar con objeto de preservar y mejorar la seguridad de los usuarios de las carreteras y caminos de ferrocarril. A tal fin, el Ministerio de Fomento, directamente o a través de Administrador de Infraestructuras Ferroviarias, y las administraciones públicas con competencias en la materia, podrán realizar la reordenación de los pasos a nivel, así como de sus accesos, tanto de titularidad pública como privada, garantizando en este último caso el acceso a los predios afectados, así como la supresión de los pasos a nivel existentes y, en su caso, a su sustitución por cruces a distinto nivel.

En relación a este aspecto, son numerosas las quejas que se siguen recibiendo y también numerosas las actuaciones que son necesarias realizar ante las administraciones

competentes. En este orden, la existencia de los pasos a nivel de Gádor, Benahadux y La Palma del Condado dio lugar a iniciar una investigación ante la Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía que, en un primer informe, comunicó la situación de los expedientes de supresión de pasos a nivel mediante la construcción de un paso inferior, en el marco del convenio de cooperación entre la Junta de Andalucía y Renfe para el mantenimiento de servicios de viajeros regionales en Andalucía. Respecto al paso a nivel en Benahadux (Almería) se iba a proceder a la licitación de las obras, encontrándose el expediente correspondiente a La Palma del Condado (Huelva), en fase de fiscalización económica para proceder a la atribución de su construcción a la empresa constructora. En cuanto al paso a nivel de Alcolea de Córdoba, se señalaba que se había realizado la información pública de la solución proyectada y se estaba a la espera de que por el Ayuntamiento de Córdoba se diera una solución definitiva a las alegaciones presentadas por los vecinos. En Gádor (Almería) se trata de la supresión de dos pasos a nivel, si bien en este caso había dificultad de encontrar una solución con el acuerdo de las distintas administraciones implicadas —Comisaría de Aguas y Consejería de Medio Ambiente—.

Habida cuenta de que los proyectos necesarios para la eliminación de los pasos a nivel se encontraban en distintas fases de elaboración, se decidió hacer un seguimiento de los avances que se produjeran en el desarrollo de tales proyectos. Tras el informe recibido la situación es la siguiente: el paso a nivel en Benahadux quedó suprimido en diciembre de 2002. Han concluido las obras de supresión de un paso a nivel en La Palma del Condado y se ha puesto en servicio tanto para vehículos como peatones con calzadas independientes y a distinto nivel y los desvíos previstos, por un paso superior próximo, para el tráfico pesado que no puede utilizarlo. En Gádor, ante la importancia de las alegaciones presentadas, fundamentalmente por parte del Ayuntamiento, no se ha llegado a un acuerdo definitivo al tener que solucionar las afecciones de un nuevo trazado con las distintas administraciones afectadas. Por último, el expediente correspondiente a la supresión de un paso a nivel en Alcolea de Córdoba, continúa pendiente de que el Ayuntamiento de Córdoba dé una solución definitiva a las alegaciones presentadas por los vecinos. Se está a la espera de que la Junta de Andalucía emita el informe solicitado y requerido en tres ocasiones (9503003).

La supresión del paso a nivel en Alcolea ha sido objeto de otra investigación ante la Secretaría de Estado de Infraestructuras del Ministerio de Fomento que informó que la solución adecuada a este paso a nivel es el de un paso inferior por Córdoba, paralizado por el Ayuntamiento de Córdoba porque los vecinos pretenden el soterramiento o el desvío del ferrocarril a través del ramal de Almorchón, no existiendo previsión a medio o corto plazo de conexión de la línea Madrid-Sevilla con el ramal de Almorchón. Se indicaba que en el marco de colaboración entre las administraciones implicadas se establece como pilar básico del Plan Estratégico de Infraestructuras de Transportes (PEIT), y por tanto, del plan específico destinado a la supresión y mejora de la seguridad en paso a nivel que este incluye. Se está a la espera de recibir informe de los avances que se produzcan a las negociaciones iniciadas (0308143).

Se debe hacer referencia a otro supuesto, que concierne a diversos pasos a nivel existentes en la línea férrea Valencia-Xátiva y, en concreto, los existentes en Benifaió, de altísimo tráfico ferroviario, en los que el interesado indicaba que se habían producido más de quince víctimas mortales en accidentes ocurridos en los últimos diez años. Se infor-

mó por la Secretaría de Estado de Infraestructuras que los tres pasos a nivel existentes en Benifaió, se encuentran incluidos dentro del acuerdo suscrito entre el Ministerio de Fomento y la Generalidad Valenciana y serán eliminados por el Ministerio. De este modo, se indicaba que se había iniciado la redacción de los proyectos para su supresión y se estaban manteniendo las conversaciones necesarias con el Ayuntamiento de la localidad, para consensuar las mejores soluciones posibles, si bien la progresión del proyecto dependería de la colaboración entre las administraciones implicadas.

En el último informe recibido la mencionada Secretaría de Estado reiteraba que se había llegado a un acuerdo con el Ayuntamiento para la supresión de dos de los pasos, quedando pendiente un tercero, al querer la corporación local soterrar las vías a su paso por Benifaió, según acuerdo plenario de fecha 25 de enero de 2005, y ello supuso la paralización del proyecto. La Dirección General de Ferrocarriles informó al Ayuntamiento de la política del Ministerio, respecto a la realización y financiación de este tipo de operaciones, que al ser eminentemente urbanísticas, deberían ser realizadas y financiadas conjuntamente con la Comunidad autónoma y el propio Ayuntamiento y se instaba a la corporación a que reconsiderase su posición. Así, por acuerdo plenario de 5 de julio de 2005, se decantó por una de las alternativas propuestas para la supresión del paso a nivel en el pk 91/435. De este modo, se había comenzado la redacción de los correspondientes proyectos constructivos, estando previsto que se puedan contratar las obras en el segundo semestre de 2006. A los efectos de conocer la efectiva contratación de las obras, se ha pedido un nuevo informe a la Secretaría de Estado de Infraestructuras y Planificación del Ministerio de Fomento (0301876).

La huelga del personal de Renfe ha dado lugar a la presentación de algunas quejas por los usuarios de este servicio, debido a los retrasos y molestias, así como trenes saturados y falta de información ofrecida a los mismos por la empresa pública. Renfe ha comunicado que aplicó los servicios esenciales de conformidad con lo dispuesto en el Real Decreto-Ley 17/1977, de 4 de marzo. En el caso de cercanías, estos servicios mínimos establecieron que circulara el 75 por 100 de los trenes programados en los períodos de 6 a 9 horas, de 14 a 16 horas y de 18.30 a 20.30 horas. En el resto de períodos se autorizó a que circularan el 50 por 100 de los trenes. La información referente a los servicios esenciales establecidos se encontraba expuesta en todas las estaciones de la red de cercanías de Madrid y, además, se podía consultar en la página web, así como en el teléfono de información. Asimismo se remitieron mensajes a través de los sistemas de megafonía, invitando a los clientes a que consultaran los cuadros de horarios vigentes los días de paro laboral. A la vista de las circunstancias expuestas, se procedió a concluir la investigación (0426143 y 05003242).

La prohibición, por motivos de seguridad, del acceso de familiares y acompañantes de los viajeros a los andenes de las estaciones de ferrocarril, ha dado lugar a que personas de edad avanzada que, normalmente utilizaban la ayuda de sus acompañantes para acceder al tren y subir el equipaje, han quedado desamparadas al no haber previsto Renfe que su personal realice esta labor de ayuda. En este sentido se solicitó un informe a Renfe, con motivo de algunas quejas formuladas por familiares de viajeros de edad avanzada, comunicando esta entidad que el servicio de control de acceso a los trenes de grandes líneas tiene, entre otras finalidades, salvar las dificultades que una parte de los clientes pueden encontrar a la hora de acceder al tren. En este sentido, el procedimiento de

control de acceso existente recoge expresamente que las personas con movilidad reducida deben ser especialmente atendidas, acompañadas y ayudadas en el acceso al tren. Las personas de la tercera edad se consideran personas con movilidad reducida y, para la ayuda que precisen, el puesto de control de acceso dispone de un auxiliar de equipajes encargado de transportar y colocar el equipaje de las personas con movilidad reducida. No obstante, sobre el incidente que denunciaba el interesado, Renfe ha manifestado su disposición a realizar una investigación concreta sobre las circunstancias que concurrieron en el mismo, siempre que el reclamante le facilite datos precisos, lo que se le ha hecho saber al interesado a los efectos que estime convenientes (0500144).

13.2.2. Transportes por carretera

En relación a esta materia, merece hacer constar en el presente informe las dificultades con las que se ha encontrado un ciudadano, conductor de un vehículo que fue sancionado por una infracción calificada como muy grave, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 197 *b)* 3 del Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, consistente en circular de forma ininterrumpida más tiempo del legalmente permitido, y ello debido a problemas producidos en el proceso de traspaso de competencias efectuado por la Jefatura Provincial de Tráfico a la Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes de la Comunidad de Madrid.

El representante del conductor se personó en el procedimiento administrativo incoado contra aquél y, tras reiterar las gestiones ante la mencionada Jefatura Provincial de Tráfico para conocer el resultado de las alegaciones formuladas, se le informó de que el expediente administrativo junto con la multa impuesta por importe de 460.000 pesetas, que fue depositada en su día por su representante al objeto de evitar la inmovilización del camión, habían sido transferidas con fecha 22 de marzo de 2000, a la Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes de la Comunidad de Madrid, en función de la asunción de competencias, a la cual se había dirigido solicitando información sobre el estado de tramitación del referido expediente sin resultado alguno.

Es a partir de este momento cuando comenzaron a producirse los problemas citados, pues ninguna de las administraciones implicadas aceptaba reconocer la eventualidad de un fallo en el proceso de transferencias, de manera que el interesado desconocía qué ha pasado con dicho expediente, si se había dictado resolución y, en el caso de mantener la sanción, la cuantía de la misma para, reclamar la devolución de la parte que correspondiera.

En su informe, la citada Jefatura Provincial de Tráfico señalaba que, en el mes de enero de 2000, se enviaron a la Dirección General de Transportes los expedientes en los que no había recaído resolución sancionadora por haberse transferido la competencia en materia de transporte a dicho órgano, comunicando la Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes, en síntesis, que aunque se realizó la transferencia bancaria a favor de dicha Administración por la suma que correspondía a los importes de 22 expedientes de devolución de sanciones y, posteriormente, se recibieron los documentos correspondientes a los expedientes sancionadores, no figuraba entre la documentación enviada el expediente número XXX.

La situación expuesta evidenciaba que por causas no imputables al sancionado, el expediente incoado contra él, en virtud de denuncia de fecha 6 de mayo de 1999, no se había resuelto y, si bien se ha de tener en cuenta que esta demora pudiera estar justificada en parte por el proceso de transferencias de competencias sobre esta materia, no parece admisible, sin embargo, que por razones de funcionamiento de las administraciones implicadas no sólo no se haya dictado resolución sobre el referido expediente, sino que se desconociera el paradero del mismo.

De conformidad con los principios que han de regir el funcionamiento de las administraciones públicas, contemplado en los artículos 3 y 4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, las administraciones implicadas en un asunto habrán de promover la coordinación y cooperación que permita la resolución del expediente sancionador. Merece recordar, por otra parte, que conforme establece el artículo 41 de dicha Ley, los titulares de las unidades administrativas y el personal al servicio de las administraciones públicas que tuvieran a su cargo la resolución o el despacho de los asuntos, serán responsables directos de su tramitación y adoptarán las medidas oportunas para remover los obstáculos que impidan, dificulten o retrasen el ejercicio pleno de los derechos de los interesados o el respeto a sus legítimos intereses, disponiendo lo necesario para eliminar toda anormalidad en la tramitación de los procedimientos, pudiendo los interesados solicitar la exigencia de esa responsabilidad a la Administración pública que corresponda.

Considerando lo anterior, se solicitó a la Jefatura Provincial de Tráfico de Madrid y a la Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes que informasen sobre las medidas adoptadas en orden a esclarecer lo sucedido con el expediente referido, con el fin de dictar la resolución que procediera lo más pronto posible; esclarecimiento que no se produce, ya que, por un lado, la Jefatura Provincial de Tráfico señalaba que el importe de los expedientes enviados en su día fue ingresado por transferencia a la Consejería, así como otro documento de Tesorería de la Dirección General de Tráfico, añadiendo que si en el traslado del expediente se pudo producir el extravío de alguna caja, el efectivo debería obrar en poder de dicha Administración autonómica, entendiendo que la devolución de la sanción en su día disponible es competencia de aquélla.

Por otra parte, la citada Consejería informó de que el traspaso de competencias efectuado por la Jefatura Provincial de Tráfico se realizó de forma precipitada sin el consiguiente traspaso de los medios personales o materiales y sin tan siquiera relacionar los expedientes, boletines y pliegos de descargos que, sin ningún tipo de orden ni criterio se remitieron en simples cajas y a través de oficios, los cuales fueron registrados en fecha 28 de febrero y 31 de agosto de 2002, haciendo hincapié en el hecho de que el servicio de inspección carece de cualquier control sobre los documentos que se registran de entrada al ser un registro de carácter general y no específicamente adscrito a dicha oficina.

Con objeto de sistematizar toda la ingente documentación enviada, se efectuaron numerosas gestiones ante los órganos de tráfico a los efectos de que se identificaran tanto los boletines, como los expedientes en tramitación y pliegos de descargo sueltos, esto es, sin adscribir a ningún expediente concreto, con resultados en todo los casos

infructuosos, indicaba respecto al ingreso mediante transferencia bancaria a favor de la Consejería de Transportes de la Comunidad de Madrid, que el servicio de inspección tampoco tiene control previo sobre los ingresos que se van a realizar en su cuenta restringida, a pesar de lo cual, y al encontrarse el ordenante del ingreso identificado con la única y escueta referencia de «devolución sanciones varios expedientes JPT Madrid» se aplicó, como no podía ser de otra manera, a presupuesto mediante el correspondiente documento contable autorizado por la entonces Consejería de Presidencia y Hacienda, y debidamente contabilizado por la Intervención de la Comunidad de Madrid. Se hacía constar, no obstante, que aunque dicho ingreso sí estaba identificado, el expediente sancionador al que debía aplicarse jamás tuvo entrada en la Dirección General de Transportes.

Asimismo se significaba que a partir del momento en que se efectuaron los referidos envíos se procedió inmediatamente, y teniendo en cuenta que el órgano remitente no lo había hecho, a su cotejo, clasificación y tramitación posterior, dando de alta los boletines, adjuntando los pliegos de descargo a sus correspondientes expedientes y continuando la instrucción de los ya abiertos. Se destacaba, por otro lado, que una vez que se clasificó toda la documentación enviada, el personal técnico encargado de su tramitación observó que en muchos expedientes existía un lapso de tiempo excesivamente grande, entre el último trámite realizado por Tráfico y la fecha del envío a las oficinas de la citada Consejería, estando muchos expedientes próximos a caducar o ya caducados y numerosas infracciones ya prescritas.

La situación, de difícil solución, en tanto que ninguna de las administraciones implicadas asumía responsabilidad alguna sobre el expediente sancionador XXX, no tenía presente el contenido del artículo 41 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, respecto a la responsabilidad de la Administración pública sobre el personal a su servicio que tuvieran a su cargo la resolución o el despacho de los asuntos. Así como el mandato del artículo 3 del Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora, aprobado por el Real Decreto 1398/1993, de 5 de agosto, que determina que con el objeto de garantizar la transparencia en el procedimiento, la defensa del imputado y la de los intereses de otros posibles afectados, así como la eficacia de la propia Administración, cada procedimiento sancionador que se tramite se ha de formalizar sistemáticamente, incorporando sucesiva y ordenadamente los documentos, testimonios, actuaciones, actos administrativos, notificaciones y demás diligencias que vayan apareciendo o se vayan realizando, y el procedimiento así formalizado se custodiará bajo la responsabilidad del órgano competente en cada fase del procedimiento. Puntualiza el citado artículo que las administraciones públicas, en sus relaciones, se rigen por el principio de cooperación y colaboración y en su actuación por los criterios de eficiencia y servicio a los ciudadanos.

Se recordó a las administraciones implicadas que la coordinación es un principio que, conforme al artículo 103 de la Constitución Española y el artículo 3 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, ha de regir la actuación de las administraciones públicas, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho.

En el presente supuesto la ausencia de coordinación y colaboración entre dos administraciones está causando un perjuicio al interesado que, en ningún caso, tiene el deber

jurídico de soportar y que, por tanto, requiere que por parte de las administraciones implicadas se remuevan los obstáculos existentes para solventar el problema que le está causando esta descoordinación y, en consecuencia, falta de diligencia administrativa.

Llegados a este punto, se sugirió a la Jefatura Provincial de Tráfico y a la Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes como solución más idónea para resolver el problema que, en coordinación, realizaran actuaciones tendentes a encontrar el expediente o a reconstruirlo y a abonar al interesado la sanción con los intereses de demora. En su defecto, se sugirió otra alternativa consistente en la indemnización al perjudicado por el daño causado, en aplicación del instituto de la responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas contemplado en el artículo 139, y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, a través del procedimiento regulado en el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de las administraciones públicas en materia de responsabilidad patrimonial, haciendo mención expresa al artículo 140 de la citada Ley que regula la responsabilidad concurrente de las administraciones públicas, que señala que en los supuestos de concurrencia de varias administraciones en la producción del daño, la responsabilidad se fijará para cada Administración atendiendo a los criterios de competencia, interés público tutelado e intensidad de la intervención, precisando que la responsabilidad será solidaria cuando no sea posible dicha determinación.

La respuesta ofrecida por la Jefatura Provincial de Tráfico nada nuevo añadía, pues se limitó a decir que se había remitido a la Consejería copia del expediente de referencia, que se le había solicitado, mientras que la Administración autonómica ponía de relieve las dificultades técnicas para proceder al reintegro de las cantidades reclamadas por el interesado, por la imposibilidad material de adjuntar al expediente los documentos acreditativos que hubieran dado lugar al reconocimiento de derecho a la devolución, ya que su fiscalización sería inviable al no poderse dar cumplimiento a lo dispuesto en la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, Reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid y sus disposiciones de desarrollo.

Se informó, posteriormente, que se había presentado por la representación del interesado una reclamación de responsabilidad patrimonial, por el perjuicio sufrido como consecuencia del funcionamiento de la Administración, consistente en el abono de una cantidad por una sanción que no había llegado a imponerse, por lo que se reclamaba el pago de una indemnización que se cuantificaba en 460.000 pesetas (2.746,66 euros) más los intereses de demora. La tramitación del expediente llegó hasta elaborarse una propuesta de resolución en la que se reconocía la responsabilidad patrimonial de la citada Consejería, aunque consideraba que había actuado correctamente, pues no podía resolver sobre un expediente que no le había remitido el Ministerio del Interior. Ello, no obstante, y dado que el régimen de responsabilidad patrimonial es objetivo y que en este caso el particular ha sufrido un perjuicio que no tiene el deber de soportar, se proponía estimar la reclamación indicando que el pago debería corresponder a la Comunidad de Madrid, por cuanto que sí existía constancia de que el dinero del depósito se había recibido, transferido por la Administración del Estado.

Dicha propuesta de resolución se remitió a la intervención delegada para su fiscalización, al implicar el reconocimiento de derechos de naturaleza económica, pero no se

llegó a elevar al órgano competente para su firma puesto que se recibió la sentencia que estima el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el interesado, contra la desestimación presunta de la reclamación de responsabilidad patrimonial, que condenaba solidariamente a la Comunidad de Madrid y al Ministerio del Interior a pagar al afectado la suma de 2.764,66 euros, más los intereses legales devengados desde el 10 de octubre de 2003, por lo que, una vez llegase el testimonio de firmeza de la Sentencia se dictaría orden de ejecución de la misma. Así las cosas, se ha considerado oportuno, con carácter previo a la finalización de la investigación, tener constancia de que se ha dado cumplimiento a la referida Sentencia, a cuyo efecto se ha solicitado a la Jefatura Provincial de Tráfico y a la Consejería de Transportes e Infraestructuras de la Comunidad de Madrid que confirmen este extremo (0112127).

Con motivo de la aprobación de la Ley 29/2003, de 8 de octubre, sobre mejora de las condiciones de competencias y seguridad en el mercado de transporte por carretera, un colectivo de 257 ciudadanos afectados por la citada norma presentaron queja manifestando su disconformidad con la misma, haciendo referencia expresa al artículo 2 que modifica el régimen sancionador, por considerar que la elevación de la cuantía de las sanciones no guardaba proporcionalidad con el hecho infractor.

Respecto a dicha cuestión, el presidente de la Federación Nacional de Asociaciones de Transporte de España solicitó al Defensor del Pueblo el ejercicio de la legitimación constitucionalmente conferida, para la interposición de un recurso de inconstitucionalidad contra los artículos primero y segundo de la citada Ley, por la que se modifican, respectivamente, los artículos 22 y 143 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación del Transporte Terrestre, resolviéndose no interponer el recurso solicitado al no llegar la Institución al convencimiento de la posible vulneración de la Constitución Española, tras un estudio de la norma con los datos aportados y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, de lo que se dio cuenta a los formulantes de las quejas por este motivo presentadas (00316465, 0413749, 0413830, 0413944 y 0413945).

13.2.3. Transporte aéreo de viajeros

A lo largo del ejercicio 2005 se han seguido recibiendo y tramitando numerosas quejas, relacionadas con incumplimientos en los contratos de transporte de pasajeros, celebrados entre particulares o empresas dedicadas a la intermediación y las distintas compañías aéreas que operan desde aeropuertos nacionales. En la mayoría de dichas quejas las cuestiones planteadas hacen referencia a asuntos de carácter jurídico-privado, en los cuales ni ha intervenido ni tiene atribuidas competencias Administración pública alguna. Dado que el Defensor del Pueblo, de conformidad con lo establecido en el artículo 9 tiene circunscrita su misión a la supervisión de la actuación de las distintas administraciones públicas, no puede intervenir en asuntos ajenos a la competencia de éstas. Sin embargo, se ha informado al ciudadano acerca de la posibilidad de tramitar la oportuna reclamación ante la compañía aérea correspondiente, así como la de acudir a la Dirección General de Aviación Civil en el caso de que la misma no fuese atendida, a juicio del interesado, de una manera satisfactoria (05030863, 05031574, 05032445, 05036219, 05037440, 05038996, 05039134, 05039178, 05039509, 0503959, 05039725, 05040693, 05040923, 05036219, 05032445, 05031579, 05031574 y 05030863).

En una queja, el interesado manifestaba que teniendo dos hijas de 11 y 3 años, para poder viajar con ellas en avión por España, se le había exigido el documento nacional de identidad de cada una de ellas, aun cuando el mismo no es obligatorio para los menores de catorce años, y siéndole rechazado el libro de familia como documento identificativo, donde consta claramente que son sus hijas. El artículo 1 del Real Decreto 2002/1979, de 20 de julio, que modifica el artículo 12 del Decreto 196/1976, de 6 de febrero, sobre Documento Nacional de Identidad, dispone que tienen la obligación de obtener el documento nacional de identidad todos los mayores de 14 años residentes en España, considerándose indocumentados a los que carecieran de él. La Dirección General de Aviación Civil estimó que la exigencia del documento nacional de identidad está contemplada en el Programa Nacional de Seguridad de la Aviación Civil, cuya aplicación y contenido marco se desprende de la implantación en España del Reglamento 2320/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2002, por el que se establecen normas comunes para la seguridad de la aviación civil. No obstante lo anterior, se decidió, en consenso con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, comunicar a las compañías aéreas que efectúan vuelos nacionales que de la obligación de llevar documento nacional de identidad o pasaporte se excluirá a los menores de 14 años volando dentro del territorio español, en cuyo caso serán responsables las personas bajo cuya tutela realicen el viaje (05011971).

Continúan presentándose ante esta Institución las quejas de nacionales de Estados no miembros de la Unión Europea que, como residentes en las Islas Canarias y en las Illes Balears, se sienten discriminados al no poder disfrutar de los beneficios previstos en el Real Decreto 1316/2001, de 30 de noviembre, por el que se regula la Bonificación en las Tarifas de los Servicios Regulares de Transporte Aéreo y Marítimo para los residentes en dichas comunidades autónomas (05031579).

En algunos casos, además, se trata de ciudadanos casados con españoles o nacionales de Estados de la Unión Europea, que son titulares de las tarjetas de régimen comunitario, expedidas de conformidad con el Real Decreto 178/2003, de 14 de febrero.

Esta Institución ha remitido a lo largo de estos últimos años las mencionadas quejas al Ministerio de Fomento, haciendo incluso una recomendación a dicho organismo para que se dé el necesario impulso de las reformas normativas que permitan equiparar la situación de los residentes en dichas zonas, con independencia de su nacionalidad, para que puedan acceder a las ayudas al transporte aéreo y marítimo contempladas en el Real Decreto 1316/2001, de 30 de noviembre, por el que se regula la Bonificación en las Tarifas de los Servicios Regulares de Transporte Aéreo y Marítimo para los residentes en Baleares, Canarias, Ceuta y Melilla.

De las sucesivas respuestas obtenidas del Ministerio de Fomento, y al tenor literal de lo dispuesto en los artículos 6 de la Ley 19/1994, de 6 de julio, de Modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias; 4 de la Ley 30/1998, de 29 de julio, del Régimen Especial de las Illes Balears y 1 del Real Decreto 1316/2001, se desprende que la actuación administrativa está amparada en la normativa aplicable.

Sin embargo, si se tiene en cuenta el hecho objetivo que motiva la existencia de la citada bonificación —como es la reducción de los efectos económicos derivados de la separación territorial y el hecho insular, y la contribución al equilibrio económico entre

las diversas partes del territorio español—, la actual exclusión del régimen de bonificaciones del Real Decreto 1316/2001, de 30 de noviembre, produce una situación de trato desigual no deseable que podría ser contraria a los fines que persiguen tales ayudas, así como a los principios constitucionales que deben presidir todas las actuaciones de los poderes públicos. La singularidad del ámbito insular, reconocida constitucionalmente y por la normativa comunitaria, es determinante para la existencia de las mencionadas bonificaciones, y el hecho de ser residente en alguno de estos territorios, junto con la nacionalidad, determinantes para ser beneficiario de las mismas.

Sería razonable que, en consonancia con los avances que la legislación en materia de extranjería viene realizando, para la integración de los nacionales de terceros países que estén instalados permanentemente en los Estados miembros, a los que se considera elemento clave para promover la cohesión económica y social, se vaya produciendo el reconocimiento de mayores derechos hacia éstos.

En este sentido, la Directiva 2003/109/CE, de 25 de noviembre, del Consejo de la Unión Europea, relativa al Estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración, si bien permite determinadas excepciones a acordar por los Estados miembros, se considera necesario que los residentes instalados permanentemente gocen del mismo trato que los nacionales en una serie de cuestiones, entre las que se incluye el acceso a bienes y servicios y el suministro de bienes y servicios a disposición del público. Como señala dicha norma, la integración de los nacionales de terceros países que estén instalados permanentemente en los Estados miembros, es un elemento clave para promover la cohesión económica y social y, en el ámbito insular, es evidente que el factor económico derivado del precio del transporte aéreo y marítimo y la ausencia de alternativas al mismo constituye, en la práctica, una indudable limitación al derecho a circular y a la posibilidad del ejercicio de la actividad profesional o empresarial, en igualdad de condiciones con los residentes en la península. Es esta situación, reconocida por la normativa citada y parcialmente solventada por el Real Decreto 1316/2001, de 30 de noviembre, por la que, en buena lógica, deben ampliarse a los nacionales de terceros países residentes en esas regiones de España los beneficios de dicha norma (0419860, 0413374, 0420425, 0504679, 05023377 y 0416572).

13.2.4. Aviación civil

El Colegio Oficial de Pilotos de la Aviación Comercial planteó que los helipuertos de las Islas Canarias, que se utilizan para los servicios de emergencia, padecían déficit de seguridad y operatividad, señalando en concreto el helipuerto de Fuerteventura, el de La Graciosa, al norte de Lanzarote, el helipuerto del Dr. Negrín en Gran Canaria, el de Maspalomas, el helipuerto del hospital de La Palma y, en general, todos los helipuertos de Gran Canaria, por encontrarse descuidados y llenos de maleza, no contar con manga indicadora de viento o sistemas extintores y no ser uniformes en el balizaje ni en la orientación. Además, se exponía en la queja que la inspección del sector por parte de la Dirección General de Aviación Civil es prácticamente nula y, se añadía, que para el desarrollo adecuado del sector sería preciso la aprobación de una ley de helipuertos básica, que obligara a que éstos cumplan unas condiciones mínimas de mantenimiento para la seguridad.

La Dirección General de Aviación Civil del Ministerio de Fomento informó de que no resultan exigibles, hoy por hoy, en los helipuertos eventuales indicados en la queja, desde la Administración General del Estado, requisitos de despeje de obstáculos, balizamiento u otro tipo de señalización o equipamiento, añadiendo que sí existe labor de inspección por parte de esa Dirección General.

Por lo que respecta a la segunda cuestión planteada, la Dirección General de Aviación Civil señaló que, en el ámbito reglamentario, la Administración General del Estado se encuentra con límites constitucionales para desarrollar la normativa, habiéndose iniciado los trámites instando a las comunidades autónomas que aún no lo han hecho, al ejercicio de estas competencias (05010902-01).

En el Informe del año 2004 se puso ya de relieve la necesidad de desarrollar definitivamente los aspectos del Real Decreto 3/1998, de 9 de enero, que regula el título de profesional aeronáutico civil y controlador de tránsito aéreo, relativos a la convalidación de títulos conforme a lo dispuesto en el artículo 8 de ese texto. Por ello, se procedió a formular una sugerencia a la Dirección General de Aviación Civil, en el sentido de que se procediera a resolver motivadamente la petición de un interesado que solicitaba la convalidación de su título de controlador del tránsito aéreo, expedido por la autoridad aeronáutica de la República Bolivariana de Venezuela. Del informe recibido, de la Dirección General de Aviación Civil sobre el asunto, se desprendía la no aceptación de la sugerencia formulada, y se manifestaba lo ya expresado en ocasiones anteriores acerca de la imposibilidad normativa de llevar a cabo las mencionadas convalidaciones, al no existir instrumentos jurídicos para ello. Dado que esta Institución seguía considerando que no existen razones jurídicas que impidan actualmente dar respuesta expresa al interesado, se inició la oportuna investigación ante la Secretaria General de Transportes del Ministerio de Fomento, haciendo uso de lo dispuesto en el artículo 23 de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo. Como no se ha obtenido respuesta a la primera petición ante esa Administración, se ha procedido a requerir informe de la misma en noviembre del año 2005 (0306567).

Relacionadas con la queja anterior, son las presentadas por dos ciudadanos que, habiendo sido suboficiales del Ejército del Aire y habiendo desempeñado a lo largo de su carrera profesional servicios como controladores de tránsito aéreo en el aeropuerto de Badajoz, ejerciendo el control tanto de aeronaves militares como civiles y estando sometidos a las normas del Reglamento de la Circulación Aérea, una vez que dejaron de ser miembros en activo de las Fuerzas Armadas no se les reconocieron los servicios prestados ni se les ha expedido licencia para ejercer la profesión en el ámbito civil.

Se abrió la correspondiente investigación ante la Subsecretaría del Ministerio de Defensa y la Dirección General de Aviación Civil, al entenderse que el artículo 8 del Real Decreto 3/1998, de 9 de enero, que regula el título de profesional aeronáutico civil y controlador de tránsito aéreo, hoy vigente, habilita para la convalidación de los títulos o licencias de controlador de tránsito aéreo expedidos por un Estado contratante del Convenio de Chicago, de 7 de diciembre de 1994, sobre Aviación Civil Internacional, no pareciendo que exista impedimento legal para resolver la petición de los interesados.

Desde la Subsecretaría del Ministerio de Defensa se comunicó a esta Institución que los mencionados suboficiales tienen reconocida por el Ministerio de Defensa, ateniéndose a la normativa vigente, la aptitud para ejercer funciones de controlador aéreo.

Asimismo, se recibió escrito de la Dirección General de Aviación Civil en el que se comunicaba que, a pesar de estar los interesados reconocidos como controladores de la circulación aérea, con certificado expedido por el Ministerio de Defensa, de acuerdo con la reglas específicas de dicho Ministerio para ese certificado, y de haber solicitado la homologación del mismo, les había sido denegado el reconocimiento de su título por carecerse de normativa para ello, dado que la actual regulación española en la materia se refiere a los títulos y licencias expedidos por otros Estados a los que sea aplicable el Convenio sobre Aviación Civil Internacional, no siendo el caso de los interesados, en el que el título les venía expedido por el mismo Estado español, aunque desde una Administración diferente a la del Ministerio de Fomento. Añadía la comunicación que los organismos internacionales europeos competentes en la materia habían publicado, o estaban a punto de hacerlo, normas que podrían regular esta convalidación militar/civil, pero que por el momento no se disponía de las reglas correspondientes que permitieran hacerlo.

A la vista de lo alegado por las administraciones mencionadas, y dado que se negaba la posibilidad de convalidación de la titulación expedida por el Ministerio de Defensa, toda vez que se trata de la misma profesión y de dos títulos emitidos por la misma Administración central, aunque por diferentes departamentos ministeriales, se consideró que ante lo dispuesto por el artículo 51 de la Ley 17/1999, de 18 de mayo, del Régimen del Personal de las Fuerzas Armadas, que señala que la enseñanza de formación de los militares tiene como finalidad capacitarles militar y profesionalmente —estando prevista la posibilidad de convalidación de los títulos emitidos en el artículo 85 de la misma Ley—, no parecía suponer un obstáculo el contenido del artículo 8 del Real Decreto 3/1998, de 9 de enero, a la hora de la convalidación del título emitido por el Ministerio de Defensa ya que cumplía los requisitos exigidos en el mismo.

En el problema suscitado en las mencionadas quejas, se ponía además de manifiesto la falta de colaboración y coordinación entre dos órganos de la misma Administración General del Estado, perjudicando con ello a unos ciudadanos y contraviniendo lo señalado en este sentido por el artículo 103 de la Constitución Española, cuando ordena que la Administración pública sirva con objetividad a los intereses generales y actúe de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho. A esto se añadiría el artículo 3.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que declara que las administraciones públicas, en sus relaciones, se rigen por el principio de cooperación y colaboración y, en su actuación, por los criterios de eficiencia y servicio a los ciudadanos.

Se procedió a formular una sugerencia a la Dirección General de Aviación Civil, en el sentido de que se procediese, de acuerdo al artículo 8 del Real Decreto 3/1998, de 9 de enero, a la convalidación del título de controlador de circulación aérea por el de controlador aéreo civil.

Asimismo, se hizo una recomendación en el sentido de que debía establecerse por parte del Ministerio de Fomento, en coordinación con el Ministerio de Defensa, un procedimiento general para la convalidación de este tipo de titulaciones, evitando así en el futuro situaciones como la presente.

La Dirección General de Aviación Civil comunicó a continuación que, con fecha 30 de mayo de 2002, se había establecido un grupo de trabajo en el que participan representantes del Ministerio de Defensa, de Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea, de la Sociedad para las Enseñanzas Aeronáuticas Civiles, S. A. y de los sindicatos representativos para desarrollar un proyecto Orden en la que se estableciesen los procedimientos de convalidación. Informaban además de que dicho trabajo se había suspendido por la evolución del proceso de establecimiento de la normativa europea y que había sido retomado el 2 de marzo de 2005, para la elaboración del proyecto de nuevo real decreto sobre este tema, teniendo previsto el final de su trabajo para finales del mes de mayo.

Por su parte, la Subsecretaría del Ministerio de Defensa remitió un informe en el que se señalaba que, como se había informado antes, el personal que ejerce funciones de controlador en el Ejército del Aire tiene, dentro de su área de responsabilidad, reconocida la aptitud para ejercer funciones de control de tránsito aéreo tanto en la aviación militar como en la civil, y que los países de la Unión Europea han aprobado la norma reguladora de seguridad de EUROCONTROL, ESARR 5, sobre una licencia común para el personal de gestión de tránsito aéreo (ATM). Se señalaba además que el personal del Ejército del Aire había participado, desde la primera reunión, con la Dirección General de Aviación Civil en el grupo de trabajo creado para la implantación de la ESARR 5 en España (septiembre de 2002), junto con personal de ese organismo, AENA y el Sindicato de Controladores Civiles (USCA), y que a lo largo de seis reuniones, la última de ellas celebrada en junio de 2003, no se pudo acordar un texto legal que permitiera transponer a la legislación española la citada normal ESARR 5. Que se había acordado recientemente reactivar nuevamente el grupo de trabajo, habiéndose realizado ya algunas reuniones de trabajo, estando las posiciones de los diferentes interlocutores muy próximas y a la espera de acordar un texto definitivo de real decreto en muy corto plazo, que sirva de base para el establecimiento de los requisitos para la obtención y mantenimiento de títulos, licencias y demás anotaciones de los controladores de tránsito aéreo, tanto civiles como militares. En consecuencia, se está a la espera de los avances que se vayan produciendo para resolver definitivamente la cuestión planteada (0422865 y 0412326).

Durante la ejecución de obras de ampliación de la pista de aterrizaje del aeropuerto militar de León, de uso civil, quedaron prohibidas la realización de prácticas de aproximaciones o tomas y despegues. Tras la finalización de las obras, ha aparecido en la AIP-AIRAC AMDT 13/04 de AENA una nueva prohibición en los siguientes términos «No se autorizará a ninguna aeronave civil (IFR/VFR) a efectuar prácticas de aproximaciones o tomas y despegues. Únicamente se autorizará la toma final siempre que se tenga aceptado un plan de vuelo con destino LELN AD», sin que se haya hecho constar las razones de esta nueva limitación en el uso del aeropuerto. El Real Aeroclub de León se dirigió a AENA sin obtener explicación alguna respecto a esta situación, que no se da en otros aeropuertos, ocasionando una discriminación para quienes realizan los estudios de piloto privado en la ciudad de León (05017857 y 05020948).

La defectuosa información por megafonía en el aeropuerto de Madrid-Barajas provocó que un ciudadano con toda su familia perdiese un vuelo con destino Copenhague al haber sido cambiada la puerta de embarque de dicho vuelo sin que se le hubiese notificado. A la vista de los perjuicios causados y de acuerdo con los artículos 106 de la Constitución Española, 139 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen

Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, así como del Reglamento de desarrollo, se sugirió a AENA que procediese a la incoación de un expediente de responsabilidad patrimonial de oficio, a fin de reparar al interesado y su familia de los daños ocasionados, que no tienen el deber jurídico de soportar.

Respecto de la mencionada sugerencia, se recibió contestación de AENA en la que exponía que la incoación de oficio de un expediente de responsabilidad patrimonial supondría, según prevé el artículo 5 del Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, admitir la existencia de responsabilidad por parte de ella en los hechos denunciados, mientras que de los informes remitidos en su momento se consideraba que el servicio de información del aeropuerto funcionó correctamente, anunciándose el cambio de puerta de embarque con suficiente tiempo de antelación.

Dicha entidad pública entendía que si el interesado lo estimase oportuno, debería promover él mismo un expediente de responsabilidad patrimonial ante AENA, quien se pronunciaría sobre los hechos acaecidos el pasado 22 de mayo de 2004 ante las pruebas que se recabasen durante su instrucción. A la vista de esta respuesta se entendió sugerencia rechazada, concluyéndose la queja particular.

Sin embargo, vinculado con esta queja, se mantuvo la investigación con la finalidad de recabar información acerca de las nuevas fórmulas en estudio que permitan dar una atención adecuada a las personas con alguna minusvalía, sobre todo los invidentes, en el caso de que concurran hechos como los descritos en la queja mencionada y los afectados, que no es el caso investigado, fuesen personas con algún tipo de minusvalía (0422549).

14. MEDIO AMBIENTE

El deterioro ambiental es un problema urgente. No admite demora una revisión de las categorías económicas que explican ese deterioro como una externalidad del proceso productivo de «bienes» para la satisfacción de «necesidades». En las quejas recibidas, las administraciones siguen mostrando una acusada tendencia a vencer sus decisiones del lado de los agentes contaminantes, cuando ha de considerarse la relevancia económica de las medidas correctoras o de reparación de los daños producidos al ambiente. En estos casos las administraciones no suelen someter a crítica la concepción sobre el sistema económico según la cual, la gestión de los recursos agredidos no forma parte de los costes internos en la actividad productiva. El entorno de la empresa o del establecimiento, sobre el que los agentes impactan, es considerado como esencialmente ajeno a ellos, los costes por el impacto ambiental son «costes externos» o «externalidades» de la actividad contaminante. Esta Defensoría, por el contrario, encuentra otras explicaciones útiles con que tratar más apropiadamente los problemas referidos en las quejas del presente apartado.

Tales explicaciones buscan reunir de nuevo la concepción crematística de la economía (centrada en el interés pecuniario) y la economía de la naturaleza (la que tiene en cuenta también las ciencias naturales y los intercambios que no tienen lugar en el mercado). Consideramos que no es preciso entrar en disquisiciones esencialmente ajenas a la función del Defensor del Pueblo, pero sí mostrar cómo los criterios de que partimos

Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, así como del Reglamento de desarrollo, se sugirió a AENA que procediese a la incoación de un expediente de responsabilidad patrimonial de oficio, a fin de reparar al interesado y su familia de los daños ocasionados, que no tienen el deber jurídico de soportar.

Respecto de la mencionada sugerencia, se recibió contestación de AENA en la que exponía que la incoación de oficio de un expediente de responsabilidad patrimonial supondría, según prevé el artículo 5 del Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, admitir la existencia de responsabilidad por parte de ella en los hechos denunciados, mientras que de los informes remitidos en su momento se consideraba que el servicio de información del aeropuerto funcionó correctamente, anunciándose el cambio de puerta de embarque con suficiente tiempo de antelación.

Dicha entidad pública entendía que si el interesado lo estimase oportuno, debería promover él mismo un expediente de responsabilidad patrimonial ante AENA, quien se pronunciaría sobre los hechos acaecidos el pasado 22 de mayo de 2004 ante las pruebas que se recabasen durante su instrucción. A la vista de esta respuesta se entendió sugerencia rechazada, concluyéndose la queja particular.

Sin embargo, vinculado con esta queja, se mantuvo la investigación con la finalidad de recabar información acerca de las nuevas fórmulas en estudio que permitan dar una atención adecuada a las personas con alguna minusvalía, sobre todo los invidentes, en el caso de que concurran hechos como los descritos en la queja mencionada y los afectados, que no es el caso investigado, fuesen personas con algún tipo de minusvalía (0422549).

14. MEDIO AMBIENTE

El deterioro ambiental es un problema urgente. No admite demora una revisión de las categorías económicas que explican ese deterioro como una externalidad del proceso productivo de «bienes» para la satisfacción de «necesidades». En las quejas recibidas, las administraciones siguen mostrando una acusada tendencia a vencer sus decisiones del lado de los agentes contaminantes, cuando ha de considerarse la relevancia económica de las medidas correctoras o de reparación de los daños producidos al ambiente. En estos casos las administraciones no suelen someter a crítica la concepción sobre el sistema económico según la cual, la gestión de los recursos agredidos no forma parte de los costes internos en la actividad productiva. El entorno de la empresa o del establecimiento, sobre el que los agentes impactan, es considerado como esencialmente ajeno a ellos, los costes por el impacto ambiental son «costes externos» o «externalidades» de la actividad contaminante. Esta Defensoría, por el contrario, encuentra otras explicaciones útiles con que tratar más apropiadamente los problemas referidos en las quejas del presente apartado.

Tales explicaciones buscan reunir de nuevo la concepción crematística de la economía (centrada en el interés pecuniario) y la economía de la naturaleza (la que tiene en cuenta también las ciencias naturales y los intercambios que no tienen lugar en el mercado). Consideramos que no es preciso entrar en disquisiciones esencialmente ajenas a la función del Defensor del Pueblo, pero sí mostrar cómo los criterios de que partimos

encuentran apoyo en el Derecho, por supuesto, pero también en corrientes de pensamiento que consideran preciso y urgente volver a conectar economía («el cuidado de la casa») y ecología («el estudio de la casa»), o sea las preocupaciones por la gestión pecuniaria de un lado y por las ciencias de la naturaleza y demás ciencias sociales por otro.

La consideración de la riqueza únicamente desde el punto de vista pecuniario no es más que un «asilo de sofismas», en expresión de un clásico. Las explicaciones que recibe el Defensor del Pueblo de las administraciones sobre su proceder —objeto de las quejas ciudadanas— se centran, excesiva cuando no exclusivamente, en la producción de bienes para la satisfacción de necesidades, pero reducen o eliminan cualquier consideración sobre la destrucción de otros bienes y la generación de insatisfacción. Mas la destrucción de bienes, la producción de residuos y la aparición de insatisfacción son efectos aparejados al proceso productivo, tanto como que son efectos observables, verdaderos *outputs* de la actividad productiva. Una concepción unidimensional del proceso productivo no puede ser aceptada por el Defensor del Pueblo. No son las administraciones desde luego, o no lo son solas, quienes establecen este modo de pensar, aunque sí le dan muchas veces carta de naturaleza.

Es preciso insistir una y otra vez en las investigaciones que cuando una factoría genera algún residuo, el producto total que obtiene no es sólo el que sale de la factoría, embalado y listo para el intercambio («bienes»), sino también las emanaciones gaseosas indeseables, el ruido, los vertidos tóxicos y cualesquiera otras «externalidades» (asunto interno de quien las padece pero ajeno a quien las genera). La producción de bienes lo es también de residuos, la satisfacción de necesidades va de la mano de la generación de insatisfacción. La Administración ambiental está instituida para atender un lado de la producción, la de residuos, que es una actividad tan económica como la del agente productor de los bienes, destinados o no al mercado, pues también es productor de los residuos. Ambos *outputs* provienen de la misma producción, en un solo fenómeno.

Entre administraciones y órganos también se da esta concepción, como cuando una Administración, titular de un foco contaminante (una carretera, un aeropuerto), traslada la carga de reparar los residuos a la «Administración ambiental», que resulta ser otra distinta; o cuando el órgano de Obras Públicas lo hace con el órgano de Medio Ambiente. De nuevo el Defensor del Pueblo ha de hacer frente a esta errónea concepción de las responsabilidades, no sustentada en el Derecho. Es a nuestro juicio, en los ejemplos propuestos, la Administración o el órgano de los puertos, aeropuertos, carreteras o ferrocarriles, quien ha de hacer frente a la totalidad de la reparación, desde su evaluación hasta la implantación de las correcciones. La función de Medio Ambiente no es ocuparse de los residuos generados por Obras Públicas, sino instarle a que se ocupe de ello si no lo hace por propia iniciativa (como debía ser en cualquier actividad económica), incluso evaluar por sí mismo los impactos y las medidas correctoras si la evaluación de Obras Públicas es insuficiente, y pasarle los resultados, exigirle ajustar a ellos su actividad.

Hay una sensibilidad ciudadana por muchos «bienes» que rara vez son valorados económicamente, o no lo son en absoluto. No se encontrarán en ningún «mercado» donde intercambiarlos, ni tienen asignado un precio en dinero, salvo quizá cuando esos bienes van a ser o son destruidos. Es un lugar común citar el ejemplo del árbol que no figura contabilizado en ningún libro hasta que es talado. La sensibilidad por estos bienes es hoy dis-

tinta, los ciudadanos saben apreciar mejor el valor no pecuniario de los bosques y las playas, y saben defender ese valor ante los ataques de la producción de los otros «bienes», los que sí se intercambian en los mercados. E insisten, con razón a nuestro juicio, en que tan bienes son unos como otros, y que quizá entre los comúnmente llamados bienes, sin comillas, hay muchos que no lo son en realidad. Los bienes de mercado son denominados así sin más, con connotación positiva; los ataques a los bienes que no son de mercado son llamados «impactos», con connotación negativa. Esta Defensoría procura no hacer depender sus resoluciones de una dicotomía como la señalada, que puede llevar a importantes equívocos y errores. En las quejas, se percibe claramente que los ciudadanos no valoran principalmente en dinero los bienes cuya protección reclaman (ambiente adecuado a una vida digna), lo que no les impide otorgarles un gran valor.

Como se advertirá en los apartados siguientes, lo anterior es el telón de fondo de los variados escenarios con que se encuentra esta Institución, lo mismo que los ciudadanos que a ella se dirigen.

En algunos de los apartados, la información se refiere a investigaciones concretas, expresivas por sí solas de la variedad de dimensiones de los supuestos que llegan a conocimiento de esta Defensoría. Ya se ha insistido en informes de años anteriores que no resulta posible dar cuenta, siquiera resumidamente, de la entera gestión habida en materia ambiental. Se ha elegido así, generalmente, seleccionar las actuaciones más ricas en contenido de fondo, de modo que en un solo supuesto puedan las Cortes Generales percibir el entramado de problemas, opciones y soluciones presentes en la mayoría de supuestos, que no admiten ser analizadas desde un único punto de vista. O sea, es difícil encontrar quejas cuyo objeto pueda calificarse con categorías «puras»; pues lo normal es que se refieran, simultáneamente, a la evaluación de impactos, al acceso a la información ambiental, a una actividad clasificada que, entre otras circunstancias, resulta ser ruidosa. En esos casos, la mayoría, más que mencionar la misma queja en cinco o seis apartados distintos ha parecido preferible referirla en aquel de su interés predominante, lo que no implica que sea su interés exclusivo.

14.1. Información ambiental

El derecho de acceso a la información ambiental tiene o puede tener una estrecha conexión con la cualidad de interesado en un procedimiento, con la personación en los expedientes, con la acción pública que algunas leyes reconocen y con la prohibición general de indefensión. Varios casos tratados por esta Institución así lo muestran, aunque las administraciones no siempre captan esta conexión.

Cuando un ciudadano o colectivo tienen intención de recurrir una resolución administrativa, por ejemplo, de autorización de obras con un eventual impacto ambiental, es lógico que antes soliciten información sobre el estado de tramitación administrativa del asunto. En el mismo momento, o en otro distinto, cabe que el solicitante inste también que se le tenga por personado en el expediente del proyecto de obras. Cuando la Administración no atiende las solicitudes, sin siquiera dar respuesta al escrito o escritos que ha recibido, es lógico que el reclamante se dirija al Defensor del Pueblo, quien no puede sino admitir a trámite la queja.

Las administraciones muestran enseguida una, a nuestro juicio, incorrecta comprensión del problema que se les plantea, que no se refiere propiamente a la ordenación urbanística, a la protección de espacios naturales o al respeto a las prescripciones del condicionado estipulado en una declaración de impacto ambiental. En efecto, las quejas a que nos referimos pretenden no tanto o directamente la adecuación ambiental del proyecto de obras cuanto mera información al respecto y la personación en el expediente, para poder ser notificado de la resolución definitiva del procedimiento y eventualmente impugnarla. El objeto de nuestra investigación es entonces conocer el motivo para denegar la información ambiental (Ley 38/1995 del Derecho de Acceso a la Información Ambiental) y la personación solicitada [artículo 31.1 *c)* de la Ley 30/1992 de Procedimiento común].

La Administración aduce a veces que aceptar personaciones cualesquiera, supondría «un precedente al que se acogerían en lo sucesivo multitud de personas y asociaciones, de manera que podrían ejercer una significativa influencia negativa en el desarrollo de las actuaciones administrativas, por su aplicación a cada uno de los proyectos constructivos que llevara a cabo».

Estas razones son manifiestamente no válidas. Existe una regla, ya rancia en nuestro Derecho administrativo y hoy contenida en el citado artículo 31.1 *c)* de la Ley de Procedimiento común, cuya aplicación no es facultativa sino que es de cumplimiento obligatorio por las administraciones públicas: quien se persona en un procedimiento será normalmente parte del expediente y tiene por ello derecho a que se le dé cuenta de las actuaciones que tengan lugar. Entre otras finalidades, esta regla busca garantizar la posibilidad de impugnar las resoluciones en vía administrativa o judicial. Es regla obligatoria, no una opción a disposición de los entes públicos.

La participación ciudadana en la elaboración de las decisiones públicas tiene una de sus facetas en la impugnación de las resoluciones administrativas, impugnación imposible si los interesados y afectados desconocen su existencia y las circunstancias en que fueron dictadas. Esta Defensoría, al contrario, no considera que la aplicación del artículo 31.1 *c)* de la Ley de Procedimiento común pueda tener nunca influencia negativa. Más bien ocurre que la Administración no parece preparada para manejar una participación ciudadana masiva en los procedimientos más importantes y complejos. En todo caso, la Administración no puede esperar que su actividad no tenga influencia en la ciudadanía, de modo que muchos procedimientos serán siempre masivos y la Administración no puede —a su libre elección— escoger con qué interesados prefiere tratar.

La participación de los ciudadanos en los procedimientos que les afecten o interesen, es uno de los fundamentos de nuestro orden jurídico y político, singularmente la participación de las asociaciones, colectivos y plataformas cívicas que asumen como propios intereses colectivos dignos de toda consideración [artículos 9.2 de la Constitución en su alusión a los «grupos», 31.2 de la Ley de Procedimiento común, 18.II y 19.1 *b)* de la Ley 29/1998 de la Jurisdicción contencioso-administrativa]. Esto no es negativo para los proyectos de la Administración; es positivo, un avance de la sociedad actual aunque evidentemente la Administración ha de estar preparada.

Los problemas procedimentales rara vez pueden calificarse de insuperables, son esperables en procedimientos referidos a proyectos de obras de cierta envergadura o con

previsible incidencia ciudadana o vecinal. Su tratamiento por los servicios administrativos de un organismo oficial exige que el funcionamiento de la oficina pública no quede afectado gravemente; y de darse alguna dificultad, el órgano o instancia administrativa debe manifestarla a los interesados, pronta y abiertamente. Los reclamantes solicitan información y personarse en los procedimientos, nada más simple y habitual; ello ha de ser siempre atendible, con razonable proximidad, rapidez y eficacia mediante los modernos sistemas telemáticos (0418608).

14.2. Evaluación de impacto ambiental

La evaluación de impacto no es sólo un trámite, ni un «vale» para contaminar o destruir el entorno. La evaluación no está pensada como «fuente de derechos u obligaciones». La evaluación y su punto final (sea una declaración de impacto o una calificación ambiental) son un proceso y una decisión inherentes a cualquier proceso de transformación del entorno. Como proceso la evaluación tiene virtualmente la misma duración que la actividad o instalación evaluada, es decir que ha de ser permanente; una declaración o calificación de impacto están referidas a instantes más o menos determinados, que pueden abarcar o no toda la duración del proceso de transformación, por tanto puede haber varias, cuantas precise la evaluación debida de los impactos, los presentes y los que se vayan presentando. Aunque la declaración que pone punto final a una evaluación sea un acto de trámite, ninguna de las dos consisten sólo en un trámite.

El Defensor del Pueblo ha de informar de la gestión habida en 2005, lo que significa en principio tratar la generalidad de los asuntos planteados, sean cuales sean los resultados. En este apartado las actuaciones centradas en la evaluación de impacto ambiental no han sido numerosas, lo que no significa que la exigencia de la evaluación de impacto ambiental, el modo en que ha sido efectuada y la aplicación de la declaración de impacto ambiental no hayan sido motivo de quejas. Al contrario, buena parte de las quejas tienen por objeto tanto el proceso mismo de evaluación de impacto ambiental como su final, la declaración de impacto ambiental; pero en 2005 no han sido numerosas las centradas en estos puntos. En otros subapartados pueden encontrarse referencias a estas cuestiones, indicador muy claro del dinamismo que la evaluación de impacto ambiental ha aportado a la gestión de los recursos. Así pues, en este epígrafe aludiremos solamente a los problemas generales encontrados; los específicos referidos a los espacios y recursos (aguas continentales, costas y puertos, etc.) se hallarán en los epígrafes correspondientes a sus materias.

Varias quejas que serán mencionadas a continuación, las de mayor interés en la inevitable selección de casos plasmados en el presente Informe, siguen aún en trámite.

A. Los hechos descritos en las quejas no siempre contienen indicios determinantes de que las administraciones hayan incurrido en irregularidades, pero los antecedentes conocidos suelen aconsejar dilucidar determinados aspectos de los proyectos de obras, cuando no los resuelve la información que esta Institución busca de entre la divulgada hasta ese momento por la Administración.

La falta de publicidad de decisiones públicas puede tratarse sólo de una situación transitoria menos relevante, o sea que estemos simplemente ante una dilación, demora

o retraso de menor importancia, dado que sin publicación no podrían producirse sin indefensión ciertos efectos de los actos administrativos (artículo 60 de la Ley 30/1992 de Procedimiento común). Además, muchas leyes sectoriales contienen previsiones sobre información pública, declaración de interés general y evaluación de impactos, que normalmente han de requerir la divulgación, mediante publicación, de los estudios y actos administrativos. Estos dispositivos impiden posibles situaciones de indefensión, obviamente si son correctamente puestos en práctica. No siempre ocurre así, y en casos muy relevantes la publicidad de actos administrativos decisivos es muy descuidada por quienes los han adoptado.

Por otra parte, y pese a lo dicho antes, en ocasiones la expresada intención de las administraciones de no someter sus proyectos a evaluación de impacto ambiental para así agilizar trámites, no puede aceptarse que esté siempre incursa en irregularidad de fondo, más bien parecería todo lo contrario. Desde luego tal agilización carece de fundamento respecto de un concreto trámite, la evaluación de impacto ambiental, que por lo demás —insistimos— no tiene esencialmente ese carácter. Sin duda que una evaluación de impacto ambiental requiere trámites, tiempo y recursos, pero su virtualidad no reside en absoluto ahí. Simplemente, es inherente a cualquier obra pública o privada la previa evaluación de sus efectos, salvo en actuaciones de muy escasa relevancia, e incluso en estos supuestos es imprescindible una previa valoración de los efectos que la obra va a tener. Esto es un requisito sustancial, que no viene determinado por la normativa —que es principalmente procedimental— tanto del Estado como de las comunidades autónomas sobre evaluación de impacto ambiental. Es decir, lo que las administraciones pueden hacer es, en casos tasados, decidir que la evaluación no tenga lugar por el procedimiento estricto de la evaluación de impacto ambiental; pero en modo alguno pueden declarar que ante un proyecto de obras no es necesario evaluar los impactos previsibles.

Expresado de otro modo, la previsión y corrección de impactos es, primero, una exigencia profesional y empresarial, puede decirse extrajurídica, de modo que no es viable un proyecto técnico que no contenga un estudio de impactos y medidas correctoras y que no sea sometido a algún tipo evaluación o supervisión; y segundo, es una exigencia legal de carácter general (y muy antigua, desde hace más de cien años figura, por ejemplo, en el Código Civil), exigencia que por venir determinada por la ley común no es derogable mediante un acto administrativo. No es la moderna legislación sobre impacto ambiental la que establece el deber de evaluar los impactos, lo que esta normativa establece son los procedimientos de evaluación que necesariamente han de seguirse en determinados casos, procedimientos que por ello se califican de reglados. Fuera de ellos rigen las reglas comunes, que impiden —también en las obras promovidas por los poderes públicos— acometer la ejecución de proyectos sin antes evaluar sus posibles consecuencias ni prever los remedios.

Sin embargo, es cierto que lo anterior no siempre es entendido así, también por las mismas administraciones según muestra la experiencia de esta Defensoría, cuando identifican indebidamente el procedimiento reglado de evaluación con la evaluación misma. No puede por tanto presumirse sin más que cuando una administración declara que un proyecto es de interés general, lo que pretende es eximir a tal proyecto de evaluación ambiental y así agilizar trámites. La evaluación es perfectamente posible fuera de los procedimientos reglados, sobre todo si la normativa sectorial exige que los proyectos

tengan determinado contenido, que sean sometidos a información pública, por tanto con garantía de participación ciudadana y prohibición (general) de indefensión (05022661, 05021896 y 05024342).

B. Un segundo orden de cuestiones son las referidas a la recurribilidad de una declaración de impacto ambiental, en esencia a la impugnación de las razones que fundamentan la declaración de viabilidad ambiental de un plan, programa o proyecto con posible impacto en el entorno. La dificultad de recurrir una declaración de impacto ambiental es patente cuando no son tomadas en consideración, en vía de recurso contra la autorización principal, las alegaciones ambientales.

Preocupa a esta Defensoría el tratamiento que dan las administraciones al que llaman (con fundamento) acto de trámite, la declaración de impacto ambiental, mientras (sin fundamento) resuelven, por ejemplo, un recurso de alzada contra la autorización principal o sustantiva sin tener en consideración los motivos de índole ambiental. Si el recurrente incluye en su impugnación alegaciones referidas a la declaración de impacto ambiental, entonces han de ser respondidas en la resolución del recurso, en otro caso habrá incongruencia (artículo 89 de la Ley 30/1992 de Procedimiento común).

Los condicionantes de la declaración de impacto ambiental se incorporaron a la resolución principal, que si es recurrida entonces las alegaciones contra aquélla han de ser tenidas en cuenta por la Administración al resolver el recurso, eventualmente con un informe previo del órgano ambiental. Ello es así justamente porque la declaración de impacto ambiental no es impugnable autónomamente, salvo excepciones tasadas. A juicio de esta Defensoría, las administraciones no desestiman válidamente un recurso si entienden que «como los asuntos ambientales han quedado fijados en la declaración de impacto ambiental (acto de trámite no recurrible separadamente), no ha lugar a volver sobre ello». Con este modo de razonar se incurre en contradicción y la posibilidad de generar indefensión es patente (0502629, 0502679, 0402145, 0410890, 0410891, 0410895 y 0419312).

14.3. La protección y conservación de los espacios naturales

Es habitual, tal y como ha sido expuesto en anteriores informes anuales, que en este capítulo (en el que, según la sistemática seguida por esta Defensoría desde el Informe de 2004, se incluyen las quejas referidas a espacios naturales no protegidos, espacios naturales declarados protegidos, dominio público pecuario, régimen minero y montes) se tramiten cada año un número no despreciable de denuncias ciudadanas que suelen dar lugar a complejas y largas investigaciones. No obstante, las actuaciones en la mayoría de las ocasiones se prolongan más allá del año natural, incluso a veces durante varios años, generalmente a causa del retraso en el que incurren las administraciones concernidas a la hora de enviar sus informes a esta Institución, aunque también debido a la propia naturaleza de los problemas en liza, que no suelen admitir soluciones inmediatas, así como a los plazos establecidos en la legislación vigente (evaluación de impactos, restitución de las cosas a su estado anterior, proyectos de restauración, elaboración de planes de ordenación de recursos naturales de un territorio y de planes de uso y gestión, etc.).

Por esta razón, al igual que en ejercicios anteriores, se considera de más utilidad e interés ceñir el contenido del presente apartado a la exposición resumida de alguna investigación que resulta destacada, en lugar de reseñar todos y cada uno de los temas que la diaria tramitación de las quejas ciudadanas ha sugerido. Así, las investigaciones realizadas en relación con la gestión de varios parques naturales [Parque Natural de las Dunas de Corrubedo (0200123 y 0307599), Parque Natural de las Hoces del río Riaza (0502445), y Parque Natural del Cabo de Gata (0502809)] han puesto de manifiesto que, a veces, la declaración de un territorio como espacio natural protegido es utilizada por las administraciones competentes como un reclamo turístico, que de este modo puede convertirse en una amenaza en lugar de servir al fin de conservación de sus valores ecológicos. En concreto, las actuaciones llevadas a cabo por esta Institución en el conflicto suscitado alrededor del Parque Natural de las Hoces del río Riaza centran el presente capítulo. No han arrojado todavía conclusiones definitivas: la relativa al Parque Natural de las Dunas de Corrubedo, donde se prevé construir un aparcamiento para 300 coches en el mismo borde de un Parque Natural —lo que implica ensanchar, asfaltar e iluminar el actual camino de acceso—, en una explanada natural de tierra del extremo de la playa de A Ladeira de uno 4.000 m², cuya conservación biológica se mantiene en razonables cotas de no antropización, transformando su entorno perimetral y expropiándose terrenos privados que en este momento mantienen una configuración dunar y de flora y fauna semejante a la característica del colindante Parque Natural; y la referida al Parque Natural del Cabo de Gata (cuyo nuevo PORN es acusado de servir a exclusivamente a intereses de desarrollo turístico y urbanístico).

No cabe duda de que en los últimos 30 años se ha producido un importante desarrollo legislativo en materia ambiental, impulsado por la progresiva conciencia de los ciudadanos, la adhesión a la Unión Europea y el movimiento ecologista. Este impulso ha alcanzado los espacios naturales, muchos de los cuales se han ido declarando como protegidos. No obstante, el aumento de la atracción por la naturaleza, junto con la mejora de las infraestructuras de transporte y la subida del nivel de vida, han tenido como consecuencia un auge del turismo «natural», incrementándose exponencialmente el número de visitantes a los espacios naturales, y por tanto la presión que sufren.

En la medida en que la experiencia demuestra que la declaración de un territorio como espacio natural protegido tiene en la práctica, como resultado más inmediato, un gran incremento de visitantes, ha ido surgiendo una peligrosa tendencia de las administraciones a utilizar la declaración como protegido de un determinado territorio para convertirlo en una suerte de parque temático natural dedicado al ocio y al turismo, todo ello bajo el paraguas del desarrollo sostenible. Si desde la administración competente no sólo no se prohíben o limitan los usos y acciones poco adecuados con la conservación de la flora y fauna amenazadas, que un día justificaron la declaración, sino que además se fomentan tales usos y acciones, entonces surge la paradoja: un espacio natural puede quedar mejor protegido si no es declarado como tal.

En la raíz del problema está la afluencia masiva de visitantes sin suficiente educación ambiental, que se acercan al espacio no tanto por atracción hacia la naturaleza, o por un afán de conocerla y protegerla mejor, como por razones recreativas ajenas a ésta, que suelen pretender disfrutarla sin respetar sus características intrínsecas, así como en el erróneo enfoque que suele adoptar la industria de turismo natural que se genera y pro-

mueve alrededor de los parques naturales. Dicha industria, con la excusa de la creación de empleo y riqueza, suele dirigirse a permitir el fácil disfrute de la totalidad del espacio mediante la mejora de su accesibilidad hasta sus lugares más recónditos (se construyen aparcamientos, hoteles, carreteras, caminos, bancos, áreas de descanso), lo que inevitablemente implica su transformación y, en consecuencia, el riesgo de pérdida de sus valores naturales. Todo ello refleja una filosofía que olvida tanto el carácter a menudo agreste de la naturaleza como la insoslayable certeza de que, a largo plazo, el espacio perderá su atractivo si pierde sus valores naturales.

Tal es lo que parece haber sucedido con la declaración del Parque Natural de las Hoces del río Riaza (Ley 5/2004, de Castilla y León, de 21 de diciembre), que se ha visto seguida por la aprobación y licitación de un Programa de uso público (29 de diciembre de 2004) por parte de la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León, en el que frente a la conservación de los valores naturales prima claramente el objetivo de mejorar la economía local, gracias al incremento del turismo.

Así, como ha reconocido el informe que ha enviado a esta Institución, la declaración de las Hoces del Río Riaza como parque natural es vista por la Administración autonómica como una oportunidad de desarrollo económico para la zona, por lo que, en su opinión, es preciso equipar el territorio con aquellas infraestructuras que permitan ordenar de una manera racional el flujo de visitantes, con el fin de que todos los municipios que integran el parque puedan rentabilizar al máximo la situación. La oportunidad de desarrollo económico justifica la construcción de varios aparcamientos y la construcción y adecuación de una red de senderos y caminos peatonales acondicionados para todos los públicos, incluso transitables para sillas de ruedas y carritos de bebé (hasta 3 m de anchura), en los que se instalan bancos, carteles de interpretación y dirección, puntos de agua, balizas y barreras, zonas de descanso. Entre las actuaciones previstas, figura la apertura de la denominada «senda larga», que, con una longitud total de 25 km, pretende servir de conexión entre los pueblos de Maderuelo, Valdevacas y Montejo, atravesando los parajes más solitarios de las Hoces del río Riaza la zona, y que por este motivo son también los más ricos en diversidad de fauna y los mejor conservados.

Sin embargo, la conservación de los valores naturales, y el impacto que tendrán las actuaciones previstas sobre ellos, en especial sobre la rica y a la vez delicada representación de aves rapaces ligadas a sus cortados rocosos, apenas son mencionados en su informe por la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León.

Este orden de prioridades podría resultar contrario al artículo 10 del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) del espacio natural Hoces del río Riaza (Decreto 58/2003, de 15 de mayo) que plantea como objetivo prioritario conservar y proteger sus valores naturales —vegetación, flora, fauna, gea y paisaje—, preservando su biodiversidad y manteniendo la dinámica y estructura de sus ecosistemas, en especial los ligados al encajonamiento fluvial del río Riaza en los roquedos calizos —albergue de una rica fauna así como de interesantes muestras de vegetación mediterránea— mientras califica, tanto la promoción del conocimiento y disfrute de sus valores naturales y culturales como el desarrollo socio económico de las poblaciones de su entorno, únicamente de objetivos complementarios al anterior.

Es cierto que, en el informe enviado al Defensor del Pueblo, la Administración afirma que las actuaciones proyectadas son compatibles con la protección de los valores del

parque, pero en ningún apartado del mismo se explica a esta Institución por qué ello es así, ni se analiza su impacto, ni se describen y justifican las medidas que habrían de ponerse en marcha para minimizarlo (salvo la intención de gestionar activamente las sendas, imponiendo restricciones temporales y espaciales; es decir, evitando que los visitantes se salgan de la traza de las sendas, algo que resulta a todas luces si no imposible, al menos muy difícil, sobre todo sin una guardería numerosa). Por otro lado, en opinión de la Consejería, el posible daño sería fácilmente reversible, lo que estando en juego especies en peligro de extinción y vulnerables, es por lo menos discutible. No se olvide que la senda discurre, en su casi totalidad, por el interior de la Zona de Especial Protección para las Aves (ZEPA), y del área importante para las aves en Europa. Además, una parte de ella atraviesa la zona de reserva del parque natural.

Según el PORN, cuando se regule el uso público del espacio natural como uno de los elementos dinamizadores e impulsores del desarrollo socioeconómico, éste ha de dirigirse hacia sus zonas menos frágiles, fomentando de manera prioritaria los tipos de actividades menos impactantes y en particular las que no precisen infraestructuras. Además, se protegerán los recursos naturales del espacio natural frente a las actividades de uso público, ordenándolas, limitando las que produzcan mayor impacto y eliminando aquellas que resulten incompatibles con la conservación de sus valores. De hecho, ha de ser prioritaria la regulación tanto en el tiempo como en el espacio de las actividades que se desarrollen próximas al curso fluvial o a los cortados rocosos, extremando la precaución en las épocas más sensibles para la reproducción de la fauna y favoreciendo paralelamente la diversificación del uso turístico hacia otras alternativas (artículo 19 del PORN).

Por otra parte, si bien el PORN de las Hoces del río Riaza prevé la adecuación de las redes existentes de caminos y sendas rurales con el fin de promover la práctica ordenada del excursionismo (artículo 20.3), exige también que en la zona de reserva únicamente se lleven a cabo infraestructuras menores, destinadas a mejorar el uso público o vinculadas a la realización de actividades recreativas tradicionales (artículo 20.2). Es más, de acuerdo con el PORN (artículo 57) no está permitida la construcción de nuevas carreteras, pistas o caminos en la zona de reserva del espacio natural, requiriendo cualquier modificación de los existentes, ya se trate de una mejora del trazado o del firme, el informe favorable de la administración del espacio natural, que deberá aplicar criterios restrictivos cuando sea previsible que pueda inducir un incremento en el número de visitas a las áreas sensibles.

También exige el PORN que se lleven a cabo actuaciones para disminuir el impacto de los visitantes en las zonas más frecuentadas y para eliminar los residuos que éstos producen, diversificando asimismo las áreas utilizadas por los visitantes, dirigiéndolos, en lo posible, hacia las zonas menos frágiles, de acuerdo con la zonificación propuesta (artículo 20). Respecto a las nuevas infraestructuras, como carreteras o caminos, conducciones de cualquier tipo, tendidos eléctricos o telefónicos, parques eólicos, etc., fuera de los núcleos urbanos, el PORN insiste en que en su desarrollo se deberá garantizar la minimización del impacto de las mismas sobre el medio natural, limitándose severamente en las Zonas de Reserva y de Uso Limitado (artículo 28.4). Por lo demás, la apertura en las Zonas de Uso Limitado de nuevas pistas y caminos con plataforma de anchura superior a 2 metros se considera un uso autorizable, pero sujeto a evaluación de impacto ambiental (artículo 42.5). Si la plataforma de anchura de las pistas o caminos

fuera inferior a 2 metros, requerirá informe favorable de la administración del espacio natural. También en las zonas de uso compatible, la apertura de nuevas pistas y caminos o cualquier modificación de los existentes, ya sea mejora del trazado o del firme, requerirá informe favorable de la administración del espacio natural.

Las normas y principios expuestos justifican que la «senda larga» genere muchas dudas sobre su compatibilidad con los objetivos de protección del espacio natural. Sobre todo porque no se ha analizado —o al menos ese análisis no ha sido aportado a esta Institución— su impacto sobre los nidos cercanos a su trazado, ni se ha justificado su necesidad con datos sobre la demanda del público, las necesidades del espacio, el posible comportamiento de los visitantes, etc. En ese orden de ideas y en opinión del Defensor del Pueblo, sería preciso dar las razones que convierten en insuficientes las rutas existentes en la actualidad y que al parecer justifican la necesidad de abrir la «senda larga».

Desde el punto de vista de la conservación, y según los ciudadanos que interpusieron la queja ante esta Institución, responsables del Fondo para el Refugio de Aves de las Hoces de Riaza, el trazado de la «senda larga» pasa justo por debajo de un nido de águila calzada, cerca de otro de águila real, de otro de una pareja de alimoches, y por las proximidades de nidos de buitres leonados y búhos reales, muy cerca también de dos nidos de gavilanes, atravesando la mejor zona de alondra de dupont del parque, así como la mejor zona de caza del águila real, además de una de las zonas más frecuentadas por el buitre negro. Todas estas especies de aves figuran en el Catálogo nacional de especies amenazadas (Real Decreto 439/1990, de 30 de marzo) con la categoría de interés especial excepto la alondra de dupont, que está catalogada en peligro de extinción. También están estrictamente protegidas por el Convenio de Berna, relativo a la conservación de la vida silvestre y del medio natural en Europa. Figuran asimismo (excepto el gavilán) en el anexo I de la Directiva 79/409/CEE, relativa a la conservación de las aves silvestres. Por último, la «senda larga» da acceso a las partes altas del cañón principal de las hoces y a otros regueros muy valiosos en cuanto a fauna.

Frente a estas alegaciones, casi nada ha explicado la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León a esta Defensoría, salvo que la «senda larga» será cerrada durante la época de cría, que se evitará que los excursionistas salgan de su traza y que se hará un seguimiento de sus efectos que, en cualquier caso, se consideran reversibles (sin explicar el porqué de este juicio). Sin embargo, es previsible que la primavera sea el momento de mayor afluencia de visitantes —sobre todo durante la Semana Santa— y a la vez es época de cría (desde fines de noviembre hasta bien entrado mayo). De ahí que sea forzoso concluir que si la Administración autonómica considera que en época de máxima afluencia se puede cerrar la «senda larga», absorbiendo las sendas actuales a todos los visitantes, el resto del año también podría cerrarse. Dicho de otra manera, la ruta de la «senda larga» no parece necesaria. La idea de apertura y cierre de la «senda larga» plantea además el problema de que el águila calzada termina de criar a finales de agosto, por lo que julio es una época muy delicada, ya que si la camino permanece abierta, pasando gente por debajo del nido, se amenaza seriamente a esta especie; y si se cierra, estará buena parte del año inutilizada. Esto mismo pasa con el alimoche que, según los comparecientes, también cría cerca de la «senda larga» y también termina de criar tarde.

Por otra parte, cerrar y abrir (léase permitir o no el paso) una senda señalizada resulta muy difícil, entre otras cosas porque hay múltiples caminos y accesos desde los que llegar a ella. Acerca de este aspecto nada dice la Consejería. Tampoco sobre cómo se evitará el paso de personas en determinadas épocas, ni siquiera sobre las necesidades de personal de guardería a tales efectos. Es probable que el visitante que acude a las Hoces del Riaza quiera ver un cañón fluvial, que es lo representativo de la zona. La «senda larga» pasa por encinar, sabinar, páramo y pantano, pero en ningún momento por el cañón, a no ser que el visitante se salga del camino y se desvíe hacia los cortados —lo que previsiblemente será habitual— provocando graves daños a la cría de las especies rupícolas. De hecho, desde la «senda larga» son accesibles fácilmente todos los barrancos del parque por su parte superior así como toda la margen izquierda del cañón principal, de manera que el visitante puede salir del camino para asomarse, produciendo graves impactos a la conservación de una fauna muy sensible a las molestias causadas por los humanos. De acuerdo con los responsables del Fondo para el Refugio de Aves de las Hoces de Riaza, hoy en día sólo existe una senda, «la hocedilla», que discurra más alta que los cortados cercanos, y que fue expresamente desviada para alejarla del cañón. Pues bien, a pesar del desvío, de la señalización y de la labor de los guardas, los visitantes salen una y otra vez del curso previsto para asomarse al borde del cortado, lo que a la postre ha supuesto la pérdida de todos los nidos de buitre del barranco de «la hocedilla».

Además, los diferentes puntos de acceso a la senda harían muy difícil el control de afluencia de visitantes, que terminarían por fragmentar su recorrido, creando alternativas espontáneas no contempladas en el proyecto y no controlables: como podría ser el acceso al barranco del Boquerón desde las cercanías de la isla, o al barranco de Valugar y al páramo desde Valdevacas. De la misma manera, los responsables del Fondo para el Refugio de Aves de las Hoces de Riaza, al unir Valdevacas con Valugar, facilitan la realización de un recorrido circular discurriendo por el barranco de Valugar, y el de Valdecasuar, por unas zonas altamente vulnerables.

El argumento, esgrimido por la Consejería para justificar la construcción/adecuación de la «senda larga», de que todas las zonas por las que se plantea su trazado son ya accesibles, toda vez que existen multitud de caminos por los que cualquiera puede llegar a lugares frágiles, no convence a esta Defensoría ya que los actuales caminos no están promocionados, ni señalizados (no olvidemos que la Junta, para empezar, va a editar más de 20.000 folletos informativos). Los parajes que atraviesa la «senda larga» son extremadamente solitarios. Se trata de un amplio territorio no humanizado, donde es posible pasar días enteros sin ver a nadie. Ese aislamiento y tranquilidad además de ser clave para la fauna, también es un valor en sí misma. Por ello, más bien al contrario, a juicio de esta Institución y de conformidad con el PORN de las Hoces del río Riaza, los caminos existentes, en caso de necesitar una actuación, la necesitarían restrictiva, centrada en un enfoque conservacionista.

A lo anterior se añade que resulta cuando menos sorprendente que este programa de uso público del Parque Natural de las Hoces del río Riaza fuera aprobado y licitado (29 de diciembre de 2004), tan sólo unos días después de la declaración del parque como protegido, antes de estar constituidos sus órganos gestores (director y junta rectora) y, lo que es más grave, antes de que se haya aprobado el Plan rector de uso y gestión. A este respecto, no debe olvidarse que, de acuerdo con lo establecido en la Ley 8/1991, de Espa-

cios Naturales de la Comunidad de Castilla y León, el plan de ordenación de los recursos naturales se debe desarrollar a través de dos instrumentos básicos de planificación, el plan rector de uso y gestión y el plan de mejoras.

El plan rector de uso y gestión es un instrumento que tiene un contenido ambiental y ha de regular las actividades de conservación, utilización y restauración de los recursos naturales del espacio natural, las actividades de uso público y los medios organizativos para llevar a cabo las acciones. De hecho, en virtud del artículo 27 de la Ley 8/1991, de Espacios Naturales de la Comunidad de Castilla y León, son los planes rectores de uso y gestión los instrumentos básicos de planificación de los parques regionales y parques naturales, que han de fijar las normas generales que permitan su uso y gestión. Serán elaborados por los órganos gestores de los parques con la participación de las entidades locales afectadas y, entre otros elementos, deben contener normas concretas para regular aquellas actividades, tanto de carácter económico como de carácter recreativo, que se desarrollen dentro del espacio, así como las directrices para la elaboración de los programas que desarrollen los objetivos concretos del espacio correspondiente en relación con la protección y conservación, la investigación, la interpretación de los fenómenos de la naturaleza, la educación ambiental, el uso público y disfrute por los visitantes y el progreso socioeconómico de las comunidades que viven en el parque o en su zona de influencia.

Por su parte, el plan de mejoras centra su estrategia en definir las acciones que contribuyan a la mejora de la calidad de vida de los habitantes, a través de la mejora de las infraestructuras, la mejora económica basada en un incremento o diversificación del empleo y del valor añadido de los productos generados y la preparación de los recursos humanos.

Ambos planes, para una mejor operatividad, de acuerdo con el tenor literal del artículo 70 del PORN, se estructuran en programas que de una manera sectorial agrupan actuaciones. Así, el plan rector de uso y gestión se estructura en programa de conservación, programa de uso público, programa de administración y gestión, y programa de investigación y seguimiento; y el plan de mejoras, en un programa para la mejora de la calidad de vida, y un programa para el desarrollo de las capacidades propias del entorno socioeconómico.

En suma, con las normas citadas a la vista, resulta claro pues que resulta irregular la aprobación del programa de uso público, sin la previa aprobación del plan de uso y gestión, además de apoyar la impresión de que para la Administración autonómica es más importante el desarrollo del turismo de la zona que la conservación de la fauna de las Hoces del río Riaza, cuando la normativa vigente exigiría inclinarse hacia la filosofía del turismo conservacionista.

14.4. Mar, costas y puertos

14.4.1. Costas en general. Playas

En este concreto apartado puede decirse que 2005 ha sido un año de transición, pues las quejas más relevantes siguen aún en trámite mientras que las investigaciones termi-

nadas muestran sus resultados en el apartado de este Informe destinado a las recomendaciones y sugerencias, o bien no han mostrado la existencia de irregularidades dignas de reseña. No quiere esto decir que apreciemos una mejora notable en la gestión administrativa de la costa, sino que no se aprecia un empeoramiento o, más aun, encontramos progresos más o menos claros, por ejemplo, en materia de coordinación interadministrativa, con alguna excepción (siguiente apartado B). En efecto, los ayuntamientos entienden ya que el dominio público litoral, las zonas de protección, de tránsito y los accesos al litoral son asunto suyo, tanto como lo son de la Administración del Estado y de las comunidades autónomas. Sobre éstas hacíamos comentarios críticos en informes de años anteriores, siempre generalizando como es propio en el presente apartado del Informe anual. La razón de fondo de las críticas reside en el convencimiento de esta Defensoría de que son administración de la costa tan principal como las otras dos.

No debe confundir el que funciones muy importantes sobre el dominio público estén atribuidas al Estado, principalmente el deslinde, el otorgamiento de principales títulos de ocupación y la promoción de obras de conservación y explotación. El hecho es que el papel de las comunidades autónomas en estas funciones es simplemente decisivo, cuando no decisorio por unas u otras razones. A la postre, un deslinde es una actividad primordialmente formal, inútil por sí sola para conservar la costa natural o recuperar la degradada; una autorización o concesión demanial es sólo el soporte de una actividad o instalación cuya autorización principal casi siempre es supervisada por la Comunidad autónoma; y es inconcebible una obra de interés general (o sea de competencia estatal) sin una mínima aquiescencia —cuando no el impulso motor— de la Comunidad autónoma.

Son ya raras las quejas sobre deslindes que pueden ser admitidas a trámite. Aunque quede mucha costa por deslindar, lo cierto es que cada vez son más escasas las quejas contra deslindes que resultan estar fundadas. Algo similar puede decirse del régimen de otorgamiento de autorizaciones o concesiones demaniales, o de títulos de ocupación de las zonas de servidumbre. Sobre accesos los problemas son de índole más compleja, las quejas recibidas son escasas pero casi siempre tienen interés, sin embargo las más relevantes siguen aún en trámite.

Pero nada de lo anterior quiere inducir la idea de una Administración que muestre con evidencia un proceso resuelto de recuperación de la costa. Es ciertamente un proceso de enorme complejidad y coste, social y económico. Una política de demoliciones y rehabilitación, sistemática e intensa, no es apetecible ni fácil de gestionar, desde su diseño y discusión hasta el final de la implantación. La posibilidad de desigualdades sociales es patente, pues parece más fácil desalojar un barrio litoral degradado que las ocupaciones ilegales de la costa por construcciones de lujo igualmente degradantes. Acometer tamaña política desde una sola de las administraciones, municipal, autonómica o estatal, es imposible cuando no inconveniente.

Por otro lado, la ciudadanía conoce la Ley de Costas en un grado quizá insospechado, pero coherente con el apego de las personas, de los vecinos o de los usuarios de las playas y calas por aquellos parajes en los que pasan los «mejores momentos de sus vidas» (literalmente de varias quejas recibidas). Así que cualquier acción en el litoral cuenta siempre con muchos ojos vigilantes ante posibles atentados, luego actualmente es prácticamente imposible que uno de esos atentados se produzca sin revuelo o fiscalización.

Las investigaciones en curso, que razonablemente deben concluir en 2006, se centran en los asuntos mencionados. Esta Defensoría dispone de datos suficientes para poder conjeturar que será necesaria una batería de propuestas (recomendaciones y sugerencias) dirigidas a todas las administraciones, a los tres niveles territoriales actuando simultáneamente, es decir en propuestas para llegar a acuerdos y convenios sobre demoliciones, rehabilitación y recuperación de la costa, en suma a una planificación concertada de la costa.

Hemos dicho que, afortunadamente, son cada vez menos las investigaciones en que puede detectarse que un Ayuntamiento o Comunidad autónoma consideran que, por tratarse en determinado problema de cuestiones relativas al dominio público marítimo-terrestre resulta entonces que la queja no es un asunto de su competencia y que por tanto no les concierne. Este erróneo criterio de delimitación competencial, estrictamente un criterio inexistente, es ya muy poco frecuente.

Con todo, aún es posible encontrar supuestos en que el error persiste. Precisamente por su carácter excepcional parece de interés dar cuenta de algún caso. Hay pocos ayuntamientos que siguen pensando que la playa no es del término municipal, pero es ya ciertamente raro encontrar este error respecto de una Comunidad autónoma. El siguiente es uno de éstos, de hecho el único detectado en 2005 (un supuesto también puesto en conocimiento de las Cortes Generales en el Informe anual de 2004). Servirá pues la siguiente exposición para remarcar que este tipo de situaciones pueden tenerse por casi superadas.

Cuando un reclamante expone que en una zona intermareal existe una ocupación irregular de dominio público marítimo-terrestre y, además, hay construcciones ubicadas en zona de servidumbre de protección asimismo irregulares, no cabe entonces a nuestro juicio aceptar que la Comunidad autónoma conteste que puede aportar datos (pocos) sobre la zona de protección pero no sobre dominio público marítimo-terrestre porque éste es asunto estatal.

El Defensor del Pueblo admite las quejas ante los órganos de costas de la Administración del Estado y de la Comunidad autónoma para que informen acerca de los hechos que conocen, de las denuncias cursadas, de las circunstancias de los casos expuestos que les parezcan relevantes; y en general sobre su actuación. El órgano autonómico desconcentrado (ámbito provincial) informa sobre determinados pormenores de las cuestiones propuestas por el compareciente**,** pero en forma anormalmente parca. Hace la, un tanto enfática, declaración de que «la ocupación de dominio público marítimo-terrestre es cuestión que excede del ámbito competencial de la Comunidad autónoma por lo que cualquier respuesta sólo podrá obtenerse de la Administración del Estado». Si, como el órgano autonómico no puede ignorar, la titularidad demanial no es propiamente un título competencial (STC 149/1991), cabe deducir que sobre estos espacios alguna competencia puede tener la Comunidad autónoma, y así es de hecho: La Comunidad autónoma informa preceptivamente los deslindes, las solicitudes de ocupación o modificaciones sustanciales de los títulos, el planeamiento urbanístico que afecta al litoral (sobre éste incluso con atribuciones decisorias); de modo que no cabe afirmar que una ocupación demanial exceda del ámbito competencial de una Comunidad autónoma ni que cualquier respuesta sólo pueda obtenerse de la Administración estatal. Podría deducirse que el órgano autonómico carece de interés sobre el dominio público

marítimo-terrestre, lo que no cabe admitir pues es el interés el determinante de la competencia. El demanio litoral (gallego, andaluz, catalán) se ubica en Galicia, Andalucía, Cataluña, respectivamente; de modo que la Junta de Galicia, la Junta de Andalucía o la Generalidad de Cataluña no pueden sentirse ajenas ni incompetentes en las zonas de dominio público marítimo-terrestre. En suma, el Defensor del Pueblo aún detecta desinterés y falta de criterio sobre el dominio público litoral, a causa de una concepción estanca de la competencia que no concuerda con la buena administración de espacios que conciernen virtualmente a todas las administraciones de base territorial (estatal, autonómicas y locales).

Es ya raro encontrar análoga lejanía o desinterés autonómico en el problema de los accesos al mar. Es innegable el importante, aunque tasado, papel que corresponde a la Administración General del Estado en esta materia; pero es mucho más relevante el que corresponde a las administraciones urbanísticas, no sólo a los ayuntamientos por cierto. Así lo confirman las leyes del suelo autonómicas (la ordenación urbanística de los terrenos situados en la franja de 500 m desde la ribera del mar afecta a los intereses autonómicos), que imponen a la Administración autonómica o a su Gobierno el deber de remitir al Parlamento planes sectoriales de ordenación del litoral, entre cuyas condiciones específicas puede y debe entenderse incluidas las relativas a los accesos.

Por el contrario, en el mismo supuesto otra Administración (del Estado, Dirección General de Costas) informaba detalladamente tanto de la concesión existente como del cierre de bloques de hormigón ubicado en la zona de protección; exponía los antecedentes y una descripción física del lugar. Además de actuaciones de su competencia, también sobre una finca aledaña, señalaba haber detectado una ocupación de dominio público por una parte de ésta, recuperada de oficio por entonces. Describía además las acciones de recuperación de los accesos públicos a la playa.

El órgano autonómico expuso tiempo después su parecer sobre la anterior comunicación de esta Institución, ahora con cierta extensión, pero no en referencia al fondo del asunto sino a nuestras críticas y advertencias sobre la escasez de la información inicial. En síntesis, la réplica consistía en la ratificación del contenido del informe inicial y en razonamientos breves sobre algunas de las cuestiones propuestas por el Defensor del Pueblo, al hilo de apreciaciones más extensas acerca de las observaciones que esta Defensoría le dirigió.

A nuestro juicio, el informe inicial y la réplica no mostraron una comprensión correcta del hecho de que España es un Estado compuesto donde la Comunidad autónoma no es un simple ente gestor de intereses secundarios sino un ente con verdadera sustancia política, configurada constitucionalmente como autonomía, que no es soberanía, definida mediante círculos no estancos de intereses para cuya procura le son asignadas potestades públicas de primer orden. Se dice entonces que desde la perspectiva del Estado compuesto las comunidades autónomas ejercen funciones estatales. Esto no es expresión de ninguna doctrina original del Defensor del Pueblo, sino literal del Tribunal Constitucional desde sus primeras sentencias y sin cambios hasta hoy acerca de los artículos 137 de la Constitución, 1.2 del Estatuto de Autonomía ó 1.1 y 2.1 de la Ley de Bases del Régimen Local. La doctrina recae en las funciones administrativas sobre el litoral, la ordenación del territorio, el urbanismo y el medio ambiente.

Pues bien, la carencia de datos en el informe inicial y los argumentos de la réplica contrastan, por ser actualmente excepcionales, con la actuación del otro órgano (de la

Administración estatal) a quien fue solicitada colaboración, el cual no por carecer de competencia decisoria en zona de protección dejó de entrar en tales asuntos, sin disponer de datos propios pero que supo obtener aunque no le fueron expresamente solicitados; nada infrecuente en la experiencia de esta Institución. Un órgano de costas (estatal, autonómico o municipal) puede y debe tratar, si sabe hacerlo, las cuestiones que afectan a una zona litoral, sea o no de su competencia; y si no disponiendo de datos los consigue, razona sobre ellos y actúa en consecuencia conforme a sus potestades, posibilidades e iniciativa.

A la postre, se trata de obtener información en cuanto órgano de coordinación en materia de dominio público marítimo-terrestre y de la zona de servidumbre (órgano directivo autonómico que así describía la materia de su competencia, con toda corrección a nuestro juicio). El centro directivo ofreció su colaboración y es, con éste, con quien se comunica esta Defensoría a partir de entonces (0419681).

14.4.2. Puertos

Análogamente a los casos tratados en el apartado sobre infraestructuras viarias, ferroviarias y aeroportuarias, las dificultades principales son las que encuentra la ciudadanía para obtener información y solución a problemas, incluso muy graves, mientras las administraciones, aquí principalmente la Administración General del Estado, sólo parece atender ciertos intereses, que considera prevalentes sobre los ambientales. Por supuesto este apartado no es más que una clase especial de los tratados en el apartado anterior.

Presentamos a continuación uno de los supuestos más relevantes de los tratados en 2005, por contener él solo una gran variedad de problemas, incluidos los relativos a la evaluación de impacto ambiental. Hemos considerado preferible, como en algunos otros epígrafes relativos al medio ambiente, elegir una muestra —en este caso consistente en un único supuesto— de los múltiples problemas denunciados por los ciudadanos, que tienen por objeto la ocupación de la costa por instalaciones portuarias y su explotación. Como podrá comprobarse, el siguiente es por sí mismo un caso expresivo de esa multiplicidad de facetas encontradas en las quejas recibidas.

Nos referimos al proyecto de puerto de Granadilla en Santa Cruz de Tenerife (0417920), en una investigación que, con todo, no ha llegado a un final en que esta Defensoría pueda por el momento expresar una opinión definitiva, por las razones que se exponen más adelante. Sin embargo las quejas recibidas son de interés tal que merecen una referencia de cierta extensión.

I. En junio de 2004 se reciben las primeras reclamaciones, remitidas por asociaciones ecologistas y personas individuales, en las que se expone lo que algunos reclamantes denominan nada menos que «el mayor disparate proyectado en todo el litoral del Estado» aludiendo al proyecto de puerto industrial de Granadilla, fase 1 en Tenerife, tramitado por la Autoridad Portuaria de Santa Cruz de Tenerife. La denominación entrecomillada la deducían, además de por cuanto queda expuesto más adelante, de la reacción que el proyecto suscitaba en sectores de la ciudadanía y colectivos canarios, que también han denunciado el caso ante la Unión Europea, por incumplimiento de la nor-

mativa ambiental comunitaria (véase más adelante unas someras referencias a la intervención del Defensor del Pueblo Europeo de los que tenemos noticia).

La pretensión, además de consistir en que por esta Institución fuera investigado el asunto, era la inmediata revocación del trámite de declaración de impacto ambiental.

En síntesis, las irregularidades puestas de manifiesto por las quejas eran las siguientes:

— El estudio de impacto de 1999 concluía que éste sería significativo y que con las medidas correctoras no se lograría una disminución importante de los efectos sobre el entorno. El estudio de impacto ambiental mismo parecía a los reclamantes lleno de deficiencias y el Ministerio de Medio Ambiente debería exigir la realización de un nuevo estudio. Las carencias que sobresaltan se refieren a las dimensiones y fases del proyecto, a las discordancias entre evaluación de impacto ambiental y declaración de impacto ambiental; a las especies protegidas, sobre lo cual el Ministerio de Medio Ambiente se manifestó no competente y remitió a los reclamantes a la Autoridad Portuaria; y a la pérdida de 17 playas con más de 2 km de longitud total, con incumplimiento del artículo 93 del Reglamento de Costas. Aunque la Dirección General de Costas emplazó dos veces a las administraciones de Canarias a formular un plan de gestión integral de recursos costeros de Tenerife, donde se valorase la necesidad real de este puerto, tal plan no se realizó.

— Sobre las alternativas al proyecto, los reclamantes tomaban como punto de partida el Plan Insular de Ordenación de Tenerife, según el cual el objetivo del proyecto es desmantelar la mayoría de las actividades del puerto de Santa Cruz de Tenerife, salvo el tráfico de pasaje y cruceros turísticos. Tras la justificación del proyecto de Granadilla hecha por el Gobierno canario (imposibilidad de la alternativa consistente en ampliar las instalaciones actuales, así lo recoge la declaración de impacto ambiental) y la polémica por el desmantelamiento del de Santa Cruz de Tenerife, el 9 de febrero de 2004 fue suscrito el documento *Compromiso para el desarrollo del sistema portuario de Tenerife* donde el Gobierno canario y el Cabildo Insular de Tenerife reconocen el potencial desarrollo de éste y la posibilidad de ser ampliado en una capacidad operativa de 800.000 TEUs [unidad de movimiento de contenedores], es decir duplicar la capacidad, mediante una dársena norte con el relleno de la actual dársena pesquera. En la declaración de impacto ambiental viene recogido el rechazo a esta alternativa por su excesivo coste, derivado del volumen preciso de rellenos. En suma, consideraban factible la dársena norte en Santa Cruz de Tenerife, contra la que calificaban de falaz argumentación al respecto de la Autoridad Portuaria.

— No hay razones imperiosas de interés público, decían las quejas, para la realización del proyecto de Granadilla, como pretende el Gobierno de Canarias en 2002. Primero en junio de 2000 la Consejería de Política Territorial y Medio Ambiente y después, en noviembre de 2001, la Viceconsejería de Medio Ambiente dictaminaron lo contrario.

— La declaración de impacto ambiental dictada por el Ministerio de Medio Ambiente declara el proyecto de Granadilla ambientalmente viable, con cinco condicio-

nantes, que eran replicados por los interesados, en cuanto a la afección a las playas, a los efectos sobre el Lugar de Interés Comunitario (LIC) «Sebadales del Sur de Tenerife», a la turbidez del agua, al control de la calidad de éstas y a los yacimientos arqueológicos.

— Sobre otros aspectos ambientales de la declaración de impacto ambiental, los interesados aportaban otros documentos, por ejemplo los redactados en la Universidad de La Laguna, que rechazaban categóricamente muchos de los argumentos utilizados en aquélla. Trataban de refutar las afirmaciones de la declaración de impacto ambiental acerca del impacto del proyecto en el LIC «Sebadales» y sobre las previsiones de las directivas aves y hábitats.

Las quejas concluían: 1º) Manifestando su alarma porque el Ministerio de Medio Ambiente hubiera remitido a los reclamantes en febrero de 2003 a la Autoridad Portuaria porque, siendo ésta la competente para aprobar el proyecto, es también a quien corresponde facilitar cualquier información relativa al procedimiento principal, del que la evaluación de impacto es un acto de trámite. 2º) Que los hechos podían ser constitutivos de delito por falsedad documental, como, por ejemplo, las afirmaciones contradictorias, ya señaladas, sobre la posibilidad o no de ampliar el puerto de Santa Cruz o la compatibilidad con la conservación del LIC. Pero, decían los interesados, la falta total de fiscales especializados en temas ambientales en Santa Cruz de Tenerife ha propiciado que, una vez más, estos presuntos delitos hayan quedado impunes. 3º) Que la indignación ciudadana con el proyecto de Granadilla quedaba manifestada en la iniciativa legislativa popular, formulada ante el Parlamento de Canarias, para la protección del litoral coincidente con la zona del proyecto (56.319 firmas en abril de 2004). 4º) Que la incertidumbre de gran número de agentes sociales y la indignación ciudadana derivan de la ambigüedad de los nuevos responsables del Estado, pues un proyecto innecesario con un rechazo inmensamente mayoritario de la sociedad canaria y un coste de unos 620 millones de euros, debe ser retirado inmediatamente por el Ministerio de Fomento.

II. Esta Institución hubo de hacer unas observaciones previas (no todas las quejas pudieron ser admitidas por diversos motivos). No es de extrañar que la alarma y gravedad del caso, que fluían en los escritos recibidos, hubieran calado en esta Institución.

Las observaciones eran de dos tipos. En primer lugar, no encontrábamos concordancia entre la alarma y gravedad manifestada en las quejas y la activación de los mecanismos disponibles para la defensa de los legítimos intereses de la ciudadanía. Resultaba extraño también que un asunto de tal envergadura, que cuenta con una declaración de impacto, publicada hacía por entonces más de dieciséis meses, fuera ahora objeto de quejas primordialmente basadas en que esa evaluación había sido gravemente incorrecta.

En segundo lugar, hubo una importante reacción por el proyecto (agrupaciones ecologistas prestigiosas, otros colectivos canarios, más de diez mil personas a título individual), por el desmantelamiento del puerto de Santa Cruz de Tenerife, indignación con el proyecto de Granadilla manifestada en una iniciativa legislativa popular. Pero esta reacción no es determinante de las decisiones de los poderes públicos porque, salvo ocasiones en general también excepcionales, éstos no se atienen, no pueden atenerse, sólo a la

opinión de grupos ecologistas por prestigiosos que éstos sean, ni a la presentación de iniciativas legislativas populares que aún no han sido aprobadas. La indignación con el proyecto no es causa necesariamente de irregularidad, ni quedaba acreditado en las quejas que el proyecto contara con un rechazo «inmensamente mayoritario», si bien es cierto que constan contundentes opiniones contrarias. Es normal que ante una propuesta de la Administración haya división de opiniones, es consustancial a la organización de nuestra sociedad. Por otra parte, ante la fuerte oposición a una propuesta, la Administración ha de responder con el mismo rigor a las críticas que los ciudadanos o las organizaciones sociales le planteen. Éste es el objeto de la investigación en esencia.

Cabe añadir a lo anterior, aunque no sea relevante a los efectos de las actuaciones, que esta Institución no encuentra que el delito de falsedad en documento público se produzca por contradicciones en materias opinables o por afirmaciones fruto de una valoración. No es irregular que los poderes públicos modifiquen con el tiempo sus apreciaciones, aunque desde luego habrán de tener para ello buenas razones y darlas a conocer.

Por todo lo expuesto, y como quedó dicho, se admitieron a trámite las reclamaciones en los aspectos relativos a las aparentes graves contradicciones entre los instrumentos de planificación y las obras proyectadas, a la extrañeza (que no necesariamente irregularidad) causada por la opinión inicial al respecto de la Dirección General de Costas, frente a la más tarde modificada y que figura en la declaración de impacto ambiental, a la opinión de la Administración ambiental y portuaria sobre la réplica académica e incluso oficial a las condiciones impuestas por la declaración de impacto ambiental de febrero de 2003, además de cuantos otros aspectos relevantes fueron identificados en las quejas. Se abrió así una investigación con los organismos administrativos competentes en el asunto.

III. La Secretaría de Estado de Infraestructuras y Planificación (Ministerio de Fomento) remitió el informe solicitado con el que adjuntaba una voluminosa documentación.

El contenido del informe, de cierta extensión, es expuesto a continuación en una muy apretada síntesis. A pesar de ello, se ha procurado mantener en lo posible su literalidad del modo más fiel. Consideramos que la importancia e interés de los asuntos tratados da idea de la riqueza de facetas acertadamente señaladas en las quejas.

Dimensiones y fases del proyecto.- Las obras previstas, de acuerdo con el Plan de utilización de espacios portuarios de febrero de 2004, son sólo las correspondientes a las de puerto de Granadilla fase I, con declaración de impacto ambiental favorable siempre que cumpla las condiciones en ella estipuladas. La denominación del proyecto («fase I») no significa que se trate de una infraestructura incompleta. Además, de acuerdo con los estudios de mercado realizados, la capacidad de esta instalación junto con la de las de Santa Cruz de Tenerife —que deben entenderse como complementarias— alcanzaría para atender los tráficos previstos más allá de los dos próximos decenios. Para información más amplia remitía a unas adjuntas Observaciones a los expedientes de queja 2002/5081, 2003/4161 y 2003/4260 Comisión Europea, DG Medio Ambiente.

Aparición en el ámbito del proyecto de la especie *Atractylis preauxiana*, en peligro de extinción.— En las inspecciones efectuadas para el estudio de impacto no fue localizada, ni tampoco antes por biólogos de reconocido prestigio. La primera comunicación oficial del hallazgo es de marzo de 2003. La comunicación al promotor (Autoridad Portua-

ria de Santa Cruz de Tenerife) y al Ministerio de Medio Ambiente es posterior; consecuentemente, a la declaración de impacto ambiental, de 5 de febrero de 2003 y publicada en el *Boletín Oficial del Estado* del 26. Tampoco hubo alegaciones al respecto en el trámite de información pública a que se sometió el proyecto y el estudio de impacto ambiental. Para solventar la situación sobrevenida la Autoridad Portuaria, de acuerdo con el Gobierno de Canarias, había decidido actuar con la misma cautela y rigor (firmaría con la Universidad de La Laguna un convenio para analizar el estado actual de la población en la zona, seguir su evolución y analizar las estrategias posibles de conservación. Estaba previsto que los estudios duraran tres años).

Posibles implicaciones del puerto de Santa Cruz de Tenerife.— Su limitación de capacidad viene determinada esencialmente por la falta de reserva de superficie de tierra, falta de anchura de las dársenas para maniobras de los buques, y de calado en algunos muelles. No es posible la ampliación del puerto de Santa Cruz de Tenerife, para atender eficazmente la demanda de los distintos tráficos esperables a medio plazo. La construcción de una nueva dársena con este fin (dársena norte) había sido estudiada y rápidamente desechada por cuestiones ambientales y económicas (que justificaba extensamente en el documento «Razones por las que se elige Granadilla...»).

Sobre el condicionado de la declaración de impacto ambiental e impacto sobre el LICES7020120 Sebadales del Sur, entendía la Secretaría de Estado de Infraestructuras y Planificación que el asunto estaba adecuadamente explicado en el documento (citado antes, *Observaciones a los expedientes de queja...*, Comisión Europea, Dirección General de Medio Ambiente).

Posibles contradicciones de las obras proyectadas con los instrumentos de planificación.— Decía la Secretaría de Estado de Infraestructuras y Planificación que no sólo no hay contradicciones sino que el proyecto aparece recogido en todos los niveles de las administraciones con competencia al respecto (desde 1992 como puerto de interés general en la Ley de Puertos; desde 2002 de interés público de primer orden para Canarias; el Plan insular de ordenación del territorio lo recoge dentro de las operaciones singulares estructurales junto con el polígono industrial colindante; el nuevo Plan de ordenación urbana de Granadilla de Abona también contempla el proyecto de nuevo puerto; y el Plan de utilización de espacios portuarios de Granadilla de febrero de 2004 recoge la fase I, que es la que cuenta con declaración de impacto ambiental).

Acciones emprendidas por los reclamantes.— A la autoridad portuaria no le constaba que hubieran recurrido en vía administrativa o judicial la aprobación del proyecto. Algunos no se personaron en el procedimiento administrativo principal de la tramitación ambiental, ni habían presentado alegaciones antes de las quejas. No había solicitudes de revocación del trámite de declaración de impacto ambiental, de realización de un nuevo estudio ni tampoco de retirada inmediata del proyecto por el Ministerio de Fomento. No le constaba que hubiera denuncias por presuntos delitos de falsedad documental. La Secretaría de Estado de Infraestructuras y Planificación señalaba que le había sido solicitada información sobre tres quejas acerca del proyecto (documento de *Observaciones a los expedientes de queja...*, tramitados por la Comisión Europea, Dirección General de Medio Ambiente, fechado en septiembre de 2004 y asimismo elaborado por la Autoridad Portuaria, muy extenso por su amplios anexos, venía a atender la solicitud de la Comisión a las autoridades españolas de envío de sus observaciones a los hechos).

IV. Visto lo cual, antes de valorar la información recibida de la Secretaría de Estado de Infraestructuras y Planificación esta Defensoría consideró conveniente disponer del informe solicitado al Ministerio de Medio Ambiente, que aún no había sido recibido y que hubo de ser requerido de nuevo.

Recibido el informe en febrero de 2005, la Secretaría General para la Prevención de la Contaminación y el Cambio Climático informó lo siguiente. Sobre las contradicciones entre los instrumentos de planificación y las obras proyectadas causadas por la disparidad de informes de la Dirección General de Costas y la Viceconsejería de Medio Ambiente: el procedimiento de evaluación de impacto ambiental se prolongó cinco años, lo que posiblemente propició la emisión de informes en función de los conocimientos técnicos disponibles en cada momento. En cualquier caso, todos los informes fueron tenidos en cuenta para la elaboración de la declaración de impacto ambiental, si bien en la publicación de ésta se incluyeron sólo los más recientes en cuanto expresivos de la opinión final.

En el procedimiento de evaluación de impacto ambiental presentaron alegaciones algunos de los reclamantes. Tras la publicación en el *Boletín Oficial del Estado* de la declaración, el Ministerio recibió escritos de oposición al proyecto. Sólo tenía constancia de las quejas presentadas ante la Unión Europea. Como consecuencia de las quejas se llegó a un acuerdo de 10 de octubre de 2004, entre la Administración General del Estado y la Administración autonómica, de reducción de las dimensiones del puerto (acortamiento del dique de abrigo en 300 m, eliminación del dique en talud sur, retranqueo del contradique hacia el interior de la dársena en 300 m, y un acortamiento de éste hasta los 160 m). De esta manera se reducían los impactos detectados en la evaluación de impacto ambiental. El replanteamiento conforma un proyecto completo definitivo sin nuevas fases; fue presentado a la Comisión Europea el 28 de octubre de 2004 y a la opinión pública de Santa Cruz de Tenerife el 12 de noviembre; fueron licitadas las obras de abrigo por la Autoridad Portuaria (*Boletín Oficial del Estado* de 5 de enero de 2005).

Posteriormente fue advertido que el nuevo proyecto licitado, pese a la reducción señalada, superaba lo previsto en la declaración de impacto ambiental en el dique norte por el añadido de una superficie de graneles. Ello produjo, a requerimiento del Ministerio de Medio Ambiente y de acuerdo con las demás administraciones, una nueva modificación del proyecto para eliminar la superficie añadida de graneles y respetar la longitud del tramo del dique norte contemplada en la declaración de impacto ambiental. El Consejo de Administración de la Autoridad Portuaria revocó la licitación publicada en enero de 2005, y acordó contratar una asistencia técnica para coordinación y seguimiento de las actuaciones del programa ambiental de las obras de abrigo, plazo de 4 años.

Terminaba considerando que el proyecto definitivo mejora ambientalmente el anterior (el que había sido objeto de la declaración de impacto ambiental), resultado de la concertación entre las administraciones implicadas y en atención al intenso debate público.

V. Visto lo informado por los órganos de la Administración estatal, antes de valorar su contenido y atendiendo a las modificaciones habidas, descritas en el informe de Medio Ambiente, esta Defensoría consideró conveniente disponer del parecer actualizado de la

entidad reclamante, en atención a la información plasmada y a los acaecimientos posteriores a la formulación de la queja y estado presente del asunto, por plazo de un mes.

Sin embargo los reclamantes no han enviado alegación alguna. La investigación quedó pues terminada sin un pronunciamiento definitivo por esta Defensoría, a causa también de que el parecer inicial parecía confirmado. No cabe duda al Defensor del Pueblo de que en el presente caso no puede estrictamente hablarse de que la Administración haya incurrido en irregularidades. No lo son la diferencia de pareceres acerca de la necesidad e idoneidad de un proyecto de gran envergadura y notable trascendencia, tanto para la economía del país como para la conservación de los recursos litorales naturales. No es extraño que en un supuesto así se levanten las alarmas, se abra el debate y las posturas contrapuestas alcancen una gravedad que no debería resultar inesperada (0417920).

Como veremos en el apartado dedicado a las líneas de alta tensión, en estos casos a la Administración no debe bastarle con cumplir las formalidades.

14.5. Aguas continentales

La mayoría de los problemas que se han suscitado durante 2005 en este ámbito, han sido analizados, de manera extensa y pormenorizada, en informes de años anteriores. Así, la falta de diligencia de la Administración hidráulica en el ejercicio de la potestad sancionadora en materia de aprovechamientos, vertidos y ocupaciones ilegales del dominio público hidráulico sigue suscitando un número considerable de investigaciones por parte de esta Defensoría. Los problemas que se detectan no siempre encuentran explicación en la escasez de medios humanos, ni en la falta de recursos presupuestarios de la Administración hidráulica. A veces los procedimientos sancionadores caducan, o incluso han de sobreseerse porque no se identifica correctamente a sus responsables. En otras ocasiones, las infracciones prescriben, así como las obligaciones de restitución de las cosas a su estado primitivo. A menudo la comprobación del cese de la infracción, una vez sancionada ésta, o bien la exigencia de su legalización se demoran excesivamente, incluso dando la impresión de caer en el olvido, siendo su reactivación el resultado de la insistencia del afectado o de las investigaciones iniciadas por esta Institución. A estos problemas se añade que la ejecución forzosa de las sanciones suele requerir periodos de tiempo prolongados, al igual que la imposición y el cobro de las multas coercitivas o de las indemnizaciones por daños y perjuicios al dominio público hidráulico. Además, es frecuente que las órdenes de restitución de las cosas a su estado anterior no sean cumplidas voluntariamente por el infractor, implicando su ejecución subsidiaria por la Administración plazos aún mayores, así como dificultades para su efectiva repercusión a su responsable (0110810, 0200704, 0207054, 0210981, 0212665, 0312985, 0303282, 0418449 y 0422471).

En este orden de ideas, es preciso señalar que, lamentablemente, es habitual que el Defensor de Pueblo deba dirigirse a los organismos de cuenca, solicitando que sus servicios de guardería inspeccionen las presuntas infracciones denunciadas por particulares o investigadas por esta Institución, así como que verifiquen el cese de la actividad infractora y/o la restitución de las cosas a su estado anterior. En este aspecto, no deja de

resultar sorprendente que, en ocasiones, la Confederación Hidrográfica concernida, en este caso la del Júcar y en el marco de una investigación, concluida en 2001 que fue retomada en 2003, afirme que resulta muy difícil para su guardería fluvial comprobar quiénes son los usuarios y el destino real (abastecimiento o riego) de las aguas extraídas de un pozo (sito en La Bolata, en el término municipal de Tormos, y que supuestamente no sólo abastece a la población sino que también suministra agua a una comunidad de regantes, sin que este último uso esté amparado por la concesión). A juicio de esta Institución, la comprobación sobre el terreno de las conducciones entre el pozo y las balsas, y entre éstas y los terrenos presuntamente regados, junto con la vigilancia del riego de los mismos, bastarían para llegar a alguna conclusión al respecto. Por otra parte, tampoco comprende bien esta Institución los motivos, en los que se basa el organismo de cuenca, para negar que sea prueba de suministro alguno la existencia de un contador del consumo de aguas de la comunidad de regantes, que sirve al Ayuntamiento de Tormos para facturarle el agua (9708529).

En este punto debe traerse a colación el peculiar caso —ya mencionado en nuestro Informe de 2002— de varios vertidos de aguas residuales generados en un polígono industrial emplazado en las cercanías de León, el de Onzonilla, y en la localidad del mismo nombre, en los que el organismo de cuenca al tramitar los oportunos procedimientos sancionadores, ha incurrido en un error en la identificación de los responsables no una vez sino dos. A resultas de estos errores, los expedientes inicialmente incoados han debido sobreseerse. Es cierto que en el caso de uno de los vertidos, el organismo de cuenca ha iniciado un nuevo procedimiento al nuevo presunto responsable, pero ello ha sucedido mucho tiempo después de que fuera detectado y denunciado, tiempo durante el que el vertido no ha cesado de producirse (0200704).

Es obvio que esta falta de eficacia en el ejercicio de la potestad sancionadora anula su efecto disuasorio, de manera que no se logra prevenir ni evitar las conductas constitutivas de infracción, ni revertir sus efectos. Por esta razón, ante las situaciones descritas, el Defensor del Pueblo formula a las confederaciones hidrográficas sugerencias y recordatorios del deber legal que les incumbe de incoar, tramitar y resolver, con la debida diligencia y de acuerdo con el principio de eficacia estipulado en el artículo 103.1 de la Constitución y el 3.1 de la Ley 30/1992, los correspondientes procedimientos sancionadores, para cuyo cumplimiento es imprescindible el sometimiento a los plazos fijados en la normativa vigente, con el fin de evitar que los mismos caduquen. Ello incluye la adecuada identificación de los responsables y la exigencia, en su caso, de reparación de los daños y perjuicios ocasionados, así como la restitución de las cosas a su estado anterior, en virtud de los artículos 116 *f)* y 118 del Texto Refundido de la Ley de Aguas. En consonancia con lo anterior, esta Institución mantiene abiertas sus investigaciones —a veces durante años— ante la Administración hidráulica, a fin de comprobar que se ejecutan las sanciones, si es necesario de manera forzosa, que las cosas son restituidas a su estado anterior, cuando es preciso mediante la iniciación de procedimientos de ejecución subsidiaria, y que se reclaman las indemnizaciones por los daños producidos.

No obstante, debe aclararse que, de conformidad con la interpretación conjunta de los artículos 118 del Texto Refundido de la Ley de Aguas, y 323 y 325 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico, los infractores han de ser obligados a reponer las cosas a su estado anterior, pero sólo a indemnizar los daños y perjuicios ocasionados al dominio

público hidráulico si las cosas no pueden ser repuestas a su estado anterior, o cuando pudiendo serlo los daños para el dominio público subsistan.

En el terreno de los aprovechamientos, también durante este ejercicio las quejas relacionadas con el funcionamiento de las comunidades de usuarios y regantes han sido numerosas y han planteado cuestiones de interés. En general las investigaciones han versado sobre los mismos asuntos que fueron reseñados en el Informe relativo a 2004, habiendo arrojado conclusiones semejantes a las allí expuestas. Entre todas ellas interesa mencionar una investigación suscitada ante el Sindicato Central del Embalse de Villameca, a raíz de una presunta denegación de información a uno de sus comuneros, que finalmente no se demostró tal. Durante su tramitación el presidente de ese Sindicato realizó unas manifestaciones en el sentido de que las comunidades de regantes, no tratándose en absoluto de administraciones públicas, se supeditaban al Derecho privado, lo que exigió ciertas precisiones por parte de esta Institución. Precisiones que, dado lo peculiar del régimen jurídico aplicable a las comunidades de regantes, el cual suscita no pocas dudas y confusiones, deben ser recogidas en el presente Informe

En primer lugar, debe aclararse que las comunidades de regantes no se supeditan al Derecho privado ni constituyen, pese a su denominación, comunidades de bienes y derechos carentes de personalidad jurídica, ni tampoco son sociedades civiles, al modo que las definen los artículos 392 y 1665 del Código Civil. Las comunidades de usuarios y de regantes, según el artículo 82 del vigente Texto Refundido de la Ley de Aguas (aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio) tienen «el carácter de corporaciones de Derecho público, adscritas al organismo de cuenca, que habrá de velar por el cumplimiento de sus estatutos u ordenanzas y por el buen orden del aprovechamiento».

De ahí y de los antecedentes históricos se deduce, tal y como reconoció la Sala Primera del Tribunal Supremo en su Sentencia de 10 de diciembre de 1990, y posteriormente la Sala de lo Contencioso-Administrativo el 3 de mayo de 1999, que las comunidades de regantes, en cualquier circunstancia temporal, se han constituido como entidades jurídico-públicas de base asociativa y, generalmente, de constitución obligatoria y pertenencia necesaria (artículos 228 y siguientes de la antigua Ley de 13 de junio de 1879 y artículos 81 y siguientes del vigente Texto Refundido de la Ley de Aguas), tuteladas por la Administración y con personalidad jurídica independiente.

Por otra parte, de acuerdo con nuestra jurisprudencia, resulta claro que esa personalidad es única, y que no puede escindirse en una personalidad de Derecho público cuando tales comunidades ejercen potestades administrativas, y otra de Derecho privado cuando actúan en el ámbito de relaciones jurídicas que merezcan esta calificación. Es cierto que las posibilidades de actuación de una comunidad de regantes son susceptibles de desarrollo en el ámbito del ejercicio de potestades administrativas —en cuyo caso sus actos son revisables ante la jurisdicción contencioso-administrativa— o en el propio de otras actividades, pero eso no significa que se escinda en dos una personalidad de Derecho público que es única.

A esos efectos, la disposición transitoria primera de la Ley 30/1992 de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, dispone que «las corporaciones de Derecho público representativas de intereses económicos y profesionales ajustarán su actuación a su legislación específica»

y «en tanto no se complete esta legislación les serán de aplicación las prescripciones de esta Ley en lo que proceda», y a su vez el artículo 2.2 de la mentada Ley dispone que «las entidades de Derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de cualesquiera de las administraciones públicas sujetarán su actividad a la presente Ley cuando ejerzan potestades administrativas, sometiéndose en el resto de su actividad a lo que dispongan sus normas de creación» (que en este caso es la Ley de Aguas). Las comunidades de regantes y usuarios son pues entidades de personalidad única, de Derecho público y con base asociativa.

En definitiva, el Sindicato Central del Embalse de Villameca, al igual que las demás comunidades de regantes, es una entidad que en la anterior Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, venía incluida en la categoría de Administración corporativa —artículo 1.2 *c)*, categoría que ha desaparecido en la vigente, para residenciar en la jurisdicción contencioso-administrativa —artículo 2 *c)*— sólo los actos de las corporaciones de Derecho público adoptados en el ejercicio de funciones públicas. Pero de este hecho —el de la sumisión a esta jurisdicción sólo de los actos que respondan al ejercicio de funciones públicas— no puede extraerse la conclusión de que sólo en este aspecto tendrían dichas corporaciones personalidad pública y que, cuando actuaran en otro tipo de relaciones, la perderían para transmutarse, sin más, en meras comunidades de bienes o sociedades civiles.

Por ello, el Sindicato Central del Embalse de Villameca debe someterse a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y lógicamente a la Ley 38/1995, de Derecho de Acceso a la Información Ambiental, a la cual debe entenderse que se someten las comunidades de regantes, en cuanto que corporaciones de Derecho público, equiparables a esos efectos a las administraciones públicas (0307333).

Para finalizar este capítulo, y en otro orden de cosas, debe destacarse que una de las investigaciones tramitadas en materia de aguas ha suscitado la importante cuestión de si el denunciante de una infracción puede ostentar la condición de interesado en el procedimiento sancionador de referencia. Condición pretendida y alegada por una asociación de vecinos de Montserrat, Valencia —y rechazada por la Administración hidráulica— de ser tenidos como parte en el expediente sancionador instruido contra una empresa de extracción de áridos, por la comisión de tres infracciones graves en relación con daños al río Magro, así como vista del mismo, por considerar que ostentaban un interés legitimo colectivo en tal expediente de conformidad con el artículo 31.1 *a)* y *c)* de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Al respecto, el Defensor del Pueblo debe precisar que, en efecto, según nuestra jurisprudencia constitucional la condición de denunciante es sustancialmente distinta de la de parte interesada, por cuanto el denunciante, aunque tenga reconocida cierta intervención en el procedimiento que su denuncia provoque (notificación de su incoación y de la resolución que se dicte), no por ello se constituye en parte. En principio, el denunciante de una supuesta infracción que da lugar a un procedimiento administrativo sancionador no se convierte en titular de ningún derecho subjetivo, ni pone en juego un interés personal o legítimo, como exige el artículo 31 de la Ley de Régimen Jurídico de las

Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que hubiera de encontrar satisfacción adecuada y traducida en algún beneficio o ventaja en su esfera jurídica, puesto que se limita a comunicar a la Administración un proceder que considera irregular, a fin de que se ponga en marcha su actividad investigadora y sancionadora, que en el procedimiento sancionador regulado en los artículos 133 a 137 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, es concluido de oficio por aquélla con una resolución sancionadora o de sobreseimiento, sin más declaraciones y menos aun de reconocimiento~~s~~ de situaciones individualizadas en favor de personas ajenas al fin perseguido.

Como norma general, en el caso de la actuación ante la autoridad administrativa titular de la potestad sancionadora o disciplinaria, las posibilidades de actuación del particular se agotan en la denuncia de la infracción cometida, siendo competencia exclusiva del órgano administrativo decidir sobre si se produjo realmente la conducta supuestamente constitutiva de falta y, en consecuencia, si debe incoarse el expediente sancionador o disciplinario. Sólo en este último caso el denunciante, si es precisamente el perjudicado por la conducta, puede intervenir en el procedimiento administrativo sancionador. Así se desprende, *sensu contrario*, de los fundamentos que sobre este asunto contiene la jurisprudencia constitucional.

En ese sentido, a juicio del Defensor del Pueblo, en el caso que nos ocupa es defendible que los intereses de la asociación de vecinos se han visto afectados directamente por la conducta infractora y perjudicados por ésta, en tanto en cuanto ostentan no sólo el simple interés de mera observancia de la legalidad, sino también un interés legítimo derivado de la vecindad con la explotación. A los vecinos de Montserrat no les puede ser ajeno el deterioro ambiental de los terrenos de la cantera, colindantes con la localidad en la que habitan ni por ende las molestias que tal deterioro y la propia explotación de la cantera les causan, por lo que, en efecto, la restauración de la zona les produciría un indudable beneficio material, redundante en su esfera jurídica, que podría concretarse en la posibilidad de uso de los lugares, mejora del paisaje y del entorno, mejor calidad del aire, etcétera.

En realidad, la cuestión sobre la que la asociación insiste, y que la Administración no acepta, es si las leyes le reconocen o no el carácter de interesada en el procedimiento sancionador. Esto sólo puede dilucidarse a la vista de la legislación misma. Evidentemente el precepto clave es el artículo 31.1 *c)* de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Ocurre además que una asociación de vecinos existe para la defensa de los intereses generales o sectoriales de los vecinos (artículo 72 de la Ley de Bases del Régimen Local de 1985), de modo que cabe hablar sin excesiva formalidad de una «presunción» de interés legítimo a favor de las asociaciones vecinales en muchos ámbitos de la vida social con relevancia pública. Si además el asunto por el que manifiesta ese interés recae sobre el dominio hidráulico, que ni siquiera es de titularidad privada ni municipal o autonómica sino nada menos que estatal, entonces muy escaso margen queda a la Administración sancionadora para no acceder a la pretensión de tener por interesada a la asociación denunciante (el artículo 1.3 de la Ley de Aguas dice que las aguas continentales superficiales y las subterráneas renovables, integradas todas en el ciclo hidrológico, constituyen un recurso unitario subordinado al interés general).

Pero lo definitivo sobre la cuestión parece residir en el hecho de que, más allá de la comprobación de que ha habido infracción y de la sanción que vaya a ser impuesta, es en el procedimiento sancionador donde normalmente será determinada la responsabilidad para la restitución del estado de cosas y las indemnizaciones procedentes. A esta Defensoría le resulta casi imposible imaginar supuestos en que esta faceta del problema no pueda ser considerada de interés legítimo de una asociación de vecinos. Y si ésta se persona en el procedimiento antes de la resolución definitiva, entonces tenemos ya todos los elementos exigidos por el artículo 31.1 *c)* de la Ley 30/1992 para que la Administración se vea obligada a aceptarlo así. El propio artículo 31 en su párrafo 2 reseña —como expresión concreta del mandato del artículo 9.2 de la Constitución cuando se refiere a «grupos»— que las asociaciones serán titulares de intereses legítimos colectivos en los términos reconocidos por la ley, que son entre otras las leyes citadas antes.

Los anteriores razonamientos han sido propuestos a la Confederación Hidrográfica del Júcar y a la Dirección General del Agua. Frente a los mismos, el organismo de cuenca ha defendido recientemente ante esta Institución que no niega la condición de interesado del reclamante [artículo 31.1 *c)* Ley 30/1992], sino que a tal condición le es de aplicación la limitación de acceso a los expedientes sancionadores que la misma Ley prevé (artículo 37.3). Incluso para aquellos terceros que acrediten un interés legítimo y directo, como le parece ser el caso. Al parecer, ese es el criterio mantenido asimismo por la Dirección General del Agua.

Ahora bien, el criterio no es compartido por esta Defensoría, por las siguientes razones:

1ª) Los dos preceptos citados se encuentran en títulos distintos de la ley, y se refieren a supuestos de hecho también distintos. El artículo 31 establece cuándo una persona o grupo ha de ser considerado «interesado en un procedimiento», mientras el artículo 37 regula el acceso a archivos y registros en «procedimientos terminados en la fecha de la solicitud». Luego ambos preceptos no pueden ser aplicados simultáneamente, y así lo confirma el artículo 3.3 del Reglamento aprobado por el Real Decreto 1398/1993, del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora).

2ª) El apartado 3 del artículo 37 no dice que los terceros, incluso acreditando un interés legítimo y directo, no tengan derecho de acceso a los expedientes sancionadores, sino que establece una excepción a la excepción determinada en el número 2 anterior. O sea: tales terceros pueden acceder a documentos nominativos de expedientes que no incluyan datos íntimos, correspondientes a procedimientos [terminados] de aplicación del derecho, salvo (nueva excepción) que tales procedimientos sean sancionadores o disciplinarios. Es decir, que un tercero con interés legítimo puede (tiene derecho a) acceder a documentos no nominativos cualesquiera contenidos en expedientes de cualquier procedimiento, sancionador o no.

3ª) El derecho de acceso a documentos que forman parte de un expediente, derecho atribuible a quien es parte de (interesado en) un procedimiento, no está regulado en el artículo 37.3 sino en el artículo 35 *a)* de la Ley 30/1992, y en realidad en otros más (84.1 principalmente; para los procedimientos sancionadores: artículo 3.1 del reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora.

El criterio de la Administración es pues contrario a la lógica de los preceptos que ella misma menciona, y estrictamente contrario al tenor literal de la ley. Por ello, esta Institución ha recomendado tanto a la Confederación Hidrográfica del Júcar, como a la Dirección General del Agua, una interpretación de los artículos 31, 35 y 37 de la Ley 30/1992 acorde con los fundamentos arriba expuestos.

14.6. Prevención y gestión de los residuos

En esta materia las quejas recibidas en esta Institución confirman que las preocupaciones ciudadanas se centran más en las molestias que generan los vertederos o las instalaciones de gestión de residuos, o incluso las actividades de valorización que llevan a cabo empresas particulares amparadas por la Ley de Residuos, que en los problemas que suscita la reducción o la eliminación de los mismos. En estos supuestos, el Defensor del Pueblo suele dirigirse a las administraciones autonómicas y locales competentes al objeto de supervisar que tales instalaciones cumplen los requisitos legales de instalación y funcionamiento. Sin embargo, la oposición vecinal que generan puede incluso llegar a paralizarlas, a veces de manera injustificada, o ralentizar su puesta en marcha. Ejemplo de ello ha sido el proyecto promovido por una empresa de cementos, sita en el término municipal de Yepes (Toledo), para la utilización de neumáticos triturados y plásticos como combustible de sustitución en su fábrica. De la investigación realizada por esta Defensoría se concluyó que el citado proyecto había cumplido con todos los requisitos legales establecidos, puesto que había sido evaluado de conformidad con lo previsto en la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Evaluación de Impacto Ambiental de Castilla-La Mancha, habiendo sido sometida su autorización a lo previsto en la Ley 16/2002, de Prevención y Control Integrado de la Contaminación, como era preceptivo. Además, la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha exige a la empresa un control constante de sus instalaciones y unos límites más restrictivos en sus emisiones a la atmósfera que los establecidos en la legislación vigente, basados en el estado del entorno, las características propias de la actividad y la existencia de las mejores prácticas y tecnologías del mercado (0501544).

En otros casos, y como ya es habitual año tras año, el objeto de las quejas se centra en la denuncia de la existencia de vertederos incontrolados en las cercanías de poblaciones, barrios o urbanizaciones con el pleno conocimiento y consentimiento de las administraciones concernidas. Este es el caso que plantea uno del vertedero municipal de Camariñas (A Coruña), en el que se incineran irregularmente los residuos a escasos metros de viviendas habitadas, causando un grave perjuicio para el medio ambiente y la degradación de la zona, e incumpliendo la normativa estatal y autonómica de residuos, al no reunir las condiciones ambientales ni contar con los permisos exigidos por éstas.

El Ayuntamiento de Camariñas, pese a la sugerencia realizada por esta Institución y a ser consciente de sus obligaciones legales, no ha procedido a regularizar la situación del vertedero, alegando dificultades de índole económica y presupuestaria que impiden transportar los residuos a la planta de transferencia de Cee (al parecer, son necesarios camiones específicos para un recorrido muy largo y costoso). Tampoco la Junta de Galicia ha sancionado por ello al Ayuntamiento toda vez que, a juicio de la Administración autonómica, el consistorio ha realizado algunos progresos como son el firmar un con-

venio de adhesión a un convenio marco de colaboración firmado entre la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Galicia y una empresa de reciclado y valorización de envases ligeros y papel cartón, así como estudiar la posibilidad de instalar una planta de transferencia cercana a la localidad mediante fórmulas de asociacionismo con otros municipios próximos (0415309).

Otro ejemplo interesante de este tipo de quejas, lo constituye la seguida con motivo del presunto uso irregular de varias canteras sitas en San Miguel de Salinas, Alicante, como vertederos de escombros (0400144). La Consejería de Territorio y Vivienda de la Comunidad Valenciana, aceptando una sugerencia formulada por esta Institución, ha llevado a cabo —asistida por el Ayuntamiento de San Miguel de Salinas— la oportuna inspección de las canteras y, a resultas de la misma, ambas administraciones han adoptado las medidas adecuadas para el cese del vertido de escombros y su efectiva restitución. De hecho, el Ayuntamiento se ha encargado de acondicionar la zona, procediendo al desescombro de todos los puntos más afectados y con más posibilidades reales de restitución, señalizando la prohibición de tirar escombros en diferentes lugares como en el Paraje de Villaberta. En este caso concreto, dicho paraje además ha sido considerado por el Consistorio como zona de protección especial en el estudio de impacto ambiental del Plan General de Ordenación Urbana, por albergar un tipo de vegetación característica, merecedora de protección, conforme a lo dispuesto en la Ley 11/1994, de Espacios Naturales protegidos de la Comunidad Valenciana, estableciendo medidas tanto correctoras como preventivas para su conservación.

En definitiva, los vertederos ilegales o mal gestionados continúan siendo uno de los problemas ambientales más acuciantes de nuestro país, frente al que en algunos casos la legislación no parece estar aplicándose satisfactoriamente o bien las administraciones tardan demasiado en ejercer sus competencias. Además, en esta materia se constatan grandes diferencias entre comunidades autónomas y una falta de coordinación en los programas o planes de gestión autonómicos o provinciales y supramunicipales que redundan en la carencia de las infraestructuras necesarias y en la a menudo deficiente prestación del servicio público de recogida y tratamiento de residuos.

Es asimismo preocupante que en este ejercicio sea necesario referirnos de nuevo, tal y como hacíamos en los informes correspondientes a la gestión de los años 2002 y 2003, al uso de los residuos orgánicos ganaderos como fertilizantes, toda vez que continúan suscitando un número considerable de quejas y que siguen sin ser objeto del oportuno y preceptivo desarrollo reglamentario previsto en la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos (S0100299). El retraso en la elaboración de este reglamento es a todas luces excesivo, toda vez que debería haber sido aprobado por el Gobierno en un plazo de nueve meses desde la entrada en vigor de la Ley, es decir hace ya unos ocho años.

Se supone, de acuerdo con lo informado a esta Institución por la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental del Ministerio de Medio Ambiente, que ya en 1998 fue discutido, en el marco del grupo de residuos de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente, el primer borrador del reglamento, que recogía las orientaciones básicas para el uso de estiércoles como fertilizantes, estando listo un proyecto de texto final en febrero de 2000, que desde entonces se encuentra paralizado debido a que nunca fue informado por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Esta versión de los hechos

ha sido desmentida por el Ministerio aludido, exponiendo en su informe que durante ese período la Secretaría General Técnica de su departamento remitió una contestación a su homóloga de Medio Ambiente —no contestada al parecer—, solicitándole que los acuerdos alcanzados entre ambos ministerios en la tramitación del Real Decreto 324/2000 para la gestión de los estiércoles de porcino se incorporasen al proyecto, haciendo extensivo lo ya adoptado al resto de especies ganaderas, con el fin de facilitar su tramitación.

En suma, ambos ministerios niegan haber recibido contestación de su homólogo, rechazando la responsabilidad de que no se haya alcanzado ningún fruto normativo. Con estos antecedentes a la vista, el Defensor del Pueblo se dirigió nuevamente al Ministerio de Medio Ambiente, al de Agricultura, Pesca y Alimentación y a la Secretaría General Técnica del Ministerio de la Presidencia a los efectos de que, a la mayor brevedad posible y en coordinación con los departamentos competentes, fuera aprobado el correspondiente reglamento sobre la utilización como fertilizante de los residuos orgánicos producidos en explotaciones agrícolas y ganaderas. La Secretaría General Técnica del Ministerio de la Presidencia informó, el 25 de octubre de 2004, de que se había constituido un grupo de trabajo formado por representantes de ambos departamentos y en el que también estaba representado el Ministerio de la Presidencia, con la intención de acometer de modo inmediato la elaboración del proyecto de la norma reglamentaria.

Transcurrido un tiempo razonable desde entonces sin haber tenido noticia de avances en el asunto, esta Institución solicitó de nuevo información al Ministerio de la Presidencia sobre los posibles progresos del grupo de trabajo, recibiendo como contestación oficial que nuestra petición había sido trasladada a las secretarías generales técnicas de los ministerios de Agricultura, Pesca y Alimentación y de Medio Ambiente, en tanto que órganos competentes para la elaboración del citado proyecto de Real Decreto, como paso previo a su aprobación por el Consejo de Ministros. Es decir, estamos como estábamos y sin que parezca que el Gobierno esté dispuesto a ejercer la potestad reglamentaria a que le obliga la ley y la Constitución, omitiendo injustificada y manifiestamente el ejercicio de sus funciones. Olvidándose de que la potestad reglamentaria no es de las disponibles, ni depende de la mejor o peor voluntad de un departamento ministerial o del Consejo de Ministros. Olvidándose también de que la pasividad administrativa en este asunto implica además una merma de eficacia de la Ley 10/1998, toda vez que uno de los ámbitos de la gestión de residuos que plantea más problemas —la contaminación que genera el uso de residuos orgánicos ganaderos como fertilizantes—, queda sin desarrollo normativo. Y lo que es peor, omitiendo el ejercicio de sus funciones no a causa de razones que aconsejen retrasar el desarrollo reglamentario de la disposición adicional quinta de la Ley de Residuos, sino debido a la persistente falta de consenso entre los dos ministerios implicados y a la falta de impulso y coordinación por parte de la Secretaría General Técnica del Ministerio de la Presidencia.

14.7. Contaminación acústica

En este apartado nos referiremos a dos grupos de asuntos, la presentación por el Defensor del Pueblo a las Cortes Generales del informe monográfico sobre *Contaminación acústica* (A) y otros resultados concretos obtenidos en 2005 (B).

A. Como quedó anunciado en el Informe anual correspondiente a 2004, el problema del ruido tuvo en la Institución durante ese año un tratamiento especial, cuyo fruto fue el informe monográfico *Contaminación acústica* presentado a las Cortes Generales el 8 de marzo de 2005, Comisión Mixta de relaciones con el Defensor del Pueblo (número de expediente del Senado 781/000001, número de expediente del Congreso de los Diputados 261/000001). Dado que la comparecencia que tuvo lugar ese día figura recogida en el *Diario de Sesiones*, no parece necesario hacer referencia ahora a la recepción que los parlamentarios dispensaron al documento, que esta Institución considera muy favorable y positiva (*Diario de Sesiones de las Cortes Generales*, Comisiones Mixtas, de Relaciones con el Defensor del Pueblo, año 2005, VIII Legislatura, Núm. 26, Sesión núm. 3 celebrada el martes 8 de marzo de 2005 en el Palacio del Senado. Págs. 1-15). Haremos sin embargo unas referencias a los momentos subsiguientes, es decir a la aceptación que el informe monográfico ha tenido en otras sedes y foros.

Desde que el informe fue divulgado el acceso del público en general y de instituciones públicas y privadas ha confirmado a esta Institución que tenía el interés previsto y esperado. Ha logrado cierto eco en los medios de comunicación y ha sido objeto de citas y recensiones en revistas profesionales, incluso se ha tenido noticia de que ciertos organismos públicos recomiendan a sus funcionarios utilizarlo como referencia, llegando la amabilidad de algunos de ellos a remitir listados con las erratas (afortunadamente leves) que habían detectado. Por su parte, la Institución ha procurado divulgar el informe mediante su distribución a organismos oficiales, universidades y centros de estudio e investigación. La Institución prosigue su labor en busca de que la Administración pública preste la atención debida a un fenómeno todavía lejos de una comprensión satisfactoria, no sólo por los poderes públicos sino también por la ciudadanía en general.

B. Dado que ciertos problemas sobre contaminación acústica son tratados en otros epígrafes (infraestructuras y actividades clasificadas) nos referimos aquí a tres focos de ruido específicos, característicos los tres por la gran dificultad que encuentran las administraciones en darles solución. Se trata del ruido generado por las obras públicas (a), por el tráfico rodado (b) y por las fiestas y celebraciones populares, patronales o locales (c).

a) La evaluación ambiental incluye la de los impactos que causan no sólo las obras terminadas sino también cuando están en curso. Es muy dudoso que la evaluación de los efectos de las obras en curso se esté realizando adecuadamente. Dentro del grupo de quejas relativas al ruido ocasionado por las obras públicas (acompañadas de reclamaciones por la calidad del aire y muchos otros problemas), muchas proceden del conocido proceso acometido de reforma de las infraestructuras viarias en las ciudades y áreas metropolitanas. Los reclamantes exponen que sus viviendas están próximas a las obras, lo que les está suponiendo graves molestias de todo orden, también de noche. Se describen situaciones que los interesados califican de intolerables, por ejemplo, el de martillos percutores trabajando de madrugada.

Estamos ante uno de los supuestos de contaminación acústica de más difícil solución. Como quedaba ya expresado en el citado informe monográfico *Contaminación acústica* de 2005, las ordenanzas municipales suelen tratarlo estableciendo diversas medidas para la obligatoria prevención, y en lo más efectivo fijando horarios. Pero a juicio de esta Institución estamos ante una dificultad objetivamente insuperable, en cuanto

surge de una concepción técnica de la obra pública tremendamente agresiva. Quiere decirse que tanto las infraestructuras (viales, firmes, excavaciones, maquinaria) como las técnicas constructivas, son por el momento inevitablemente fruto de una larga tradición tecnológica donde el ruido no ha sido considerado un problema. La maquinaria de obra está basada en el motor de explosión; a las infraestructuras les son inherentemente precisas unas exigencias de resistencia y durabilidad que sólo es posible obtener con una fuerza equivalente. Este tipo de operaciones no son hoy por hoy silenciosas ni está a la vista que lo puedan ser. Por otra parte, cabe admitir que para reducir la duración de las operaciones haya de habilitarse horarios nocturnos, circunstancia que acentúa el grado de contaminación. En suma, nos las habemos con una dificultad que desde luego excede en mucho de la capacidad de cualquier Administración para obtener condiciones acústicas aceptables entre tanto duran las obras. Sólo la aparición de nuevas técnicas constructivas aliviaría el problema, y evidentemente esto exige radicales cambios, tanto en la maquinaria utilizada como en la configuración actual de las obras de ingeniería y arquitectura. Por el momento, el ruido generado por las obras sólo parece corregible mediante una adecuada programación de labores en horarios, algunas medidas de aislamiento, información al público con antelación; lo que no es poco —muchas investigaciones muestran que ni siquiera hay previsiones a tales efectos, o si las hay no son cumplidas— pero seguramente resultará insuficiente en el mejor de los casos.

Los ayuntamientos pueden excusar las prescripciones horarias en las obras urgentes o en aquellas otras cuya demora comportaría peligros diversos o dificultades mayores. La ponderación entre los diversos intereses, todos relevantes, es aquí muy difícil. Quede afirmado resueltamente que conocemos el impacto que las obras tienen tanto en los vecinos como en los simples viandantes, esto es inobjetable, es un hecho fácilmente comprobable por cualquiera. Es decir, existe el impacto ambiental que nos describen las quejas recibidas (ruido, polvo en suspensión), pero es preciso además tener en cuenta que estos hechos no son aislados ni excepcionales, se están convirtiendo casi en una carga general ciudadana, sobre todo ante grandes renovaciones de las infraestructuras de las ciudades, y esto no puede lograrse hoy por hoy sin gran esfuerzo, por parte de todos (05020119, 05026875, 05031469, 05036780 y 05038612).

b) Otro grupo de quejas notables del año 2005 se refiere al trucaje de los tubos de escape en ciclomotores y, en general, al ruido generado por el tráfico excesivo; o mejor dicho, las quejas se refieren a la que llaman en exposiciones muy genéricas dejadez institucional de las consejerías y departamentos de medio ambiente e interior de los gobiernos autonómicos, y de los Ministerios de Medio Ambiente y del Interior del Gobierno central, por no reaccionar debidamente ante focos de ruido ensordecedor.

Estas quejas se refieren a un problema real pero genéricamente relacionado con el ruido, cuya causa reside en la función de la inspección técnica de vehículos, en el cumplimiento de la normativa de tráfico, y sin duda en patrones culturales y mínimos de educación cívica no uniformes. Aunque esta Institución sólo investiga la actuación administrativa una vez que los interesados han intentado antes, sin éxito, obtener de la Administración la debida atención a sus derechos e intereses legítimos, evidentemente no siempre puede recaer en los interesados tal carga, pues se trataría de solicitar datos a los organismos competentes (incluidos los ayuntamientos), que también son competentes tanto en materia ambiental como de tráfico (05009409, 05017868, 05022012 y 05030964).

c) Finalmente, un grupo siempre importante de quejas se refieren al ruido ocasionado por festejos populares que tienen lugar en la vía pública, es decir en espacios de directa titularidad (y responsabilidad) municipal. Algunas quejas son muy expresivas de la imbricación de facetas detectable en los problemas relativos al ambiente, en general y al ambiente acústico en particular. Por ejemplo, cuando un interesado expone que, con motivo de la intervención quirúrgica de un familiar, encuentra que a pocos metros de la entrada del hospital una agrupación fallera instala una discomóvil que empieza a funcionar con una música («atronadora») a medianoche. El sueño en el hospital es evidentemente imposible esa noche. El reclamante se puso en contacto con la policía municipal, quien le informó que la actividad no estaba autorizada. Duró hasta las 4.00 horas de la madrugada.

Además del caso expuesto, que consideraba inadmisible, formulaba el interesado diversas consideraciones generales sobre el hecho de que miles de vecinos se hayan de «escapar» de las localidades que festejan semanas falleras, de la proliferación de este tipo de actos, carentes de toda previsión general, en especial sobre corrección de la contaminación acústica.

Requerido por esta Institución, el Ayuntamiento informa lo siguiente. En primer lugar reconoce la existencia de llamadas telefónicas al 092, pero no que en la conversación fuera indicado al reclamante que la verbena carecía de autorización. Señala también que las verbenas precisan de autorización conforme a bando de la Alcaldía; el horario es de 11.00 a 3.00 horas, salvo el 19 de marzo que se extiende hasta las 4.00 horas. Entiende por tanto que en este aspecto la verbena no excedió el límite, conforme a los datos de la queja. Solicitó además datos al Servicio de Fiestas y Cultura Popular para saber si la verbena del asunto contaba con autorización, a lo cual éste responde que para poder identificar la comisión de fallas organizadora de la discomóvil, resultaba imprescindible conocer la vía pública en donde tuvo lugar. También señalaba el citado servicio que sería conveniente adoptar criterios restrictivos sobre los eventos próximos a hospitales e intentar denunciarlos.

A esta información el Defensor del Pueblo hubo de replicar lo siguiente. Causaba extrañeza lo manifestado por el Servicio de Fiestas y Cultura Popular, si recordamos que tanto la queja como el escrito de admisión dejaban claro que se trataba de un evento a pocos metros de la entrada de un hospital bien determinado. No hay pues explicación a la necesidad de conocer la vía pública en donde tuvo lugar. Era preciso que el Ayuntamiento completara la información, indicando a esta Defensoría si el evento, objeto de la queja, tenía o no autorización y confirmando de modo concluyente si fueron recibidas o no denuncias al respecto, verbales o escritas; y en su caso qué curso se les dio.

El Ayuntamiento informó que la entrada principal del hospital correspondía a la demarcación de una concreta comisión de falla, autorizada para la ocupación de la vía pública en los lugares que detallaba, para verbenas y discomóviles los días 13 a 18 de marzo de 2004 desde las 11.00 a las 3.00 horas (la madrugada del 18 al 19 hasta las 4.00 horas), todo ello conforme al bando regulador. Para el presente y sucesivos ejercicios, terminaba, habían sido adoptadas las medidas oportunas para modificar la zona de actividad de la falla y alejarlo lo máximo posible del hospital. Exponía también otros datos sobre denuncias y llamadas telefónicas en aquella noche, que no son ahora relevantes.

De la información recibida del Ayuntamiento dedujo esta Institución dos conclusiones que pueden considerarse de equivalente importancia: primera, evidentemente el Ayuntamiento no evaluó preventivamente de forma adecuada la planificación de los eventos en 2004 en las proximidades del hospital dado que, segunda, tuvo que adoptar medidas para modificar la zona de actividad de la falla y alejarla al máximo del hospital. Esto es una primera insuficiencia seguida de su corrección.

El parecer final de esta Institución depende obviamente de la suficiencia y carácter adecuado de las medidas adoptadas en 2005 en contraste con lo acaecido en 2004. Es preciso valorar positivamente que el Ayuntamiento reconociera, como hizo, que el planteamiento del año pasado debía ser corregido. Sin embargo, no cabe explicación a que una previsión propiamente dicha no detecte que determinado espacio de la vía pública, destinado a una verbena que durará hasta las 4 h de la madrugada, resulta ser inmediata a un hospital. Simplemente, este es un caso de pura imprevisión (0412323).

14.8. Aeropuertos, carreteras y ferrocarriles

A. En materia de infraestructuras esta Defensoría viene haciendo propuestas a las administraciones titulares, que persistentemente no son aceptadas, a nuestro juicio sin razón suficiente, y esto en el caso de que sea aportada alguna (apartado B siguiente). Especialmente la Administración General del Estado, se siguen utilizando dispositivos inadecuados para imponer cargas a los ciudadanos, en ocasiones gravísimas, en forma de ruido muy frecuentemente. Mientras los decretos de servidumbre acústica siguen siendo inusitados, a los residentes en núcleos de población se les inunda de ruido por la vía de los hechos, sin previa compensación, incluso sin previo aviso. Estas situaciones son consideradas por esta Defensoría como inaceptables (apartado C).

B. Las infraestructuras han sido objeto de un extenso tratamiento en el informe monográfico sobre *Contaminación acústica,* de modo que no serán tratados aquí por extenso. No es que ese tipo de problemas quede restringido al ruido, sino que en el citado informe monográfico las infraestructuras son tratadas, al hilo de los problemas sobre contaminación acústica, de un modo muy general, de forma que tanto el cuerpo de la monografía como sus conclusiones no acaban en el examen de los problemas del ruido —no obstante uno de los aspectos más importantes aquí—, sino que alcanzan a la elaboración de los proyectos, a su evaluación ambiental, a sus relaciones con otros bienes y recursos naturales y, en general, a las reparaciones o correcciones inherentes a las obras públicas.

Un número importante de actuaciones sigue en trámite. A continuación damos cuenta de los pronunciamientos definitivos habidos en 2005, distintos de los de años anteriores. Pueden encontrarse, además, en el apartado del presente informe dedicado a las resoluciones formuladas por el Defensor del Pueblo, relativos sobre todo a la Administración General del Estado.

En cuanto a planificación, especialmente la aeroportuaria, el Defensor del Pueblo no encuentra que haya habido una aceptación de las propuestas dirigidas a la Administración, ni indicios de una voluntad clara o manifiesta de atenderlas y ponerlas en práctica. La existencia de planes, de evaluaciones de impacto, la gestión de instrumentos infor-

mativos (mapa de ruido, estudios de isófonas), todo ello deriva de exigencias legales explícitas, que se han mostrado, tal y como han sido interpretadas y aplicadas hasta ahora, insuficientes para atajar los problemas objeto de las quejas. El Defensor del Pueblo no detecta señales de que, dadas las condiciones actuales, la Administración de infraestructuras vaya a proceder a una revisión o actualización de estas interpretaciones y del modo de aplicar las leyes vigentes.

Por lo demás, respecto de los aeropuertos civiles son primordialmente el Ministerio de Fomento y AENA los agentes implicados en la revisión de los instrumentos de planeamiento, y las recomendaciones iban dirigidas a éstos en cuanto tales, no eran propuestas estrictamente urbanísticas ni de ordenación del territorio. Sobre la evaluación de impactos tampoco hay señales claras de aceptación de las recomendaciones. No sólo la Administración sigue evitando cualquier alusión a las cargas acústicas, llámense servidumbres o de otro modo expresivo de la cualidad jurídica del hecho, sino que únicamente menciona instrumentos meramente informativos (planes que incorporan mapas de ruidos en los que se representan las curvas isófonas o «huellas de ruido»). Estos instrumentos no han podido ser localizados ni son por el momento de fácil acceso al público.

Sobre las sugerencias, son casi siempre no aceptadas. La sugerencia sobre patrimonialización del aislamiento acústico suplementario de toda vivienda afectada por ruido originado en infraestructuras, le parece a la Administración incompatible con el criterio definido por sus órganos ambientales, criterio sobre cuyo anclaje legal en realidad nada expresa y que el Defensor del Pueblo juzga incorrecto, porque: a) No hay derecho al aislamiento porque una vivienda se encuentre incluida en un Plan de aislamiento acústico, sino que es al revés: la vivienda es incluida en el Plan porque tiene derecho al aislamiento; b) La Ley del Ruido no dice que sólo hay derecho al aislamiento si la licencia de obras de la vivienda es anterior a la publicación del impacto ambiental. La posibilidad de una medida correctiva o compensatoria no se instaura en el plan, sino en la ley y para cuando se da el supuesto de hecho. El plan ha de poner en práctica la ley, ha de reflejar en forma determinada las reglas generales, abstractas, contenidas en la ley. Por supuesto que ello depende del hecho de la situación de la vivienda respecto a las isófonas, pues no tiene sentido aislar una vivienda no afectada por el ruido.

No es que la Administración actúe con total alejamiento de la ley y que la incumpla sistemáticamente, pero a juicio del Defensor del Pueblo le resta un margen apreciable de rectificación y reconducción de sus criterios y acciones al estricto rigor, al cumplimiento justo de absolutamente todas las reglas jurídicas aplicables.

A resultas de lo cual, esta Defensoría tiene que señalar su disconformidad a las administraciones, cuando responden a nuestras propuestas manifestando que «son asunto de otro departamento». Esto supone distraer la función de instar la cooperación que se deben entre sí los órganos de una misma Administración. Cabalmente esta respuesta sólo puede querer decir que las sugerencias no son aceptadas, pues el órgano sustantivo (de aeropuertos, de carreteras) al fin y al cabo siempre puede ponerla en conocimiento del órgano de Medio Ambiente e instarle su toma en consideración (9902553, 0313154, 0217161, 0207796, 0104833, 9412212, 0104048, 0311145, 0402314, 0214097, 0106808 y 0206259).

C. Varios casos importantes terminados en 2005 figuran en el apartado del presente Informe dedicado a las resoluciones del Defensor del Pueblo. Otros igualmente impor-

tantes siguen en curso, aunque sólo desde un punto de vista general, pues la contaminación acústica en el entorno de los aeropuertos de Madrid-Barajas y de Barcelona-Prat está siendo objeto de actuaciones judiciales. Los juicios provisionales de esta Defensoría (provisionales hasta cierto punto, pues se basan en los criterios utilizados para otras investigaciones ya terminadas) son que una DIA, una comisión de seguimiento de un plan de aislamiento acústico, la aprobación de «huellas acústicas», no son medios jurídicos ni órganos aptos para imponer cargas acústicas no indemnizables. Una presa no puede inundar de agua una población antes del desalojo de ésta, ni tampoco un aeropuerto puede inundar de ruido una zona todavía habitada (expresión muy gráfica aportada por un reclamante). Pero el hecho es que mientras nos parece inconcebible la primera posibilidad, la segunda es lamentablemente una realidad, sobre todo para quienes padecen la presencia próxima del aeropuerto. Las Cortes Generales conocen ya el criterio de esta Defensoría al respecto: quien habita legítimamente una vivienda próxima al aeropuerto no tiene el deber de soportar ruido excesivo; o sea, el aeropuerto simplemente no puede alegar que «las urbanizaciones son posteriores al aeropuerto». Probablemente en el Informe de 2006 podamos ofrecer resultados sobre las investigaciones, aún en curso aunque limitadas por la existencia de diligencias judiciales (artículo 17.2 de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo), relativas a los dos aeropuertos citados. Los núcleos de población y municipios afectados son numerosos, entre otros Ciudad Santo Domingo (Algete), San Fernando de Henares, El Molar, San Agustín de Guadalix, Belvis, Fuente el Saz, Paracuellos del Jarama, Loeches, San Sebastián de los Reyes, Pedrezuela, Soto del Real (Madrid) y El Prat de Llobregat, Viladecans, Gavà, Sant Boi de Llobregat y Castelldefels (Barcelona), (05010726, 05015430, 05032202, 05031197, 0423778, 0423931, 0503135, 0503145, 0108142 y 05012559).

14.9. Actividades clasificadas

Como en años anteriores, sólo es posible aquí dar cuenta de una relación muy selectiva de las investigaciones habidas en 2005 sobre esta materia.

Las administraciones fían en ocasiones la desaparición de molestias, únicamente al albur de circunstancias ajenas a su actuación. Por ejemplo, cuando requieren, sin más, varias veces al establecimiento molesto para que adopte las medidas oportunas que ayuden a paliarlas, porque, por ejemplo, existe la posibilidad de un traslado a otra ubicación más acorde con la actividad (en un polígono industrial), razón por la que el Ayuntamiento no obliga a la empresa al cambio de ubicación, que «será inmediata». Esta Defensoría comprende la inutilidad relativa de imponer obligatoriamente un cambio de ubicación cuando éste va a ser «inmediato». No resulta tan comprensible que, habiendo requerido varias veces a la empresa para la adopción de medidas paliativas de las molestias, el Ayuntamiento sin embargo no exprese nada acerca del resultado de estos requerimientos. Esto es un indicio ya de desinterés municipal.

Es preciso entonces solicitar una ampliación de la información recibida, de modo que el Ayuntamiento ofrezca razones convincentes de su proceder o, en el caso propuesto, de una previsión siquiera aproximada de la fecha de traslado de la actividad molesta al polígono industrial. Las quejas que originan las actuaciones pueden datar de años, pero las administraciones siguen calificando las molestias de posibles, cuando de hecho

son reales, y por tanto padecidas por los vecinos desde hace tiempo. Esta Defensoría no puede calificar positivamente la actuación de las administraciones en estos casos, normalmente asunto de los ayuntamientos. En realidad no ha habido ninguna actuación municipal efectiva (0109695).

Algunos ayuntamientos llegan simplemente a ofrecer información a esta Defensoría en forma tal que sólo puede calificarse de entorpecedora. Las investigaciones del Defensor del Pueblo son sumarias pero como respuesta a nuestros requerimientos de información, además de informes que no tratan todas las cuestiones que se les plantean, los órganos administrativos despachan el trámite remitiendo fotocopia de los expedientes, entre los cuales es esta Institución la que tiene que encontrar los datos relevantes, ni siquiera mencionados en el escrito oficial.

Otra posibilidad de encontrar inconsistencias en la actuación administrativa es la contradicción entre la trascendencia —no negada por nadie— que para una localidad tiene la actividad denunciada (una factoría) y el hecho de que ésta no tenga en regla durante años sus títulos administrativos (autorizaciones, actas de funcionamiento, etc.) (0301374).

El desinterés administrativo ante actividades clasificadas, incluso peligrosas, alcanza también a las instancias autonómicas. Por ejemplo, una Consejería de Medio Ambiente, en una simple y breve nota, ofrece información escasamente relevante. Entonces esta Defensoría se lo manifiesta así. Si una actividad fabril no efectúa vertidos al alcantarillado municipal sino directamente al río próximo, aunque su control corresponda a la Confederación Hidrográfica (estatal), no puede por ello la Consejería autonómica desentenderse por completo del asunto, pues le cabría interesar del organismo de cuenca, directamente o mediante la Consejería que considere competente, la información necesaria y la adopción de medidas correctoras si proceden. La Dirección General de Obras Hidráulicas (autonómica) sugiere a esta Defensoría dirigirse a la Confederación Hidrográfica, pero no parece haber pensado en hacerlo ella misma a los meros efectos de constancia de la situación, situación que acaece en el territorio de la Comunidad autónoma y no fuera de ella.

En suma, en lugar de interesarse directamente sobre los asuntos tratados, donde quizá no tiene competencia decisoria pero sí la tiene —como órgano ambiental— para procurarse datos e instar a otros organismos a obtenerlos y reaccionar en consecuencia, la Consejería sólo expresa no ser competente y carecer de datos sobre estas cuestiones (ruido, posible contaminación del río). Ocurre que el esquema de distribución de competencias tanto en materia de aguas continentales y vertidos como de contaminación acústica no desapodera a la Administración autonómica. A juicio de esta Institución, aunque estamos indiscutiblemente ante problemas de variada índole cuya solución corresponde a entes administrativos distintos (generalmente ayuntamientos), el carácter ambiental y marcadamente localizado de todos ellos lleva consigo la necesidad de que pueda la Administración autonómica disponer de iniciativa bastante para impulsar, requerir y colaborar en lo que le cumpla, con otras administraciones, estatal y municipal. Así es por cuanto la Comunidad autónoma es competente en materias tales como industria, sanidad e higiene, protección ambiental en general y energía; lo que requiere interesarse activamente por las cuestiones relativas a estas materias, sin concebir la

competencia como compartimiento estanco. En estas condiciones es lógico que los ciudadanos no esperen obtener resultados efectivos (0401892).

Con todo, frente a las situaciones de desinterés pueden encontrarse casos de «exceso de interés», lamentablemente no en el fin de las molestias e insalubridad, sino en que la actividad molesta o insalubre prosiga su curso sin incidencias (0417858). Una interesada expone las molestias que soportan ella y los vecinos desde hace casi veinte años por la actividad de una discoteca. El establecimiento viene incumpliendo las posiblemente muy permisivas normas sobre ruido y horarios de cierre. La interesada lleva 14 años de tratamiento médico por insomnio. Tras muchas denuncias y algunas sentencias judiciales, fueron confirmadas distintas sanciones impuestas por el Gobierno autonómico, entre ellas imponer al local una clausura de más de 400 días y una multa de 27.000 € , es decir sanciones graves. El cierre fue efectivo desde el 19 de febrero pero, sorprendentemente, a mediados de abril la discoteca vuelve a abrir. El Ayuntamiento informa a la interesada que la Consejería competente había dejado sin efecto la ejecución de la resolución porque la discoteca estaba en proceso de fusión o absorción por otra mercantil.

A juicio de esta Institución, la queja ha de ser admitida. La Consejería debería explicar por qué y cómo su resolución (basada en un informe del servicio jurídico autonómico) suspende la ejecución de una sanción ratificada judicialmente. También habría de informar si ha dado cuenta de su resolución al juzgado y tribunal sentenciadores.

Pues bien, la Consejería contesta en términos que vienen a confirmar el fundamento de la queja. Tanto el informe del servicio jurídico de la Administración autonómica como la subsiguiente resolución de la Consejería, contienen a juicio de esta Institución valoraciones y decisiones erróneas en su fundamento, desviadas en su objetivo y con efectos dañosos para el interés general que los órganos administrativos tienen asignado atender con objetividad. Simultáneamente, vencen su actuación manifiestamente a favor de una parte, la discoteca sancionada, sin ninguna consideración hacia los demás afectados por el estado de cosas. La discoteca ha resultado dispensada de la sanción, sin razón válida; y la reclamante ni siquiera ha podido defender su interés, pues su recurso de alzada fue inadmitido a trámite por «falta de interés legítimo» cuando, al contrario, parece muy legítimo según la evidencia de los antecedentes, esto además sin motivación. Es decir, estamos ante una decisión incorrecta porque no se ha cumplido apenas uno solo de los requisitos que la ley exige para revocar una sanción firme ratificada judicialmente, que la Consejería tiene la obligación de ejecutar por cuenta del tribunal. Ni siquiera dice haber dado a éste noticia inmediata de su decisión, le traslada de paso sus deberes de administrar junto con el hecho consumado de que durante meses la ejecución ha quedado interrumpida (no por decisión del tribunal sino de la propia Consejería, por su cuenta). A falta de más información, esta Defensoría podría presumir que en esos momentos la discoteca seguía funcionando con normalidad; era de esperar que con estricto cumplimiento de los horarios y normativa de ruidos, pero lamentablemente la reclamante denuncia de nuevo que no es así. Esta Institución hubo de trasladar las siguientes observaciones a los órganos de la Administración, explicativas de la gravedad de las responsabilidades que podrían derivarse en el presente caso.

Los siguientes errores en que se ha incurrido no parecen excusables, artículo 103.4 de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (LJCA): 1º) La Conse-

jería dispensa la sanción porque suspende su ejecución sine die o con carácter indefinido, es decir no es propiamente una suspensión, inherentemente transitoria. El efecto real es el de revocar la sanción, pero no se han respetado los límites ni el procedimiento de la revocación de actos, ni siquiera la de actos desfavorables si es que hubiera tal posibilidad, ya que la sanción es, vistos los antecedentes de la discoteca, muy favorable al interés público y desde luego a la reclamante. Los efectos de esta suspensión son además variados aunque la Consejería no parece haber reparado en ellos: supone autorizar la reapertura de la discoteca, y con ello la posible reanudación de las molestias dado que no hay garantía de que vaya a ser de otro modo. 2º) El Servicio Jurídico aplica sin dudarlo la presunción de buena fe y el principio *favor libertatis* en beneficio de la sociedad mercantil dueña del establecimiento como razones aptas para acceder a la «suspensión de la suspensión» de la licencia. Admite como excusa de la sanción el que ha de presumirse que una operación societaria de fusión no tiene como objetivo eludir el cumplimiento de la sanción (clausura y multa). Pero la Consejería facilita acto seguido eludir el cumplimiento, sin ningún límite especial; aunque admite también que hay otra posibilidad, «que la sanción pueda no ser cumplida por razón de la fusión [por cambio de persona jurídica], cuestión que sigue en estudio [tras más de siete meses] y que comunicará al Tribunal [en un momento indefinido]». 3º) La dispensa de la sanción ha tomado forma de «suspensión de la sanción», contra el sentido y finalidad de una sentencia firme, algo que una Administración simplemente no puede hacer; pero además sin siquiera cumplir las reglas que la ley establece —para otro tipo de circunstancias— para la suspensión de los actos administrativos, aunque propiamente estamos ante la suspensión de una sentencia. 4º) Los intereses públicos que los órganos tienen asignados no son los de la discoteca. Desde luego la actuación administrativa ha de estar presidida por el respeto de los derechos y libertades de los empresarios particulares, pero la finalidad de la actuación administrativa en este caso es la de preservar el buen orden en los horarios de los establecimientos abiertos al público, y no la de preservar los establecimientos. Parece haber ocurrido lo contrario, la Administración autonómica al suspender la sanción sólo ha tomado en consideración el interés del establecimiento, y no ha prestado atención al interés general, el que justifica su potestad sancionadora, ni la administración objetiva de los intereses públicos. 5º) Una sanción no puede ser suspendida porque se presuma la buena fe en que no hay intención de eludir su cumplimiento ni por favorecer la libertad. Estas razones no son aptas para suspender la sanción, porque resultan fútiles (si la fusión societaria no busca eludir la sanción ¿por qué se suspende ésta?). 6º) En contraste, una cuestión más vidriosa no suscita ninguna duda al Servicio Jurídico, que aplica resuelta y directamente a las sociedades en fusión el principio *favor libertatis* (favorecer y no perjudicar la libertad) y la presunción de buena fe. Pero nos parece que ni buena fe ni *favor libertatis* son aplicables del modo y con el sentido que les da el servicio consultivo.

Al contrario, se ha buscado una justificación para facilitar a la sociedad mercantil (titular de la discoteca) eludir el cumplimiento de la sanción. La buena fe y el *favor libertatis* no pueden llevar a privar de todo contenido al acto sancionador. Desde luego la ejecución de los actos administrativos ha de producirse con el medio menos gravoso y demás modulaciones del poder coactivo de la Administración; pero la buena fe y el *favor libertatis* deben aplicarse después de que la finalidad de la sanción haya quedado asegurada, es decir una vez que se ha adoptado la decisión de ejecutarla o suspenderla, aunque en este segundo caso es preciso motivar la decisión, y por tanto la resolución objeto

de la queja carece de verdadero fundamento, pues la *ratio decidendi* es defectuosa. Han sido aplicadas como *ratio decidendi* dos razones insuficientes, con contradicción interna, en favor de parte y en perjuicio del interés público, a fuer de perjuicio de terceros afectados por el ruido y por los incumplimientos de los horarios.

Estos errores no son excusables porque acaecen simultáneamente con las siguientes deficiencias en los actos administrativos que tratamos (informe del Servicio Jurídico y resolución de la Consejería):

1) Ante la interrupción de la suspensión de la actividad de la discoteca la reclamante recurre en alzada la decisión de la Consejería, recurso que no es admitido por falta de interés legítimo de la recurrente. El Defensor del Pueblo considera sin embargo que no es preciso ningún razonamiento especialmente oscuro para concluir que una persona que denuncia por molestias, durante años, un establecimiento cuya actividad por fin es suspendida, está muy interesada, y muy legítimamente en que se mantenga la suspensión pues con ella se suspenderán también las molestias. La Administración tiene en cuenta la libertad de las sociedades mercantiles pero se desentiende de las libertades y derechos de los demás. Aquí hay cuando menos la apariencia de atender a los intereses de sólo una de las partes interesadas en el asunto. Hay una desigualdad de trato inaceptable.

2) Las molestias que padece la reclamante derivan del ruido generado por la discoteca, problema agravado porque ésta incumple reiteradamente los horarios. Pero la normativa de horarios tiene por finalidad atender, hasta donde se considera que es posible, las demandas sociales de empresarios y de los ciudadanos en general, y tiene directa conexión con el problema de la contaminación acústica y con la protección de la seguridad ciudadana. Así lo establece expresamente la normativa dictada por la propia Comunidad autónoma. La decisión de la Consejería de interrumpir la sanción de suspensión (exactamente: suspensión indefinida de la suspensión, o sea una revocación o levantamiento de la sanción, que nunca se cumplirá) no se apoya en ninguna demanda de los ciudadanos en general, ni toma en consideración la contaminación acústica generada por la discoteca, ni la alteración del orden público o los riesgos y perjuicios a la seguridad ciudadana.

3) Tampoco mencionaba la Consejería ninguna de las reglas sobre suspensión de actos administrativos, simplemente se centraba en el proceso de fusión de las sociedades y en la libertad de éstas y su buena fe. Sin embargo en el presente caso, desde la óptica de los intereses públicos que la Consejería tiene encomendados, que no tienen que ver con la fusión, la decisión administrativa está incidiendo en la fusión, y esto no es en sí irregular pues inevitablemente la Administración pública incide en situaciones particulares cuando actúa. Pero la Consejería debería tener en consideración que sus decisiones pueden tener una influencia ya no adjetiva, marginal o circunstancial sino directamente decisiva, determinante de la fusión. Difícilmente puede objetarse una actuación administrativa que acaece antes o después de la fusión, mas no puede necesariamente decirse lo mismo de una actuación administrativa que tiene lugar durante el proceso de fusión y además con carácter determinante de ésta (pues hablamos de un cierre por cientos de días ratificado judicialmente con carácter firme, que necesariamente habrá de figurar en la valoración económica de la empresa).

4) La Consejería decide sin consideración directa de los intereses públicos que tiene encomendados —que no son los de las sociedades absorbente y absorbida, ni sus libertades o buena fe, intereses muy legítimos pero no más centrales en la potestad administrativa sancionadora en materia de horarios que los de los ciudadanos en general. A juicio de esta Institución la Consejería ha venido a determinar el proceso de fusión, al vincular su resolución a un informe del servicio jurídico donde se concluye que el cumplimiento o no de la sanción es función (*ratio decidendi*) de la buena fe y de favorecer la libertad de los entes societarios, sin ninguna consideración a los bienes jurídicos protegidos por la normativa de horarios, sin ponderar si la suspensión de la sanción se justifica en la posibilidad de perjuicios de imposible o difícil reparación o si acceder a ello acarreará daños o perjuicios a terceros, pues no se asegura de ello sino con un mero recordatorio genérico sobre el deber de disponer de las licencias y permisos exigibles, recordatorio dirigido a un establecimiento que reiteradamente ha venido incumpliendo los horarios. La sanción o sanciones impuestas impiden el desarrollo de la actividad de la discoteca durante meses; esto no puede no ser determinante de la fusión, cabe pensar (la Administración ha de tenerlo en consideración) que la fusión depende directamente del cumplimiento o dispensa de la sanción, pues de una dispensa se trata; dispensa extralegal porque no se apoya, explícita ni implícitamente, en ninguno de los motivos previstos en la ley para suspender los actos administrativos ratificados judicialmente. Antes de acceder a la suspensión de la ejecución de la sanción debería haber sido ponderado (es obligatorio para la Administración hacerlo), y dejar suficientemente razonado, el perjuicio que causa su decisión al interés público —que es el que la Consejería tiene la función de atender— o a terceros. Por el contrario, sólo ha atendido, sin razones suficientes a nuestro juicio (buena fe y *favor libertatis*), a los que causará a la entidad sancionada. Por cierto, los perjuicios no consisten en el lucro cesante por los días de cierre —éste es el fin aflictivo de la sanción— sino en los derivados del cierre y eventual y ulterior reapertura (este tipo de perjuicios pueden ser de difícil reparación para unos altos hornos o una central nuclear, no lo son con seguridad para una discoteca). Nada de esto ha ocurrido, y las demás exigencias legales (medidas cautelares para asegurar la protección del interés público o de terceros y la eficacia de la resolución sancionadora) han sido soslayadas. Y el recurso ante tal decisión de alguien directamente afectado por su decisión no ha sido admitido a trámite por falta de interés legítimo.

A la Consejería hubo pues de advertirse sobre la posibilidad de incurrir en responsabilidad grave por adoptar decisiones sustanciales relativas a la ejecución de una sentencia sin dar cuenta inmediata al tribunal. De todo lo cual esta Defensoría sólo puede deducir un funcionamiento deficiente de los servicios administrativos, en una investigación que no está por lo demás concluida (0417858).

14.10. Líneas de alta tensión y telefonía móvil

14.10.1. Líneas de alta tensión

En el presente apartado informaremos de un caso representativo por sí solo del tipo de problemas encontrados en la materia. Por su complejidad, el asunto no llegado aún a término pero es considerado muy expresivo de los aspectos y dificultades que para los ciudadanos tiene buscar y encontrar amparo a sus pretensiones.

Nos referimos a la línea de alta tensión Villanueva de Castellón-Gandía (tensión de 500 kV, otras informaciones decían 132 kV, mediante torres de 40 m que atraviesa varios lugares y parajes problemáticos), origen de un importante movimiento cívico y vecinal de oposición al tendido, especialmente en ciertos lugares y tramos. En un principio no pareció posible poder admitir a trámite las quejas; la razón principal era la prohibición de que el Defensor del Pueblo entre a conocer sobre asuntos que se encuentren en sede judicial (artículo 17.2 Ley Orgánica del Defensor del Pueblo), como ocurría.

Las quejas exponían problemas variados, relativos a diferentes tramos, todos de la línea de alta tensión citada. El parecer inicial de esta Defensoría sobre el asunto, una vez examinados los hechos, el Derecho aplicable y las exigencias de la buena administración, aconsejó solicitar la colaboración de la Consejería de Infraestructuras y Transportes para que remitiera información acerca de las cuestiones generales que se proponían, en los términos del mismo artículo 17.2 de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo dada la existencia de litigios judiciales, unos en curso y otros terminados.

Las autorizaciones industriales otorgadas por la Generalidad Valenciana (ahora en sede de la Consejería de Infraestructuras y Transportes, Dirección General de Energía) estaban siendo objeto de recurso contencioso-administrativo. A esta Institución no le restaba pues prácticamente margen alguno para investigar los aspectos concretos de la línea de alta tensión. Pero el problema presenta aspectos generales, y no sólo en la línea de alta tensión Villanueva de Castellón-Gandía, aspectos que no es difícil identificar y que se deducen principalmente de la documentación recibida posteriormente de los reclamantes.

Un proyecto de obras que cuente con todos los permisos y autorizaciones en regla, que estén en vigor y hayan sido otorgados conforme a las leyes, y mientras no sean anulados, amparan al promotor de las obras. Serán por tanto obras legítimas que no pueden anularse ni impedirse con oposición popular expresada en manifestaciones y con recogida de firmas. Desde luego que las manifestaciones son legítimas y lo mismo la recogida de firmas, pero no son en nuestro Derecho cauce válido por sí solas para la modificación de los actos jurídicos. Dicho de otro modo, la voluntad ciudadana se expresa formalmente en leyes y en actos conformes a la ley, y la oposición vecinal no es suficiente para anularlos ni derogarlos si no es por las vías preestablecidas. Es preciso insistir en la legitimidad de la manifestación de la oposición popular, pero también en que los reclamantes no pueden arrogarse la representación popular. Ésta reside en los plenos municipales y en las Cortes; y conforme a los acuerdos de unos y otras han sido nombrados los funcionarios y autoridades, que por tanto tienen legítimamente la potestad de adoptar las decisiones públicas, a veces necesitadas de ratificación por aquellas asambleas. Por supuesto todo lo anterior vale sólo si los acontecimientos son los que las leyes prevén, y para verificarlo están los recursos, administrativos y judiciales, o la supervisión por esta Defensoría.

Es posible que en el caso haya habido supuestos de vulneración de la autonomía municipal, como aducían los colectivos interesados, pero es preciso recordar que una línea de alta tensión es una instalación que alcanza el espacio supramunicipal, es decir que los ayuntamientos pueden no tener siempre la última palabra en todas las facetas de la línea de alta tensión; también es cierto que no puede haber línea de alta tensión via-

ble sin que los ayuntamientos participen en la decisión supramunicipal, de un modo u otro, o al menos tengan la oportunidad de participar.

De entre los variados impactos que genera una línea de alta tensión no es seguramente el más grave el riesgo a que se referían los interesados derivado de los campos electromagnéticos. Ya se ha expuesto así en informes anteriores. A nuestro juicio, el impacto más importante es el paisajístico o el de contacto directo con el tendido, así como el simple hecho de la existencia de una barrera para actuaciones de muy diverso tipo sobre el suelo. Estos impactos suelen ser evidentes, se manifiestan por sí solos. No cabe decir lo mismo sobre la emisión de radiaciones. Acerca de los efectos nocivos de la presencia de líneas de alta tensión en las proximidades de las viviendas y según la información de que dispone esta Defensoría, obtenida de la Real Academia de Ciencias entre otras instituciones, los campos electromagnéticos derivados del transporte de energía eléctrica no están formados por radiaciones ionizantes, es decir carecen de energía suficiente para romper moléculas y son incapaces de generar directamente mutaciones genéticas. Según informaba ya en 1998 el Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas, no hay evidencias de que la exposición a los campos electromagnéticos de frecuencia extremadamente baja generados por las líneas eléctricas de alta tensión, suponga un riesgo para la salud de las personas o el medio ambiente (véase el apartado siguiente, dedicado a la telefonía móvil).

Las pretensiones concretas de los reclamantes eran las siguientes: a) Incompatibilidad del trazado con la clasificación urbanística del suelo; y necesidad de plan especial, al que ha de sujetarse el proyecto de línea de alta tensión; b) Falta de un estudio publicado, serio y riguroso sobre el impacto ambiental de la línea de alta tensión; falta de publicación de la declaración de impacto ambiental en el *Diario Oficial de la Generalidad Valenciana*; y necesidad de licencia de actividad clasificada; c) Indefensión que vienen padeciendo las plataformas que se oponen a ella.

Era posible deducir unas conclusiones provisionales sobre alguno de estos seis puntos, que agrupábamos en los tres apartados señalados. Ante todo consideramos necesario tener en cuenta la distinta naturaleza, en materias como ésta, entre meras formalidades menores, por un lado, y formas verdaderamente solemnes e insoslayables, por otro; y también la distinta importancia que tienen los actos formales y las actuaciones materiales. Por supuesto que las obras han de ajustarse a las exigencias de la ordenación territorial y urbanística; pero cuando el ajuste no es posible, en determinadas circunstancias y conforme a la ley ha de rectificarse el planeamiento y no dejar de ejecutarse las obras, así lo determinan varias reglas desde antiguo (artículo 244 de la Ley de Suelo Estatal, texto refundido de 1992; artículo 7º de la Ley autonómica 4/1992 de Suelo no Urbanizable, ahora en el artículo 29 y concordantes de la homónima Ley 10/2004; disposición adicional 6ª de la Ley 4/2004 de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje). Que en casos tasados no sea necesaria licencia municipal no quiere decir que el proyecto de obras carezca de límites urbanísticos, sino que son determinados y vigilados mediante otras técnicas. Algo parecido cabe decir de la evaluación ambiental, pues puede haber tenido lugar fuera del procedimiento establecido, pero es más importante el hecho de si los impactos han sido evaluados y las medidas correctoras adecuadamente adoptadas. No conviene pues fiarlo todo al cumplimiento de las formalidades sin examinar la real y material ordenación de los espacios, y la conservación y reparación de los

daños ambientales, la prevención de la salud y el poder disfrutar de veras de una vivienda digna en un entorno de veras adecuado.

Otros aspectos de las reclamaciones merecen por el contrario distinta atención: aunque la documentación mostraba que había existido evaluación del impacto ambiental de la línea de alta tensión, los reclamantes podrían tener motivos —veremos si justificados— para hablar de la falta de un estudio publicado, serio y riguroso sobre el impacto ambiental de la línea de alta tensión. Pero la viabilidad ambiental de la línea de alta tensión corresponde determinarla mediante declaración de impacto ambiental a la Generalidad Valenciana, contando con el parecer de todos mediante informes —normalmente no vinculantes— y el trámite de información pública. Sin embargo, esto no es lo mismo que afirmar la Consejería de Territorio y Vivienda es el único órgano competente para considerar el alcance del impacto ambiental. En sentido estricto tal afirmación (de la Consejería) no es correcta porque, por la declaración de impacto ambiental, ni la Administración General del Estado ni las administraciones municipales quedan desapoderadas ni privadas de sus funciones, una y otras son también administraciones ambientales en el territorio afectado por una línea de alta tensión. Cualquiera de ellas puede, en ejercicio de sus competencias, proponer por ejemplo medidas correctoras de impactos y perseguir por los medios legales su inserción en el condicionado ambiental, la Generalidad habrá de aceptarlas o motivar adecuadamente su rechazo. Éste parece el modo razonable de hacer funcionar los mecanismos de evaluación ambiental.

Pero aunque hayan existido evaluaciones formales de impactos, y declaraciones más o menos recientes y mejor o peor tramitadas y documentadas, lo cierto es que una declaración de impacto ambiental es un instrumento de control inherentemente revisable, sobre todo y como es lógico a instancias del órgano sustantivo autor de la autorización principal, pero también por el órgano ambiental.

Las autorizaciones de actividad (industriales, de actividad clasificada) son autorizaciones de tracto sucesivo, no agotan su eficacia en el otorgamiento sino que perdura mientras la actividad funciona. La principal manifestación de este efecto se encuentra en el deber de la Administración que otorga la autorización (sustantiva) de comprobar en cualquier momento el correcto funcionamiento de la actividad y sus instalaciones. El artículo 7 del Real Decreto Legislativo 1032/1986 (evaluación de impacto ambiental; redacción vigente por Ley 6/2001) dice que corresponde al órgano sustantivo (competente por razón de la materia) el seguimiento y vigilancia del cumplimiento de la declaración de impacto ambiental, cuyo condicionado tiene el mismo valor y eficacia que el resto del condicionado de la autorización principal, del que en realidad forma parte; y por esto se llama autorización sustantiva. Naturalmente las medidas correctoras, los planes de restauración del medio e instrumentos análogos, son parte del condicionado incluido en el título de explotación, condicionado sin el cual el título, autorización o licencia se encuentran incompletos.

Por otro lado, es la Administración u órgano sustantivo quien ha de vigilar la aplicación de las cláusulas de protección ambiental insertas en el título de explotación. En su caso es también la instancia sustantiva quien ha de modificar el título principal con la inclusión de nuevas cláusulas, actualizándolas cuando es preciso por haber devenido insuficientes las anteriores. En suma, la vigilancia del cumplimiento de las medidas

ambientales a que se somete la línea de alta tensión, corresponde al órgano sustantivo porque tales medidas forman parte integrante del título de explotación y porque es órgano competente por razón de la materia. Tal función tiene como objetivo, entre otros varios, verificar la exactitud y corrección de la evaluación de impacto realizada, pues si es inexacta o incorrecta será necesario hacer otra evaluación (artículo 18 del Reglamento de 1988 de la evaluación de impacto ambiental).

De este modo, es la Consejería de Infraestructuras y Transportes quien ha de disponer de información sobre el estado actual del entorno y del ajuste de las obras a las determinaciones de una declaración de impacto ambiental; y si las determinaciones son insuficientes, debería impulsar la realización de otra nueva. Una declaración de impacto ambiental puede también ser correcta pero incompleta, es decir que sus pronunciamientos son adecuados pero faltan otros, de modo que siempre ha de poder completarse con evaluaciones complementarias posteriores (así ocurriría cuando, por ejemplo, hubieran quedado bienes arqueológicos sin valorar, y supuestos análogos sobre la fauna y demás elementos de los espacios naturales).

En cuanto al impacto paisajístico y visual de una línea de alta tensión, y a sus consecuencias en el patrimonio forestal, histórico y del medio humano (rutas históricas), y por tanto también turístico, desde luego se trata de impactos evidentes casi siempre y de difícil subsanación en muchos casos. Dependiendo del estado de desarrollo de las obras será necesario preguntarse por cuáles son los impactos ahora previsibles y existentes, e incluso por la necesidad de una nueva declaración de impacto ambiental. Una declaración de impacto ambiental es, o debe ser, un instrumento flexible, apenas tiene utilidad si se concibe como algo rígido e inmutable, tampoco la ley lo entiende así. En general, aquí estamos, lo mismo que en lo referido a la necesidad de licencia municipal de actividad clasificada, ante el problema de cómo se ha hecho la evaluación de impacto, de si ha resultado aceptablemente suficiente y sólo necesita pequeños retoques; o por el contrario de si tuvo lugar con importantes deficiencias y necesita ser realizada de nuevo, con la posibilidad de requerirse nuevos proyectos para obras de traslado y reparación.

Esta Defensoría no encontró indicios de indefensión de los reclamantes, salvo posiblemente en un determinado y decisivo punto. Preocupa a esta Defensoría el tratamiento que da la Consejería al «acto de trámite, la declaración de impacto ambiental» cuando resuelve una alzada en que un ayuntamiento hace alegaciones de índole ambiental (véase el apartado anterior dedicado a la evaluación de impacto ambiental). Como los condicionantes de la declaración de impacto ambiental se incorporan a la resolución recurrida, entonces en un recurso contra ésta las alegaciones han de ser tenidas en cuenta en la resolución del recurso, eventualmente con un informe previo de otros órganos competentes. No parece que se proceda así cuando se entiende que como los asuntos ambientales han quedado fijados en la declaración de impacto ambiental (acto de trámite no recurrible separadamente), no ha lugar a volver sobre ello. A juicio de esta Defensoría, con este modo de razonar podría generarse indefensión, otro punto que habría de aclararse.

Los movimientos cívicos reclamantes denunciaban otros defectos, más generales, en la colaboración y coordinación entre los agentes implicados. Uno de los problemas más graves que esta Defensoría dedujo del contenido de las quejas se hallaba en los dema-

siado frecuentes desencuentros y en posibles defectos de coordinación entre los agentes —públicos y privados— que han llevado a un estado de confrontación.

Lo que denominamos sector eléctrico es definido por los mejores especialistas como un sistema, el sistema eléctrico, expresión utilizada por la propia legislación. Esta denominación se refiere a la organización de las diversas estructuras, engarzadas e interdependientes, que forman parte de él (generación, transporte, distribución, y también el consumo y su localización, presente y previsible). Una expresión de ese sistema son las redes de transporte y distribución, que no se acoplan perfectamente a las divisiones administrativas del territorio. Es pues lógico que la implantación de una línea de alta tensión se contemple desde puntos de vista distintos, unos más generales (programas y planes) y otros más concretos o de gestión (proyectos de obras, división en tramos), pero siempre sin perder de vista la totalidad, el sistema. La lógica de éste requiere que las necesidades de la red eléctrica puedan exigir que una comarca o subcomarca sean la zona de unión con otros corredores eléctricos, nada irregular siempre que atendamos a esa lógica. Por tales razones la programación, planificación, diseño, ejecución y funcionamiento de una línea de alta tensión no es un asunto menor ni sencillo, requiere la participación de numerosos agentes, cabalmente muy bien puede llegar a alcanzar el rango de asunto político, en el mejor de los sentidos. Parece no soslayable el establecimiento de relaciones fluidas entre todos los agentes, en el marco de los procedimientos y canales previstos en las leyes, que son numerosos, variados y flexibles.

En nuestro caso el diálogo entre los agentes (una compañía eléctrica y varias administraciones, la autonómica y las municipales) apenas podía ser reconocido como tal a primera vista. Un ayuntamiento propone por ejemplo una medida, el soterramiento de un tramo de la línea de alta tensión, y la eléctrica replica que la propuesta carece de base legal, olvidando así que más allá de las obligaciones y deberes legales se encuentra el espacio de la autonomía de la voluntad —en el que por cierto se mueven los convenios—, que faculta para aceptar cláusulas no legalmente obligatorias. Se confunde el carácter reglado del otorgamiento de autorizaciones con una supuesta prohibición de proponer mejoras a un proyecto técnico, propuesta que es tachada de discrecionalidad atentatoria a la seguridad jurídica, incorrectamente a juicio de esta Institución; pues las mejoras serían asumibles si técnicamente mejoran el proyecto tras una ponderación de sus efectos y costes. Otras veces una propuesta municipal es rechazada por razones técnicas que no quedan explicitadas; lógicamente el Ayuntamiento puede responder a esto que «expresado de esta forma, sin más explicaciones [el razonamiento], es de por sí de una total simpleza y, por ello, carente de credibilidad», sobre todo cuando queda bien claro tiempo después que la eléctrica sabe expresar con fundamento que hay razones para no aceptar la propuesta, que convencerán o no al Ayuntamiento, esto es otra cuestión. Para terminar, cuando una empresa solicitante de licencia responde, a las objeciones y propuestas de un ayuntamiento, que «se compromete, como siempre ha hecho, a cumplir la normativa en vigor», no está dando propiamente ninguna respuesta, sólo se presenta como adquiriendo o ratificando un vínculo que, en realidad, se le presupone, pues la vinculación a la ley es general y no se espera de una empresa que se comprometa a vulnerarla (obviamente) pero tampoco que no se comprometa a cumplirla.

Por su lado, también algunos ayuntamientos se encastillan en posiciones de dudosa viabilidad: suspenden los efectos de resoluciones administrativas que no han dictado;

suspenden obras por falta de licencia aunque tienen el deber de otorgarla (deber confirmado por sentencia del tribunal superior de justicia); exigen a un tercero la redacción de un plan especial municipal por el que los ayuntamientos mismos no muestran verdadero interés, pese a que no pueden dejar de admitir la necesidad de tener que ordenar finalmente los espacios afectados; no permiten el inicio de obras por inoportuno ya que una autorización industrial está *sub iudice*, y se arrogan así potestades judiciales, pues quien ha de decidir sobre la ejecución del acto recurrido es el tribunal, no el ayuntamiento. Esta Defensoría comprende que bajo estas decisiones laten intereses legítimos, la propia autonomía municipal, pero ésta no es absoluta ni ilimitada. Además, la autonomía no siempre se expresa en decisiones directamente adoptadas por el Ayuntamiento, sino que en procedimientos complejos (en que participa más de una Administración) la autonomía municipal puede expresarse por vía de informe o de recurso, válida y eficazmente. También se expresa esa autonomía durante la ejecución de la línea de alta tensión participando los técnicos municipales en los replanteos, en la decisiva acta de comprobación del replanteo o instrumento análogo, en las inspecciones y recepciones de obra.

Ante tal estado de cosas esta Defensoría consideró que la Administración industrial (autonómica) había de intervenir resueltamente. No debía permitir que las empresas solicitantes respondan a propuestas municipales con razonamientos sólo aparentes (y viceversa), y debe exigir todo el rigor y exactitud en las propuestas y réplicas, no limitarse a trasladarlas sin aportar su propio juicio al respecto, empobreciendo los ya de por sí ásperos debates en torno a la línea de alta tensión. Cuando la Comunidad autónoma o del Estado ejercitan competencias autorizadoras de una línea de alta tensión, entre otros títulos lo hacen porque la línea abarca territorialmente varios municipios; les corresponde pues un papel directivo en el procedimiento administrativo, han de participar en el diálogo institucional entre los ayuntamientos y la compañía eléctrica, pues la autonomía municipal no va a expresarse en actos decisorios sino por medio de informes y propuestas; luego la Administración supramunicipal no puede limitarse a trasladar escritos y cumplimentar formalidades. No es gratuita la posición preeminente que la ley asigna a la Comunidad autónoma (o al Estado en su caso), le compete nada menos que la casi entera gestión pública ambiental de la línea de alta tensión y de las posiciones de los municipios, que no pueden hacer valer su autonomía directamente, o mejor decisoriamente.

Los fundamentos de la solicitud de colaboración dirigida a la Consejería eran dos. Primero, ya se expresó antes que la existencia de litigios judiciales en trámite impide a esta Defensoría examinar y pronunciarse sobre los aspectos individuales de las quejas (artículo 17.2 Ley Orgánica del Defensor del Pueblo); pero el mismo precepto nos faculta para indagar sobre algunos problemas generales, deducidos de los planteados por los reclamantes e identificados en los párrafos anteriores. También hemos hecho antes la advertencia de que son precisamente las autorizaciones industriales (Consejería de Infraestructuras y Transportes, Dirección General de Energía) las que estaban siendo objeto de recurso contencioso-administrativo, lo que supondría, mientras el poder judicial no se pronuncie definitivamente, que las actuaciones queden circunscritas a investigar sólo los aspectos señalados, y exclusivamente desde un punto de vista general.

Segundo, la Administración no puede tampoco desconocer que la gestión del asunto, aunque hasta entonces fuera impecable desde el punto de vista del Derecho —esto lo

determinarán los tribunales—, puede no haberlo sido en términos gerenciales, esto es desde el punto de vista de la eficiencia, del muy conveniente asentimiento por todos de que la línea de alta tensión ha sido bien proyectada y ejecutada, de que los sacrificios patrimoniales y ambientales han sido los mínimos necesarios y han quedado adecuadamente compensados y reparados. Por el contrario, pueden ser indicios de mala administración la excesiva litigiosidad judicial, las manifestaciones ciudadanas reiteradas, la suspensión imprevista de obras, la presentación de quejas y reclamaciones colectivas. La Administración supramunicipal no puede permanecer impasible ante tal estado de cosas, incluso —y quizá sobre todo— si las leyes amparan sus decisiones. Al contrario, ha de intervenir intensamente (informando, escuchando, debatiendo, revisando sus decisiones cuando sea preciso) para que la línea de alta tensión tenga buen fin y todos o la inmensa mayoría asientan sobre lo apropiada que resulta, o denegar la autorización en el extremo opuesto. Si no es así, si se ven menoscabados contra la ley o la buena gestión tanto la compañía eléctrica como los operadores de la red de transporte, los distribuidores o los consumidores, los ayuntamientos, los vecinos de las instalaciones y el entorno, entonces la Administración autonómica puede no estar actuando correctamente ni con regularidad.

Todas las quejas recibidas, más allá de su mayor o menor corrección jurídica, denotaban una conciencia cívica que la Administración supramunicipal no puede desdeñar sino que ha de saber aprovecharla, es la esencia de la democracia, que no consiste sólo en la organización de elecciones periódicas de representantes que deciden en asamblea por mayoría. La Administración supramunicipal ha de aspirar (aunque no lo consiga) a un consenso ciudadano sobre la viabilidad de la línea de alta tensión; a que incluso quienes más oposición hayan manifestado, al final admitan que podía haber sido mucho peor. Ninguna de las quejas negaba la importancia del suministro de energía eléctrica, admitían que estamos ante una instalación importante y que su gestión no es trivial y está relacionada incluso con desarrollos urbanísticos de otras zonas. Pero si la línea de alta tensión ha de ser construida, precisamente con este y no otro trazado, entonces esa decisión ha de ser comprensible por todos, sin necesidad de ser especialista en leyes ni en la técnica del suministro de energía. Los individuos hacen su vida en sitios concretos, luego la decisión sobre la línea de alta tensión deberá respetar los modos de vida concretos hasta donde sea posible, y cuando no sea posible los individuos tendrán que poder comprenderlo y sentirse parte en la decisión adoptada aunque les perjudica, es la esencia de la libertad y de la vida digna. La línea de alta tensión atraviesa varios municipios y por tanto el ámbito de decisión no es sólo municipal, cabalmente es el ámbito competencial de la Comunidad autónoma, que ha de tomar las decisiones cruciales y por tanto ha de cuidar de las anteriores exigencias, es la esencia de la autonomía política de las comunidades autónomas.

Esta Defensoría no presumió nada de lo anterior, sólo dejó propuestos los postulados en que se incardinarían las actuaciones, aún en curso cuando es redactado el presente Informe anual; tampoco puede por el momento pronunciarse sobre si la actuación en el asunto de los órganos competentes de la Comunidad autónoma, de los ayuntamientos y mancomunidades, ha sido y está siendo correcta o incorrecta, si ha habido buena o mala gestión, especialmente mientras la Administración no fuera oída. Pero tras la lectura de la documentación aportada por los reclamantes, que contenía actos adoptados por la

Consejería, órgano principal en la autorización de línea de alta tensión, sí encontrábamos motivos para requerir su parecer sobre las cuestiones generales planteadas, y así poder responder a los comparecientes clara y concluyentemente.

Los motivos son: 1º) La importancia de la colaboración y coordinación entre la Consejería, los ayuntamientos y mancomunidades de municipios afectados, y la empresa solicitante de la autorización industrial. Igualmente importante es la coordinación en el seno de la propia Administración autonómica, entre consejerías en particular. 2º) La dificultad intrínseca en la obtención de consenso municipal en cuanto al trazado de la línea de alta tensión, de lo cual depende que los proyectos lleguen a los ayuntamientos bien ya consensuados, bien sólo en un estado preliminar sujeto a contrapropuestas o posibles modificaciones. 3º) La dificultad de acceso a la documentación ambiental y de recurrir una declaración de impacto ambiental, por falta de divulgación y por posible indefensión al no tomar en consideración las alegaciones referidas a la declaración de impacto ambiental, en vía de recurso contra la autorización principal. 4º) Relacionado con el anterior, no aparece claro cómo son realizadas las evaluaciones de impacto a medida que son presentados sucesivos proyectos reformados, ni si han de ajustarse y cómo a la Directiva 2001/42/CE de evaluación estratégica. También suscita dudas cómo los proyectos técnicos de línea de alta tensión tienen en cuenta los planes, programas y proyectos de ordenación territorial; y cómo puede accederse a información asequible sobre los trazados finales resultantes, por tramos y en conjunto.

Esta Defensoría confía en poder dar cuenta a las Cortes Generales en el Informe correspondiente a 2006 del resultado de las actuaciones (0402145, 0410890, 0410891, 0410895, 0419312, 0502629 y 0502679).

14.10.2. Telefonía móvil

Desde hace tiempo esta Defensoría viene haciendo un seguimiento de los estudios y trabajos, llevados a cabo por diferentes organismos acerca de efectos de los campos electromagnéticos en la salud, campos creados por las emisiones de las estaciones de telefonía y en otras redes, de telecomunicaciones y de transporte de energía eléctrica.

El número de quejas recibidas acerca del asunto ha disminuido notablemente en 2005, en una tendencia ya detectada el año anterior, lo que cabe atribuir a un mayor grado de información en la ciudadanía, ante preocupaciones que siempre hemos considerado legítimas pero que han resultado contener pretensiones muchas veces infundadas. Nos referimos exclusivamente a la emisión de radiación, pues en lo que se refiere a los problemas edificatorios, urbanísticos o acústicos los problemas y las quejas persisten, aunque se va alcanzando por las administraciones —principalmente la municipal— un mayor grado de desempeño.

Las últimas informaciones recibidas del Ministerio de Sanidad y Consumo se basaban en amplias referencias a dos revisiones de estudios epidemiológicos (*Recent Research on Mobile Telephony and Cancer and Other Selected Biological Effects: First Annual Report from SSI's Independent Experts Group on Electromagnetic Fields 2003, SRPA y Epidemiological Studies on Cellular Telephones and Cancer Risk. A review 2002:16 John D. Boile, JR and Joseph K. Maccaughlin SSI report. SRPA*) que expresaban la falta de evi-

dencia de efectos adversos a la salud derivados de la exposición a radiofrecuencias procedentes de estaciones base de telefonía.

Ello no impide que el Defensor del Pueblo considere conveniente continuar el seguimiento de la cuestión, por lo cual se ha solicitado del Ministerio de Sanidad y Consumo: 1º) Información actualizada, dado el anuncio de la Organización Mundial de la Salud, hace ya algunos años, de la elaboración de un nuevo estudio sobre la cuestión. 2º) Poder conocer cuál es el método de recogida de información sobre el tema, su estudio y dictamen por el departamento ministerial. 3º) Su parecer sobre el estado actual de la polémica, respecto de los campos electromagnéticos originados en estaciones de telefonía, redes de alta tensión y estaciones y subestaciones transformadoras de energía eléctrica.

Por otro lado, también ha sido iniciada una investigación de oficio ante el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, por los motivos siguientes: 1º) Esta Defensoría ha podido comprobar que el tan útil servicio web que tiene dispuesto, y que la mayor parte de los reclamantes en queja desconocen, parece funcionar erráticamente o no funcionar en absoluto, según las ocasiones. En cuanto a su contenido, parece manifiesto que no se encuentra debidamente actualizado. Esta Defensoría ha remitido en muchas ocasiones a los interesados a esta fuente de información, e incluso ha podido obtener datos muy relevantes en el momento de decidir sobre la admisión a trámite de las quejas recibidas. Es preciso por tanto conocer las razones, a nuestro juicio probablemente de carácter menor y simplemente técnico, de la aparente pérdida de una valiosa fuente de información. 2º) Obtener del Ministerio información actualizada sobre el curso general del sistema de certificaciones que las operadoras han de cumplimentar conforme al Real Decreto 1066/2001 y la Orden CTE/23/2002. 3º) Conocer su parecer sobre el estado actual del asunto (también en cuanto a los campos electromagnéticos originados en estaciones de telefonía, redes de alta tensión y estaciones de energía eléctrica). Hemos solicitado también información de posibles estudios en curso, que propicie el departamento o de que tenga noticia.

La investigación de oficio con ambos ministerios se encuentra sin embargo en sus inicios (05034697). Probablemente estará terminada en 2006 y daremos cuenta de los resultados en el próximo Informe anual.

15. URBANISMO Y VIVIENDA

15.1. Urbanismo

15.1.1. Introducción. Novedades previstas en la futura Ley del Suelo Estatal

En las diferentes legislaciones autonómicas se han ido imponiendo medidas más o menos ensayada, para aumentar el volumen de vivienda a precios asequibles y conseguir enfriar los altos precios del mercado libre. Éstas van dirigidas a abaratar la oferta de suelo, de alquiler y la compraventa, además de controlar el fraude de la vivienda protegida. También se parte de incorporar al mercado casas vacías y acentuar la importancia de la rehabilitación. En definitiva se trata de garantizar que el crecimiento y desarrollo de la ciudad no se haga a cualquier precio ni se comprometa el bienestar de las generaciones futuras, buscando otras soluciones alternativas para abaratar el suelo y la vivienda

dencia de efectos adversos a la salud derivados de la exposición a radiofrecuencias procedentes de estaciones base de telefonía.

Ello no impide que el Defensor del Pueblo considere conveniente continuar el seguimiento de la cuestión, por lo cual se ha solicitado del Ministerio de Sanidad y Consumo: 1º) Información actualizada, dado el anuncio de la Organización Mundial de la Salud, hace ya algunos años, de la elaboración de un nuevo estudio sobre la cuestión. 2º) Poder conocer cuál es el método de recogida de información sobre el tema, su estudio y dictamen por el departamento ministerial. 3º) Su parecer sobre el estado actual de la polémica, respecto de los campos electromagnéticos originados en estaciones de telefonía, redes de alta tensión y estaciones y subestaciones transformadoras de energía eléctrica.

Por otro lado, también ha sido iniciada una investigación de oficio ante el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, por los motivos siguientes: 1º) Esta Defensoría ha podido comprobar que el tan útil servicio web que tiene dispuesto, y que la mayor parte de los reclamantes en queja desconocen, parece funcionar erráticamente o no funcionar en absoluto, según las ocasiones. En cuanto a su contenido, parece manifiesto que no se encuentra debidamente actualizado. Esta Defensoría ha remitido en muchas ocasiones a los interesados a esta fuente de información, e incluso ha podido obtener datos muy relevantes en el momento de decidir sobre la admisión a trámite de las quejas recibidas. Es preciso por tanto conocer las razones, a nuestro juicio probablemente de carácter menor y simplemente técnico, de la aparente pérdida de una valiosa fuente de información. 2º) Obtener del Ministerio información actualizada sobre el curso general del sistema de certificaciones que las operadoras han de cumplimentar conforme al Real Decreto 1066/2001 y la Orden CTE/23/2002. 3º) Conocer su parecer sobre el estado actual del asunto (también en cuanto a los campos electromagnéticos originados en estaciones de telefonía, redes de alta tensión y estaciones de energía eléctrica). Hemos solicitado también información de posibles estudios en curso, que propicie el departamento o de que tenga noticia.

La investigación de oficio con ambos ministerios se encuentra sin embargo en sus inicios (05034697). Probablemente estará terminada en 2006 y daremos cuenta de los resultados en el próximo Informe anual.

15. URBANISMO Y VIVIENDA

15.1. Urbanismo

15.1.1. Introducción. Novedades previstas en la futura Ley del Suelo Estatal

En las diferentes legislaciones autonómicas se han ido imponiendo medidas más o menos ensayada, para aumentar el volumen de vivienda a precios asequibles y conseguir enfriar los altos precios del mercado libre. Éstas van dirigidas a abaratar la oferta de suelo, de alquiler y la compraventa, además de controlar el fraude de la vivienda protegida. También se parte de incorporar al mercado casas vacías y acentuar la importancia de la rehabilitación. En definitiva se trata de garantizar que el crecimiento y desarrollo de la ciudad no se haga a cualquier precio ni se comprometa el bienestar de las generaciones futuras, buscando otras soluciones alternativas para abaratar el suelo y la vivienda

—cuyo precio además cada vez tiene menos que ver con el precio del suelo y más con otros factores que poco o nada tienen que ver con el urbanismo—, evitar la especulación con un bien escaso como es el suelo, simplificar y agilizar la actuación pública en materia de urbanismo, y favorecer el acceso de todos los ciudadanos a una vivienda digna, sin que ello suponga quebrar un modelo urbano, social y de convivencia que es un importante patrimonio de todos.

A alcanzar dichos fines responde, según el Ministerio de la Vivienda, el anteproyecto de Ley del Suelo y Valoraciones, presentado en el Consejo de Ministros en este año 2005. El informe propuesto desarrolla los criterios generales que inspirarán dicho proyecto legislativo y que se concretan, según el Gobierno, en cuatro aspectos fundamentales: más transparencia para conseguir una mayor participación ciudadana, propugnar un desarrollo urbano y rural sostenible, garantizar la oferta suficiente de suelo para construir viviendas protegidas y nuevos criterios legales de valoración para excluir factores especulativos.

En efecto, desde hace años, el Defensor del Pueblo viene insistiendo en la necesidad de lograr un desarrollo sostenible como forma de garantizar el futuro crecimiento económico y social. Además, en España, el sector de la construcción y el urbanismo son un pilar básico que debe mantenerse, pero al tiempo que se promueve el uso racional del suelo, ya que se trata de un bien escaso que no puede reponerse.

El citado anteproyecto añade, además, que debe haber todo el suelo urbanizable que se necesite para atender las necesidades de la sociedad, pero en ningún caso mantener la actual situación que ha llevado a que se haya urbanizado más suelo que nunca y, sin embargo, el precio del suelo haya crecido también más que nunca. Este encarecimiento ha causado que en los últimos años no haya habido suelo en condiciones necesarias para la construcción de viviendas protegidas que satisfagan las demandas de los ciudadanos con menores ingresos.

En definitiva el anteproyecto presentado por el Gobierno pretende como objetivo principal, evitar la retención especulativa de terrenos y consecuentemente el abaratamiento del precio del suelo para así fomentar la construcción de viviendas protegidas y, para ello, entre otras medidas, propone importantes novedades.

En primer lugar, mencionar que el citado anteproyecto modifica los criterios legales de tasación del suelo con el fin de que un terreno se valore según su estado actual, sin tener en cuenta las expectativas futuras de revalorización. La legislación actual permite tasar el suelo por el valor del beneficio futuro; es decir, se fija el valor de un suelo, por ejemplo, rústico, teniendo en cuenta el beneficio económico que habría sacado el propietario si hubiese urbanizado el terreno, a pesar de que no haya invertido cantidad alguna en ejecutar los viales, infraestructuras, instalaciones y servicios. A partir de ahora, de aprobarse el proyecto de ley, eso será imposible, ya que el suelo se valorará atendiendo no ya a su clasificación urbanística sino a la situación física, real, en la que se encuentra. El valor legal del suelo sirve de referencia tanto en expropiaciones como a la hora de fijar el reparto de cargas y beneficios en la ejecución de planeamiento urbanístico. Ello permitirá que las administraciones públicas ahorren importantes sumas de dinero en las expropiaciones que promuevan. Se trata, a juicio de esta Institución, de una gran novedad de la futura ley ya que se valorará el suelo en función de las inversiones reales que

se han llevado a cabo, no las esperadas, aunque también ha de advertirse que dicha medida no va a traducirse en una inmediata bajada de precios sino que lo más probable es que se cree una tendencia positiva para que se estabilicen aquellos a más largo plazo. (0413570, 0425860, 0501849, 0502576, 05021543, 05022308 y 05026456).

Otro de los puntos en los que pone énfasis el texto es la posibilidad de penalizar a los dueños de solares vacíos, es decir, la norma permitirá sancionar, bien mediante expropiación o a través de una venta forzosa, al propietario de un suelo que no cumpla los plazos fijados para ejecutar los planes urbanísticos, es decir que decide no edificar en su solar cuando es posible, a la espera de que suban los precios y aumentar así su beneficio económico.

En la legislación actualmente vigente, esto es, la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen de Suelo y Valoraciones no se establece un plazo concreto en el que los propietarios deban edificar sus solares. El artículo 14, al regular los deberes de los propietarios en suelo urbano tanto consolidado como no consolidado, únicamente establece la obligación de edificar los solares en el plazo que, en su caso, establezca el planeamiento, lo que conduce a las dos alternativas siguientes: 1) Que el planeamiento establezca un plazo para edificar los solares —resultantes de las operaciones de urbanización en ejecución del planeamiento o existentes por ruina de anteriores construcciones—, en cuyo caso es claro que el plazo establecido debe respetarse, con las consecuencias que procedan en el caso de incumplimiento, o 2) Que el planeamiento no haya establecido ningún plazo al efecto, que es el supuesto más frecuente, en cuyo caso, el propietario puede, a su voluntad e interés, edificar o demorar la edificación, sin ninguna consecuencia negativa para el mismo.

Si el nuevo texto legal sale adelante, podrán expropiarse aquellos suelos vacíos que, calificados como edificables, sean retenidos por sus propietarios para una revalorización esperada años más tarde. Parece plausible que dicha medida, en principio, puede contribuir a combatir la especulación y, por tanto, a agilizar el proceso urbanístico (0024420 y 0201705).

Asimismo, la futura Ley del Suelo establece con carácter general que un 25 por 100 de la nueva superficie edificable de uso residencial prevista en los planes urbanísticos, se destine a la construcción de viviendas protegidas. Dichas reservas ya se contemplan en la casi totalidad de las legislaciones de las comunidades autónomas (0420576). La incidencia en el panorama urbanístico de la previsión de reservas de suelo para la construcción de vivienda social, será tratada en otro apartado de este informe.

Por lo que se refiere a las cesiones de suelo, el anteproyecto prevé la posibilidad de que los promotores inmobiliarios entreguen a los ayuntamientos hasta un 15 por 100 del suelo urbanizado y en algunos casos excepcionales hasta el 20 por 100. En la legislación vigente actualmente ese porcentaje es el 10 por 100. Se mantienen, por tanto, las cesiones obligatorias y gratuitas y se permite vincularlas al rendimiento del suelo, lo que es coherente con el objetivo de esta figura: recuperar para la sociedad parte de las plusvalías generadas en el desarrollo urbanístico como vía intermedia a la existente en países de nuestro entorno, en los que toda la plusvalía urbanística, se atribuye a la Administración. Sin embargo, es oportuno solicitar una vez más a los poderes públicos, al igual que ya hiciera el Defensor del Pueblo en el Informe correspondiente al año 2004, una cierta

prudencia a la hora de abordar este asunto, puesto que un aumento excesivo de las cesiones gratuitas podría, a largo plazo y contra todo pronóstico, ocasionar un incremento de los costes de transformación del suelo para construcción y en consecuencia en el precio de la vivienda. En efecto, el sistema de cesiones de aprovechamientos, no está exento de polémica, tal y como se desprende de las quejas que formulan los ciudadanos ante esta Institución, a la que recurren por un lado, pequeños propietarios de terrenos que muestran un absoluto rechazo a las, a su juicio, exorbitantes cesiones que en muchos casos les impone el planeamiento, obligación que, en la mayoría de las ocasiones, conduce a una considerable reducción de las superficies totales de sus fincas, llegando incluso a privarles de su derecho a edificar, viéndose obligados —al no alcanzar los terrenos la parcela mínima edificable —a aceptar o bien compensaciones en metálico, o bien una adjudicación en pro indiviso junto con otros propietarios; y por otro, personas que acceden al mercado de la vivienda por primera vez, alegando que el sistema de cesiones sólo se aplica a los nuevos suelos que se urbanizan y, como su repercusión en el precio de las viviendas que se levanten sobre ellos es inevitable, esa carga finalmente sólo es asumida por ellos, es decir, por los adquirentes de las nuevas viviendas, en vez de por todos los ciudadanos.

En definitiva, es preciso tener en cuenta que estas cesiones de aprovechamientos pueden a la larga encarecer el valor de solares concretos, o lo que es lo mismo, el coste de estas cesiones no tienen por qué pagarlo sólo los adquirentes de las nuevas viviendas porque es incuestionable que aquél se cargará por el urbanizador, al vender el suelo al promotor de las viviendas y éste, al fijar el precio de la vivienda, incluirá entre sus costes, el precio que pagó por el solar, incluido aquel sobreprecio debido a las cesiones obligatorias (0306032, 0310150, 0311278, 0400523, 0420122, 0420576, 0422728, 0427486, 0428887, 05009935, 05013334, 05024478, 05025008 y 05030202).

En otro orden de cosas, el anteproyecto de la Ley del Suelo introduce también novedades en la regulación del patrimonio municipal de suelo. Hay que resaltar una vez más que son muy frecuentes las irregularidades que se cometen con relación a estos patrimonios públicos, cuya finalidad esencial es precisamente promover viviendas públicas accesibles y la regulación del mercado inmobiliario y, en caso de enajenarse, el resultado ha de reinvertirse para conservarlo y ampliarlo. Sin embargo, con ocasión de sus investigaciones, el Defensor del Pueblo ha podido advertir que los ayuntamientos, en muchas ocasiones, no exigen al promotor el 10 por 100 de aprovechamiento lucrativo de cesión obligatoria o, de hacerlo, lo destina a otro tipo de usos o incluso trasmiten la propiedad de las parcelas resultantes en subastas o concursos públicos.

De cualquier forma, la venta de suelo al mejor postor sigue siendo un medio para que las administraciones públicas obtengan ingresos extraordinarios, con los que financiar otras inversiones o gastos corrientes y de paso a ayudar a que, lejos de contenerse, el precio final de la vivienda mantenga una tendencia alcista. Este anteproyecto precisamente establece que la enajenación de inmuebles patrimoniales públicos deberá hacerse normalmente por concurso, sólo procediendo a la subasta en los supuestos en que prevea la legislación de desarrollo aplicable en cada caso, y en particular cuando dichos bienes no sirvan para la política de vivienda. Así, se consagra, por tanto, el concurso como mecanismo básico a utilizar en la enajenación del suelo público para vivienda protegida, desde la argumentación de que en dichos procesos debe primar la «política de vivienda»

sobre el componente puramente patrimonialista. Como ejemplo de actuación en esta dirección, puede citarse el convenio firmado en el mes de noviembre pasado entre los ministerios de Defensa y Vivienda y el Ayuntamiento de Madrid, para el desarrollo urbanístico de los antiguos cuarteles de Campamento. Además de ayudar a crear ciudad, el proyecto en su primera fase dará pie a la construcción de 10.700 viviendas, un 66 por 100 de las cuales (7.000) serán viviendas protegidas. Ha de calificarse como meritorio el objetivo que persigue esta novedad que introduce el anteproyecto de ley, así como el convenio de Campamento, por lo que supone además de colaboración entre distintas administraciones, apuntada siempre por esta Institución como una de las principales causas de la falta de efectividad de las medidas en el mercado de la vivienda.

A pesar de lo anterior, es preciso resaltar que en el criterio de esta Defensoría, las medidas introducidas con relación a los patrimonios públicos y a los métodos de transmisión de suelo público, no serán suficientes para lograr el abaratamiento de la vivienda puesto que es necesario actuar también sobre otras variables, entre ellas la reforma de las haciendas locales, para incrementar las disponibilidades presupuestarias de los ayuntamientos. En efecto, el siempre deficitario sistema de financiación de las haciendas locales ha terminado generando una suerte de urbanismo financiero que genera plusvalías públicas y privadas muy considerables, facilita prácticas especulativas y no aporta transparencia en la toma de decisiones en torno al suelo. Por ello, sin ánimo de ser reiterativos, debe insistirse en que además de las medidas previstas en el nuevo anteproyecto de ley, para superar esta desviación es preciso afrontar con decisión y de una vez por todas la reforma de la financiación de las haciendas locales, tantas veces reclamada incluso por los propios ayuntamientos, una redefinición de las competencias municipales y una priorización de los servicios en función de las disponibilidades financieras de cada Ayuntamiento. Es de esperar que el libro blanco sobre la reforma del Gobierno local, editado asimismo en este año 2005 por el Ministerio de Administraciones Públicas, recoja estas propuestas y aportaciones, de cara a la elaboración de la próxima Ley del Gobierno y de la Administración local.

Finalmente, debe resaltarse una importantísima aportación que realiza el anteproyecto presentado, consistente en que, por primera vez, se incluye en una ley estatal de suelo un apartado en el que se detallan los derechos y deberes de los ciudadanos. Entre estos últimos está el derecho a una vivienda digna y adecuada a un precio razonable, en función a la capacidad económica de cada uno. Entre los deberes, la obligación de destinar el suelo y la vivienda al fin al que están destinados, así como el deber general de alquilar las viviendas vacías. En definitiva la vivienda y todo su entorno de equipamientos y servicios debe ser tratada, como un derecho ciudadano y como un deber de los poderes públicos de garantizar el acceso a la misma. A tal fin, la norma estatal parte de tal derecho y trata de establecer las técnicas precisas para garantizar la oferta adecuada a las necesidades, por medio de sistemas de promoción de suelo y vivienda, que den prioridad al derecho social frente a la concepción protectora del derecho de la propiedad del suelo.

En definitiva, y para concluir este apartado, resta decir que la futura ley del suelo con las novedades que introduce está, en principio, orientada a alcanzar los siguientes objetivos:

— La garantía de los derechos a la vivienda y también al medio ambiente sostenible, conforme a los artículos 45, 46 y 47 de la Constitución Española.

— La real función social de la propiedad, con un régimen del suelo y valoraciones que garanticen la justicia social del proceso de transformación del suelo al servicio de los anteriores derechos.

La participación real de la sociedad en las plusvalías generadas por los poderes públicos que ha de considerar no sólo a los propietarios, sino también a los agentes públicos y a quienes colaboran directamente en el proceso de urbanización y edificación para hacer efectivos tales derechos al servicio del interés general.

Novedades éstas que tras sucesivas reformas con objetivos frustrados, es de esperar que esta vez produzcan el efecto deseado y frenen la especulación, aportando transparencia.

15.1.2. Integración del urbanismo y el medio ambiente

Al hilo de lo que ya se señaló en el Informe correspondiente al año 2004, ha de destacarse una vez más que el Derecho urbanístico español actual está cada vez más comprometido en muchas de sus facetas con la protección del ambiente rural y urbano, hasta el punto de que incluso se puede hablar ya de un Derecho urbanístico ambiental, es decir, de un conjunto de reglas jurídicas incardinadas en esta rama del Derecho, con el objetivo de conciliar el desarrollo de los procesos que aquél viene a regular —de rehabilitación de los tejidos urbanos preexistentes y de creación de ensanches y de nuevos núcleos de población— con los principios condensados en la idea de la sostenibilidad.

En efecto, desde hace tiempo se ha reparado en la virtualidad de la legislación urbanística y sus instrumentos para servir a una eficaz política de protección ambiental, sobre todo en su vertiente preventiva. El propio Tribunal Constitucional, en su Sentencia 102/1995, de 26 de junio, pone el énfasis en esa virtualidad, partiendo de la interrelación entre ordenación urbanística, relativa a la asignación de usos al suelo y ordenación ambiental, concerniente a la mitigación de los efectos eventualmente producidos por aquellos usos cuando sean potencialmente lesivos para el medio.

De hecho, las más modernas leyes urbanísticas autonómicas están incorporando técnicas a través del replanteamiento general de la actividad urbanística, como herramienta para la realización de un orden concreto de convivencia, presidido por los valores constitucionales tales como los del artículo 45 —derecho al medio ambiente adecuado—, 46 —protección del patrimonio cultural colectivo— y 47 —derecho a la vivienda digna y adecuada—. Se trata pues de que los poderes arbitren las medidas adecuadas para garantizar que las diversas fases de la actividad urbanística —planeamiento, gestión y disciplina— cumplan con ese cometido, de forma que dicha actividad quede plenamente legitimada.

Por ello mismo, más que de técnicas urbanísticas para la protección ambiental, hoy deberíamos entender que es la propia técnica urbanística, el propio manejo del urbanismo y de sus herramientas típicas lo que, de modo entero, está al servicio de la protección del medio ambiente adecuado, tal y como propugna la Constitución, en definitiva,

al servicio del objetivo de lograr una mejor calidad de vida, en la cual el ambiente saludable es un componente decisivo.

Queda patente, así, que no cabe entender en la actualidad al Derecho urbanístico de modo separado a Derecho ambiental. No obstante ser ello así y resultar claramente del análisis de la legislación urbanística, cabe examinar singularmente algunas herramientas específicas dentro de las contempladas por aquélla, que tendrían todas ellas como rasgo caracterizador el de servir de un modo más directo e inmediato al objetivo de alcanzar un medio ambiente adecuado.

15.1.2.1. Técnicas urbanísticas para preservar el espacio rural

Cabe, en primer lugar, distinguir aquellas técnicas que convergen sobre el objetivo de un medio ambiente rural adecuado, encabezadas por la consistente en la clasificación de los terrenos como suelo no urbanizable, es decir, el ejercicio de la potestad pública consistente en excluir desde el principio unos terrenos del procedo urbanizador y edificatorio. Es evidente que constituye la primera gran herramienta puesta en manos del planificador urbanístico para plasmar un modelo de ordenación territorial más conservacionista y así evitar el consumo indiscriminado de suelo urbanizable. Para ello es fundamental que el respectivo legislador urbanístico contemple una relación flexible de supuestos habilitantes para dicha clasificación. Es sabido que el artículo 9 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen de Suelo y Valoraciones contempla ya una lista al efecto. Pero el Tribunal Constitucional ha interpretado que esa lista no puede considerarse cerrada sino abierta, meramente ejemplificativa, para permitir al legislador autonómico que ejercite su competencia propia en la materia urbanística, brindándole el margen suficiente al efecto (Sentencia del Tribunal Constitucional 164/2001, de 11 de julio). Desde esta perspectiva, es claro que las autoridades ambientales de la respectiva Comunidad autónoma pueden y deben desempeñar aquí un papel relevante, orientando las decisiones conducentes a los proyectos legislativos en esta materia, a fin de ampliar el listado de posibilidades clasificatorias, partiendo del mínimo establecido por el legislador estatal, susceptible de incorporar otras, en atención, por ejemplo, a las exigencias del propio modelo de desarrollo territorial asumido como racionalmente sostenible. En este sentido cabe citar la recientemente aprobada Ley 10/2004, de 9 de diciembre, del Suelo no Urbanizable vigente en la Comunidad Valenciana que es exponente de este tipo de consideraciones. Como también lo es la Ley de Andalucía 7/2002, de 17 diciembre, de Ordenación Urbanística, cuando en su artículo 46.1 *k)* establece que pertenecen al suelo no urbanizable los terrenos que el Plan General de Ordenación Urbanística adscriba a esta clase de suelo por ser improcedente su transformación teniendo en cuenta razones de sostenibilidad, racionalidad y las condiciones estructurales del municipio.

En el caso de la Comunidad de Madrid, sin embargo, acaso por haberse tramitado su nueva ley urbanística justo antes de hacerse pública la postura del Tribunal Constitucional, lo cierto es que el legislador autonómico se ha limitado a reproducir los supuestos clasificatorios contenido en el artículo 9 de la Ley 6/1998, acogiendo implícitamente una interpretación restrictiva de los mismos, como más adelante se explica en profundidad.

En cuanto a la proyección de estas ideas, en la labor del Defensor del Pueblo, un año más ha de destacarse el cada vez mayor número de quejas, en las que puede advertirse una cierta resistencia por parte de los ciudadanos a que se modifique la ordenación de sus terrenos, de entre las que principalmente destacan aquellas reclamaciones en las que manifiestan su disconformidad con la clasificación como suelo no urbanizable que las revisiones de los respectivos planeamientos generales les atribuyen.

Es preciso aclarar, en primer lugar, que es un deber para las administraciones urbanísticas denegar la edificación y construcción en terrenos cuya clasificación sea la de no urbanizable especialmente protegido y adoptar las medidas necesarias para garantizar su preservación. Sin embargo, algunos casos han planteado serias dudas por el hecho de que dicha preservación se lleve a cabo por la vía de clasificar los terrenos colindantes como suelo no urbanizable cuando, éstos carecen, de valores merecedores de dicha protección. Asimismo, se advierte una cierta discriminación hacia tal o cual vecino por las corporaciones locales que clasifican su terreno como suelo no urbanizable cuando las restantes parcelas del entorno, de iguales características y en la misma situación, sí se han clasificado como urbanizables (0026648, 0411002 y 0411181).

En definitiva, respecto a la técnica de la clasificación del suelo en su categoría de no urbanizable de protección, esta Institución siguiendo la jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo, ha propugnado de manera uniforme el carácter reglado del mismo, a efectos de que, ante la mera concurrencia de alguno de los valores merecedores de especial protección (artículo 36 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico, aprobado por Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio), el planificador clasifique con aquella clave los terrenos afectados. Inversamente, esta tesis impide clasificar dentro de tal categoría terrenos, en los que no concurre ninguno de los valores legalmente considerados como merecedores de protección. Por ello cabe concluir que en la delimitación del suelo no urbanizable de especial protección, el planificador carece de libre arbitrio para incluir o excluir el suelo en esta categoría determinada siendo, pues, uno de los supuestos —junto con la clasificación del suelo urbano— en que prima el criterio real en su delimitación.

Por estos motivos es importante destacar, una vez más, la necesidad de que las administraciones públicas aporten argumentaciones motivadas y objetivas que justifiquen la clasificación como suelo no urbanizable, motivación que cobra, si cabe, aún más relevancia en aquellos actos que se dictan en el ejercicio de una potestad discrecional como, sin duda, lo es la del planeamiento urbanístico.

Ahora bien, volviendo al caso concreto y especial de la Comunidad de Madrid, en primer lugar, es preciso insistir en el carácter totalmente reglado y no, como algún Ayuntamiento sostiene, cuasi reglado de las operaciones de clasificación del suelo, al menos mientras se encuentre vigente su actual legislación. En efecto, como se mencionaba anteriormente, el artículo 16 de Ley de la Asamblea de Madrid 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, sigue estrictamente los criterios para clasificar el suelo no urbanizable de protección recogidos en el artículo 9 de la Ley 6/1998, para el suelo no urbanizable, tras la supresión del último párrafo del número 2 del citado precepto («así como aquellos otros que considere inadecuados para un desarrollo urbano»), y, por tanto, sin establecer para el mismo categorías. Así, el suelo no urbanizable de protección se define positivamente por el legislador autonómico, al igual que el suelo urbano, quedando el suelo urbaniza-

ble determinado por los límites fijados a estas dos clases por la Ley, pasando a tener carácter residual. De este modo, estará integrado, en virtud de la primera regla de clasificación, contenida en el artículo 16.1 *a)*, por los terrenos en los que confluyan determinadas circunstancias, como la existencia de valores paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, ambientales o culturales, recogidos por la legislación sectorial, aquellos en los que concurran riesgos naturales acreditados por el planeamiento sectorial y, finalmente, los terrenos en los que existan limitaciones o servidumbres con finalidad protectora de cualesquiera bienes de dominio público.

Esta primera regla determina la clasificación, como suelo no urbanizable de protección, de los terrenos en que concurran las circunstancias citadas, sólo con la previa constatación de que estén sometidos a algún régimen de protección por ley que determine su clasificación como suelo no urbanizable de protección, sujetos a limitaciones para protección del dominio público, o incluidos por el planeamiento sectorial por riesgos naturales. El resultado inmediato de esta formulación es la desaparición para los ayuntamientos de la posibilidad de clasificar suelos como no urbanizables por considerarlos inadecuados para el desarrollo urbanístico, manteniéndose únicamente esta posibilidad en manos de las administraciones sectoriales, como titulares que son de la tutela de bienes de especial protección.

Por tanto, a las administraciones encargadas de redactar y aprobar el planeamiento, es decir, a los ayuntamientos comprendidos en la Comunidad de Madrid así como a la propia Administración autonómica, respectivamente, les es dada la clasificación por imperativo legal, imponiéndose a su capacidad de decidir. Acometen por tanto una operación de carácter material, más que jurídica, y estrictamente reglada.

La segunda regla para clasificar el suelo como no urbanizable de protección, se encuentra en el punto 1, apartado *b)*, del mismo artículo 16 que propugna tal clasificación para los terrenos en que se constate por el planeamiento territorial o urbanístico, la existencia de importantes valores paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, ambientales o culturales, aunque no hayan sido objeto de protección específica por ley o bien concurran valores agrarios, forestales, ganaderos o aquellos en los que existan riquezas naturales suficientes, que determinen su inclusión en esta clase de suelo.

Esta segunda regla supone que la decisión de clasificar o no en esta categoría los terrenos, se traslada a la Administración encargada de redactar, elaborar y aprobar el planeamiento, decisión que adoptará discrecionalmente pero de forma motivada, es decir, necesariamente dotada de un fundamento razonable, capaz de poner en evidencia la existencia en este suelo de los valores que el planificador ordena preservar. El margen decisorio pasa pues, por la constatación de que los terrenos están dotados de los valores que les hacen merecedores de protección. Por tanto, una vez más ha de destacarse el papel clave que en un instrumento de planeamiento tiene su memoria, documento, a juicio de esta Institución, imprescindible en sus investigaciones ya que, de su estudio puede inferirse si, una vez analizadas las distintas alternativas de ordenación posibles, la solución elegida por la Administración aparece suficientemente justificada, con arreglo a criterios de racionalidad, de manera que se acredite que al planificar se ha obrado con sujeción a los intereses generales. En definitiva, la memoria integra ante todo la motivación del plan, es decir, la exteriorización de las razones que justifican el modelo terri-

torial elegido, y, en consecuencia, las determinaciones del planeamiento. Por ello, considera esta Institución que también en la memoria de los planes generales de ordenación deberá ponerse de manifiesto y razonarse suficientemente la existencia de los valores antes citados, que justifiquen la clasificación de un terreno como suelo no urbanizable de protección.

De todo lo expuesto, se desprende que el régimen de usos del suelo no urbanizable de protección, previsto en la Ley 9/2001, en atención a los valores objetivos que le hacen merecedor de esta clasificación es restrictivo, y por tanto la inclusión de terrenos por el planeamiento en esta clase de suelo deberá estar muy justificada (0026648).

Junto a la técnica anterior, el planificador urbanístico ostenta la potestad de reducir a la mínima expresión las posibilidades, especialmente las edificatorias, de utilización de ese suelo no urbanizable —que no sean las vinculadas a la explotación tradicional de sus recursos naturales—, incluso por debajo de las posibilidades abiertas desde la respectiva legislación autonómica. Así por ejemplo, en la Comunidad de Madrid, tras la entrada en vigor de la Ley 9/2001, se derivan de modo genérico del artículo 28.1 *a)* como derechos del propietario del suelo no urbanizable los correspondientes a la explotación tradicional de los terrenos con arreglo a la potencialidad natural de los mismos, pero a ellos se une toda una serie de derechos de utilización específica en los artículos 28.1 *b)* y 29. Y en particular para la clase de suelo no urbanizable contemplada en la letra *b)* del artículo 16.1, el suelo preservado por el planificador urbanístico con independencia de una previa decisión jurídico-pública externa, la ley admite una serie de usos constructivos —de carácter agrícola, forestal extractivo; establecimientos de carácter rural—, necesitados de cobertura administrativa previa de la calificación urbanística (igualmente obtenida por el procedimiento de los artículos 147 y 148), al margen del propio eventual título municipal, y siempre que estén previstos en el planeamiento territorial o urbanístico. El reconocimiento explícito de la citada potestad reductora a favor del planificador municipal —posibilidad de reducir en algunas o incluso en todas las distintas zonas del suelo no urbanizable una o más de las actuaciones eventualmente autorizables según la legislación autonómica— constituye una proyección en este campo del principio de la subsidiariedad, acogido ya por la jurisprudencia urbanística del Tribunal Supremo en diversos pronunciamientos.

Y en tercer lugar, para la protección de ese mismo espacio rural, el planificador dispone de la potestad consistente en establecer parámetros urbanísticos, tendentes todos ellos a mitigar los efectos en el medio ambiente, de las construcciones que, excepcionalmente y en el marco diseñado por las anteriores previsiones, se puedan llevar a cabo en suelo no urbanizable —parámetros relativos a la superficie mínima de parcela, distancia a linderos, ocupación máxima permitida con la construcción, altura máxima, deberes de reforestación y de plantación de especies que eliminen o minimicen el impacto visual, etcétera (0213754, 0300213 0308196, 0310280, 0426573, 0427946 0428916, 0503473, 0504470, 05008781, 05016530, 05019157, 05030378, 05036354 y 05036988).

15.1.2.2. Técnicas urbanísticas para preservar el espacio urbano

Un segundo bloque de técnicas urbanísticas atañe directamente a la protección o mejora del ambiente urbano, encabezadas por el tradicional establecimiento desde la ley

autonómica correspondiente de los denominados estándares urbanísticos —por ejemplo, el que exige mantener una proporción de cinco metros cuadrados de espacios libres por habitante—, estándares que, según la reciente jurisprudencia del Tribunal Supremo, el planificador también puede reforzar siempre que no incurra en lo abusivo. La obtención de los terrenos necesarios y el costeamiento de las obras correspondientes para dar cumplimiento a estos estándares al servicio de toda la población, es decir, el denominado sistema general de espacios libres y zonas verdes, resulta ser una de las cuestiones más complejas del actual Derecho urbanístico y son objeto de muchas de las investigaciones que lleva a cabo el Defensor del Pueblo.

En efecto, es habitual que los ayuntamientos se remitan, para justificar la imputación a una única unidad de actuación o ámbito urbanístico del coste de ejecutar estos sistemas generales de primer orden, a los artículos 14.2 y 18.2 de la Ley 6/1998 sobre Régimen de Suelo y Valoraciones relativos a los deberes de los propietarios de terrenos de suelo urbano no consolidado y urbanizables, y concretamente al de ceder obligatoria y gratuitamente el suelo necesario para la ejecución de los sistemas generales que el planeamiento general, en su caso, incluya en el ámbito correspondiente.

Sin embargo, no hay que olvidar que dichos preceptos se refieren únicamente al deber que tienen los propietarios de ceder el suelo necesario para ejecutar dichos sistemas generales, obligación que, en el criterio de esta Institución en ningún caso debe comprender también la de asumir los costes que dicha ejecución origine.

Además, es de justicia destacar un año más que los ciudadanos en general aceptan sin mayores problemas la obligación de ceder los suelos que van a ser utilizados como elementos inherentes a la urbanización (viales, plazas, parques públicos, etc.), pero no aquellos otros destinados a dotaciones públicas con vocación generalista y que sirven no sólo a la unidad de actuación en las que se les ha incluido, sino también a toda la comunidad. Califican de carga injusta la cesión gratuita de terrenos que son destinados a satisfacer finalidades de interés general que benefician a toda la comunidad o los destinados a servicios elementales de los que van a ser usuarios todos los habitantes del municipio.

Sin embargo, como se decía anteriormente el contenido de los preceptos 14.2 y 18.2 de la Ley 6/1998 no ofrece dudas por lo que en estos casos la labor de esta Institución se orienta, en primer lugar, a explicar a los ciudadanos con la máxima claridad posible que la ejecución del planeamiento, tal y como está configurada en nuestra legislación, precisa del cumplimiento de ciertos deberes, entre los que se encuentra el de ceder obligatoria y gratuitamente los terrenos a los que se refieren los artículos 14.2 apartados A, B y C, y 18, apartados 1, 2 y 4.

No obstante, al hilo de lo que esta Institución comentó en el Informe correspondiente al año 2004, sí es preciso reseñar que aunque la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre el Régimen del Suelo y Valoraciones, impone a los propietarios de suelo urbano no consolidado y urbanizable, el deber de ceder obligatoria y gratuitamente los terrenos necesarios para la ejecución de estos sistemas generales, sin embargo dicha obligación se limita a aquellos que el planeamiento general incluya o adscriba al ámbito correspondiente, por quedar afectados predominantemente al servicio del mismo, lo que excluye al resto de sistemas de utilidad general. Tal y como se dijo el pasado año, si es preciso poner en

funcionamiento un servicio público general que requiere una superficie para su instalación, lo lógico es que se expropie y el coste de ese suelo —como los demás necesarios para su explotación— sea soportado por todos los ciudadanos, a través de los impuestos, según la capacidad económica de cada uno, que es lo que propugna el artículo 31 de nuestra Constitución.

Ahora bien, por lo que se refiere a su costeamiento, esta Defensoría viene defendiendo que las cargas de urbanización que deben ser sufragadas por los propietarios, son únicamente las relativas a aquellas obras que por ser de interés para el sector o área de actuación de que se trate, estén previstas en los planes y proyectos redactados para la urbanización del mismo, pero no los costes de implantación de los sistemas generales que responden a la necesidad de proporcionar los elementos fundamentales de la estructura general y orgánica de la ordenación del territorio, que producen un beneficio general a la colectividad, difícilmente concretable en sujetos particulares, y que, en consecuencia, han de ser asumidos por la Administración que se haga cargo de su ejecución. Pero es que esta Institución va más allá en sus resoluciones puesto que, a su juicio, incluso en el supuesto de que un sistema general vaya a beneficiar especialmente a una determinada unidad de actuación, son los propietarios de terrenos incluidos en ésta los que, como se decía anteriormente, deben, en efecto y a la luz de los citados artículos 14.2 y 18.2, asumir la obligación de ceder gratuitamente el suelo necesario, pero en ningún caso se les puede imputar a estos propietarios exclusivamente la obligación de sufragar los costes de urbanización que la implantación de dicho servicio origine. Por estos motivos, no puede aceptarse la remisión que normalmente hacen los ayuntamientos, a los mencionados artículos, porque éstos únicamente se refieren a la obligación de ceder el suelo, en ningún caso al deber de asumir los gastos de la ejecución de estos sistemas generales (0426292, 05008187, 05008390 y 05013293).

Finalmente, y después de esta técnica operativa en el nivel del planeamiento, la legislación urbanística abre las puertas a otras que presuponen la modificación más o menos amplia del planeamiento previo, tales como la reordenación de los usos inicialmente ordenados, para evitar que por saturación de algunos, el resultado sea ambientalmente intolerable en algunas zonas, o como operaciones de regeneración integral, verdaderas actuaciones quirúrgicas sobre el tejido urbano degradado e irrecuperable, en el cual la única solución viable es la consistente en borrar materialmente lo que existe y diseñar un barrio nuevo, ya en consonancia con las exigencias de calidad ambiental de nuestros días —operaciones instrumentadas a través de los denominados planes especiales de reforma interior (0205983, 0216625, 0311689, 0420539, 0428762, 0503093, 05014074 y 05035234).

15.1.2.3. Técnicas comunes a cualquier clase de suelo

En un segundo plano aparecerían aquellas técnicas urbanísticas con el mismo objetivo pero comunes a cualquier clase de suelo, y, por tanto, a cualquier ambiente a proteger, tanto urbano como rural, y tanto con fines preventivos, como correctores y restauradores.

Así, por ejemplo, la técnica de la catalogación de elementos singulares —que, sustancialmente, consiste en la enumeración de los elementos a proteger en una lista, a la

que se acompaña la descripción individualizada de cada uno, el grado de protección que se le asigna y la remisión a la normativa concreta contenida en dicho régimen— contribuye sin duda alguna, a la preservación de una cierta imagen, un cierto ambiente, de la ciudad y de su entorno, máxime cuando la protección dispensada por la misma afecta hoy a elementos de lo más diverso, tales como palacetes en cascos urbanos, jardines privados, fincas adyacentes a lagos, teatros, cines, etcétera (0109382, 0214171, 0216625, 0302695, 0302726, 0315839, 0316660, 0503093 y 05017261).

También son técnicas preventivas de operatividad, tanto en el medio urbano como rural, los llamados planes especiales de protección de valores ambientales, en sentido amplio que tradicionalmente ha regulado nuestro Derecho urbanístico y que luego ha importado el Derecho ambiental para, matizándolos, elaborar sus propios mecanismos de planificación y ordenación de espacios y recursos naturales. Baste decir que por desgracia son pocos los planes especiales de protección de este tipo los que se aprueban y, además, excesivamente larga su tramitación. De hecho esta Institución, en el Informe anual correspondiente al año 2004, ya se hizo eco de la demora que está sufriendo la aprobación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la Sierra de Guadarrama, que afecta a más de diez mil hectáreas pertenecientes a treinta y siete municipios distintos en la zona de la sierra de Madrid y que está previsto que establezca fuertes restricciones urbanísticas e incluso grados de protección máximos.

Transcurrido un año desde entonces, no parece que se hayan producido notables avances en dicha tramitación, por lo que esta Institución se ve obligada nuevamente a destacar en el presente Informe anual, las repercusiones que está ocasionando dicho retraso. Así, los municipios situados en los límites o dentro de lo que será el futuro parque en su vertiente madrileña, tienen actualmente en marcha planes urbanísticos para edificar más de 60.000 viviendas nuevas. Mientras se están elaborando los citados trabajos y, por tanto, mientras se produce la declaración de parque nacional, muchos de estos municipios afectados se apresuran —algunos de ellos incluso con sorprendente interés tras años de paralización— a poner en marcha nuevas actuaciones urbanísticas, tanto para consolidar los restos del suelo urbano como para iniciar el desarrollo de sectores urbanizables, obedeciendo, de este modo, a la presión inmobiliaria, cada vez mayor en esta zona. Al mismo tiempo, otros municipios afectados no cesan en su empeño de revisar su planeamiento antes de la entrada en vigor del citado plan de ordenación, con el fin de recalificar la mayor superficie posible para viviendas y nuevos equipamientos. Se prevé en esta vertiente madrileña la construcción de 38.000 nuevas viviendas, escenario que se repite, asimismo, en la vertiente segoviana, donde, al parecer, la elaboración del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales va incluso más retrasada. Preocupa fundamentalmente a esta Institución que casi todos los nuevos planes urbanísticos en tramitación contemplan desarrollos dentro de espacios protegidos, bien en zonas de la Red Natura 2000 o en enclaves afectados por el plan de recuperación del águila imperial.

La situación descrita ha conducido al Defensor del Pueblo a iniciar una actuación de oficio, dando traslado de estos antecedentes a las respectivas consejerías competentes en materia de medio ambiente y ordenación del territorio tanto de la Comunidad de Madrid como de la Junta de Castilla y León, solicitando información sobre el grado de desarrollo de los trabajos de los citados planes de ordenación de recursos naturales, así como

las medidas que se estuviesen adoptando para impedir los fuertes desarrollos urbanísticos que, al parecer, se recogen en planes generales municipales actualmente en tramitación y que afectarían gravemente a zonas incluidas en su ámbito territorial o al menos limítrofes. En la actualidad, las actuaciones permanecen abiertas a la espera de que ambas administraciones autonómicas informen sobre dichas cuestiones (05039331).

En otro orden de cosas, desde una perspectiva procedimental, también son técnicas con la misma virtualidad, la suspensión de la vigencia de los planes urbanísticos motivada por el estudio de una nueva ordenación más respetuosa con la protección de determinados valores ambientales (0420894, 0421005 y 0428916); la articulación de trámites específicos en el procedimiento de aprobación de los nuevos planes de ordenación territorial y urbanística, para que las administraciones protectoras de los distintos recursos naturales hagan oír su voz en salvaguardia de éstos (administración hidrológica, del litoral, ambiental, etcétera) (0414030 0427946, 0502726 y 05011344); la exigencia de someter a un procedimiento reforzado toda modificación de planeamiento que afecte a zonas verdes, etcétera (0302744, 0425253 y 05036988).

Finalmente y en el plano del derecho sancionador, igualmente es una técnica dirigida a la protección ambiental la tradicional agravación de las sanciones asignadas a las infracciones, que afectan a terrenos vinculados a la preservación de una mejor calidad de vida —terrenos afectos a dotaciones públicas (espacios libres, zonas verdes, etc.)— a lo que se une la también tradicional regla de la no-caducidad de la acción de la Administración, para proceder a la restauración de la legalidad urbanística vulnerada y de la realidad física alterada en esos mismos casos (0213754, 0414971, 0419533, 0426262, 0427869, 0502253, 0503714, 05014524 y 05023970).

15.1.3. Ejecución de Planeamiento. Especial referencia al agente urbanizador

La bondad de la figura del agente urbanizador es de general reconocimiento, en cuanto a la agilización que ha supuesto en la generación de suelo urbanizado. Este éxito ha llevado a una profusión de legislaciones autonómicas que recogen esta figura como estandarte de su nuevo urbanismo, aunque aportando, como ya expuso esta Institución en el Informe correspondiente al año 2004, importantes variaciones sobre la original concepción valenciana.

Sin embargo, a pesar de esta notoriedad, un año más ha de destacarse el alto número de quejas presentadas por ciudadanos de la Comunidad Valenciana, de cuyo estudio se deduce un evidente rechazo a esta técnica de ejecución urbanística que estableció la Ley de la Generalidad Valenciana 6/1994, de 15 de noviembre, reguladora de la Actividad Urbanística y, en especial, a la institución del agente urbanizador.

Además, como ya se apuntó el pasado año, muchas de estas reclamaciones las formulan ciudadanos extranjeros adquirentes de viviendas en el litoral levantino, que no han dudado en acudir a buscar el apoyo de sus embajadas y consulados y, como no, de las instituciones de la Unión Europea, entre ellas el Parlamento, denunciando ante todas ellas su malestar y preocupación por los efectos que dicho modelo urbanístico supone para sus propiedades. Incluso, el ejecutivo comunitario el pasado 21 de marzo de 2005, les dio la razón en primera instancia, iniciando un expediente sancionador contra España

al considerar que la Ley 6/1994, vulneraba las directivas comunitarias sobre contratos públicos, así como los artículos 43 a 55 del Tratado de la Unión Europea, y los principios generales indicados por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, en particular el principio de igualdad de trato entre los distintos licitadores que optan a urbanizar un determinado ámbito.

A mayor abundamiento, en la actualidad esta institución del agente urbanizador está siendo objeto de importantes tensiones internas, por su cuestionamiento en el ámbito jurisdiccional y doctrinal, y externas por la posible aplicación de la doctrina que ha asentado el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en recientes sentencias, referentes a la sujeción de actuaciones urbanísticas a la normativa de contratación comunitaria.

En efecto, esta Defensoría ha podido constatar que en varias de las quejas que, por este motivo, se han recibido en el año 2005, los reclamantes cuestionan, como un argumento más en contra de estos desarrollos urbanísticos, precisamente la adecuación de la figura del agente urbanizador y su funcionamiento, a la normativa de contratación pública estatal y comunitaria. La previsión de la Ley 6/1994, de la aplicación subsidiaria de la normativa estatal de contratación pública en las relaciones derivadas de la adjudicación de los programas de actuación integrada, en lo que ésta no contradiga lo dispuesto en la propia norma autonómica (artículo 29.13), ha provocado diversos pronunciamientos judiciales sobre este asunto, frecuentemente aludidos por los ciudadanos en sus escritos de queja.

Tiene gran interés la cuestión de inconstitucionalidad contra varios artículos de la Ley 6/1994, planteada por la Sección 1ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana mediante Auto de 15 de octubre de 2001, en la que calificaba al urbanizador como concesionario de servicio público y, por reenvío normativo del antiguo artículo 159.2 de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas, entendía que procedía aplicarle el régimen de concesión de obras. Consideraba que gran parte del articulado destinado a regular la concurrencia, selección y ejecución de planeamiento, mediante agente urbanizador privado, era incompatible con las previsiones de la legislación estatal de contratación pública que tiene carácter básico. Esta cuestión de inconstitucionalidad fue contestada por Auto del Tribunal Constitucional, Pleno de 16 de julio de 2002, en el sentido de inadmitirla a trámite por incumplimiento de los requisitos procesales exigidos por la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (artículos 35.1, 35.2 y 37.1).

Ante la falta de pronunciamiento por el alto tribunal sobre el fondo de la cuestión, la Sección 1ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana ha dictado sucesivas sentencias en las que deslinda la normativa que considera aplicable en la ejecución de planeamiento mediante agente urbanizador, e inaplica determinados artículos de la ley valenciana, bien por considerarlos contrarios a la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas y, por tanto, derogados por su disposición derogatoria única, bien por entender que contradicen la normativa comunitaria de contratación pública, que tiene primacía frente al Derecho interno y desplaza la normativa autonómica, por aplicación del principio del efecto directo.

Es esta interpretación del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana la que defienden varios de los formulantes de las quejas que ha recibido el Defensor del Pueblo durante el año 2005, especialmente colectivos, asociaciones de vecinos, agrupaciones de propietarios, etc. Defienden la postura del citado órgano judicial cuando propugna que la naturaleza jurídica de la relación entre el agente urbanizador y la Administración es un contrato público de concesión de servicio público —y, por tanto, sujeto a sus normas—, conclusión que alcanza el citado órgano jurisdiccional, tras el análisis de la normativa estatal de contratación pública y la comunitaria a la luz de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, especialmente a la de su famosa Sentencia de 12 de julio de 2001, *caso Scala*, en la que considera que la previsión por la legislación italiana de la adjudicación directa de obras de urbanización y edificación, cumple con todos los requisitos de un contrato público de obras, que definía el artículo 1 *a)* de la Directiva 93/37/CEE sobre coordinación de procedimientos de adjudicación de contratos públicos de obras y que ha sido mantenido por la normativa posterior (Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004).

Estas sentencias han sido objeto de un amplio debate doctrinal y, además, las del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana recurridas ante el Tribunal Supremo. De confirmarse esta interpretación, la eficacia directa y la primacía del Derecho comunitario, implicaría que sus determinaciones relativas a los contratos públicos de obras serían inmediatamente aplicables al procedimiento de selección del agente urbanizador recogido en la ley valenciana, siempre que el importe de las obras supere el umbral económico marcado por la citada Directiva.

Estos pronunciamientos judiciales sin duda han provocado una cierta inseguridad jurídica entre los ciudadanos y administraciones de la Comunidad Valenciana que, a criterio de esta Institución, no se verá despejada hasta que el Tribunal Supremo resuelva los recursos de casación presentados en su contra. De hecho, varias legislaciones autonómicas han realizado un acercamiento a la legislación de contratos (Asturias, Extremadura, Andalucía y Galicia), mientras que las comunidades precursoras (Valencia y Castilla-La Mancha) se han planteado realizar modificaciones que las acerquen a las reglas de contratación pública, como es el caso valenciano, cuya nueva ley urbanística recoge ese sentir.

Por lo demás, las quejas versan sobre los mismos temas que en años anteriores, es decir, la disconformidad manifestada por la mayoría de las personas que recurren a esta Institución suele referirse una vez más, a los elevados costes de urbanización fijados por el agente urbanizador, circunstancia que les obliga a ceder edificabilidad dada su incapacidad para afrontarlos en metálico. En la mayoría de los casos, son pequeños propietarios afectados por actuaciones urbanísticas a ejecutar por este sistema, los que se dirigen a esta Institución manifestando su oposición, por un lado, a que se convierta en urbanizador de sus parcelas, un empresario particular que no es ni siquiera propietario del terreno y, por otro, como se acaba de exponer, a los excesivos costes de urbanización fijados por aquél.

En efecto, esta Institución ha podido comprobar el riesgo de indefensión que, en ocasiones, sufren estos propietarios ante posibles abusos por parte del agente urbanizador

y que se producen sobre todo por dos motivos: la inexistencia de competencia (propuesta de un único programa) y simultáneamente una irresponsable relajación del control municipal. Alegan los formulantes de las quejas que el urbanizador, por regla general, valora de forma insuficiente el precio del suelo y de las construcciones existentes, de tal manera que, si el propietario opta por pagar en terrenos, al tener estos escaso valor, se ve obligado a ceder una buena proporción de los mismos, o bien, si no tiene suficiente terreno o dinero para pagar las cuotas de urbanización, incluso recurrir a la expropiación, correspondiéndole normalmente una indemnización muy alejada de los valores de mercado. Al igual que en los informes correspondientes a años anteriores, es preciso resaltar que sería deseable que las administraciones públicas extremasen el control sobre las valoraciones presentadas por los urbanizadores, al objeto de que éstas reflejen con la mayor exactitud posible el valor real que el mercado asigna a cada tipo de suelo y a las construcciones existentes sobre el mismo.

Asimismo, parece razonable recomendar que se establezcan medidas que potencien la transparencia y publicidad en los procesos de toma de decisiones, y reforzar las garantías de los propietarios. En la práctica los concursos deben ser rigurosos, de manera que se incentive la competencia entre las distintas alternativas a los efectos de lograr que los agentes urbanizadores asuman más obligaciones de urbanización en beneficio de los propietarios. Además de estas propuestas, parece oportuno considerar algunos aspectos procedimentales, como podrían ser los relativos a la ampliación de los plazos establecidos para presentación de alternativas en competencia, la exigencia de garantías previas más rigurosas de los aspirantes a urbanizador, regular más detalladamente el procedimiento relativo a los informes técnico-jurídicos previos a la adjudicación, etcétera (0217022, 0308855, 0402705, 0402908, 0413163, 0416190, 0425241, 0425860, 0426292, 0426573, 0500103, 0500765, 0501849, 0501998, 0502973, 0504470, 0504543, 0506394, 05008187, 05008390, 05008414, 05013293, 05016693, 05020510, 05022752, 05023065, 05023068, 05023070, 05023071, 05023072, 05023098, 05023100, 05023284, 05023285, 05023287, 05023349, 05023532, 05023948, 05023351, 05025054, 05028666 y 05033641).

A pesar del alto número de quejas recibidas, sin embargo, justo es resaltar asimismo, los esfuerzos realizados por la Consejería de Territorio y Vivienda de la Generalidad Valenciana para incorporar a la Ley 16/2005, de 30 de diciembre, de la Generalidad, Urbanística Valenciana, que entrará en vigor el próximo 1 de febrero de 2006, aquellas modificaciones encaminadas a solucionar los problemas denunciados por los ciudadanos desde la entrada en vigor de la Ley 6/1994, de forma que se garanticen sus derechos, y se mejore la aplicación práctica del modelo y su adecuación a las demandas sociales.

Es pronto, desde luego, para realizar una valoración general sobre la eficacia de las novedades introducidas en esta nueva ley urbanística, así como los efectos que su entrada en vigor tendrá en la ciudadanía, y finalmente si será capaz de resolver los problemas detectados en la práctica. Por ello, parece oportuno esperar un tiempo prudencial a que el grado de implantación de esta ley permita, precisamente, realizar una valoración acerca de su incidencia y repercusión social.

Baste decir, no obstante, que en líneas generales la nueva ley sigue manteniendo la totalidad de la actividad urbanística como una función pública, continúa reconociendo a la iniciativa privada, propietaria o no del suelo, y la libertad de empresa el derecho a

la promoción urbanística, ejecución de planeamiento y edificación. Refuerza la posición del propietario del suelo, garantizando sus intereses legítimos en el desarrollo de las actuaciones urbanísticas, sin perjuicio del mantenimiento del principio en que se fundamenta el sistema relativo a considerar la producción de solares edificables como una típica función empresarial. Recoge, asimismo, esta ley los principios estatales de contratación pública y del procedimiento administrativo común entre sus determinaciones, además de incorporar previsiones que tienden a disminuir la discrecionalidad en la selección de alternativas y adjudicación de los programas de actuación integrada.

Esta orientación supone la consolidación de una tendencia de acercamiento de legislación autonómica a la estatal en materia de contratación y procedimiento que, en gran medida, se había ya producido en normas autonómicas precedentes, así como la revisión de la regulación de algunos aspectos normativos cuya aplicación práctica habían hecho recomendable su regulación más minuciosa o incluso su reconsideración.

15.1.4. Licencias urbanísticas

Es obligado este año aludir, en el apartado dedicado a las licencias urbanísticas, a la nueva Ordenanza de tramitación de licencias urbanísticas vigente en la ciudad de Madrid desde el día 8 de enero de 2005. Con ocasión de las investigaciones que lleva a cabo, el Defensor del Pueblo con frecuencia se ve obligado a exigir a las distintas administraciones públicas, con competencias en esta materia, un compromiso de coordinación, claridad y agilidad en el otorgamiento de licencias, de modo que los procesos de petición y obtención de éstas se conviertan en actividades rápidas, cómodas y transparentes dando cumplimiento, de este modo, al principio de eficacia estipulado en el artículo 103.1 de la Constitución, que ha de regir en la actividad desarrollada por las administraciones públicas.

A alcanzar dichos fines responde esta nueva regulación de los actos sujetos a licencia urbanística y de los procedimientos administrativos para su tramitación, que se ha elaborado contemplando como objetivos básicos la simplificación, agilización y racionalización de las tramitaciones, y se desarrolla en un marco respetuoso con el reparto de competencias establecido en la Ley 38/1999, de 6 de noviembre, de Ordenación de la Edificación.

Esta Institución ha podido advertir en sus actuaciones que los promotores de viviendas afirman que, si se cumplieran los plazos previstos en las ordenanzas municipales de tramitación de licencias, no se producirían desviaciones en los precios iniciales que, al final, siempre repercuten sobre los ciudadanos adquirentes de las viviendas. Y es que para este sector, los desesperantes retrasos que sufren algunos trámites son una de las causas por las que muchas veces el precio de aquéllas roza cifras desorbitadas.

Por lo que respecta al contenido material de la ordenanza y según se expresa en su propia exposición de motivos, la principal novedad es la creación de una licencia urbanística única que autoriza todos los actos de edificación y uso de suelo, entendiendo que si la pretensión del solicitante es única, la respuesta de la Administración municipal debe ser, por tanto, también única. La ordenanza, por tanto, adopta el criterio de que en ningún caso cuestiones accesorias o parciales deben impedir la concesión de la licencia para

la actuación principal. A tal efecto, se introducen mecanismos de flexibilización tales como los programas de autorizaciones o la aprobación de proyectos parciales, cuando quede asegurada la viabilidad urbanística del conjunto bajo la condición legal resolutoria de obtención de licencia definitiva.

Son numerosas las quejas que recibe esta Institución, en las que los ciudadanos muestran su disconformidad porque la Administración ha iniciado procedimientos sancionadores y de restablecimiento de la legalidad urbanística por obras para cuya ejecución, a su juicio, no sería necesario obtener licencia municipal. En esta ordenanza por primera vez se hace una relación completa de los actos que no precisan de ésta incluyendo —además de los establecidos en las leyes— las pequeñas obras de mejora de los acabados de las viviendas y locales.

Asimismo, la nueva disposición municipal incorpora unos anexos exhaustivos para facilitar la identificación de los procedimientos por los que se debe tramitar cada solicitud. Y así se establecen cuatro tipos de procedimiento para la tramitación de licencias, en función de la complejidad y trascendencia de la actuación para la que se solicita. El procedimiento de actuación comunicada adquiere una dimensión muy superior a la que tenía hasta ahora, al incluir las pequeñas obras y gran parte de las nuevas instalaciones de actividades en locales. El procedimiento simplificado va a permitir la implantación de actividades de tamaño medio en locales, conjuntamente con las obras para acondicionarlos, mediante un sencillo procedimiento con un plazo de resolución de un mes, transcurrido el cual la licencia debe entenderse concedida por silencio administrativo positivo, si concurren las demás circunstancias establecidas para ello. Por el procedimiento ordinario se tramitarán todas las actuaciones que tienen verdadera significación urbanística o medioambiental y las que pueden afectar a la seguridad o al patrimonio arquitectónico protegido. En la modalidad de procedimiento ordinario abreviado, el plazo para el otorgamiento es de dos meses, mientras que en el procedimiento ordinario común las obras en ningún caso pueden iniciarse sin licencia urbanística, siendo el plazo máximo para su concesión de tres meses.

En definitiva, el objetivo que se pretende con esta nueva regulación se recoge en la propia exposición de motivos de la misma, esto es, la simplificación y racionalización de las tramitaciones, incorporando criterios de calidad en el desempeño del servicio, de forma que permita paralelamente una mejora en la gestión de los expedientes de disciplina urbanística y la simplificación de las tareas de información urbanística, así como la incorporación de las nuevas tecnologías en la relación de los ciudadanos con los servicios municipales. Todo ello redundará en una mayor facilidad para la participación ciudadana y una reducción de trámites y plazos que fomentará la implantación de actividades económicas y eliminará trabas burocráticas en las obras cotidianas de mantenimiento de los inmuebles privados, compatibilizando la necesaria estabilidad del marco normativo con los requerimientos inherentes al desarrollo dinámico de la ciudad.

Sin embargo y a pesar de las mejoras evidentes que incorpora la nueva ordenanza, esta Institución ha podido advertir a través de sus investigaciones que, transcurrido un año desde su entrada en vigor, también ha sido merecedora de críticas negativas por parte de promotores de nuevas edificaciones, abogados, arquitectos, en definitiva de los operadores inmobiliarios que intervienen en este sector. Así uno de los puntos que más

controversia ha despertado es el relativo al silencio positivo. El artículo 47 establece que, cuando transcurriesen los plazos señalados para resolver la licencia, con las interrupciones legalmente procedentes, sin que la Administración municipal hubiera adoptado resolución expresa, operará el silencio administrativo de la siguiente manera: si la licencia se refiere a cualquier otro tipo de actuaciones que no sean actividades realizadas en la vía pública o en bienes de dominio público patrimoniales, se entenderá otorgada por silencio. Se exceptúan de esta regla aquellos supuestos en que debe emitirse declaración de impacto ambiental o informe de evaluación ambiental de actividades. En estos casos, cuando hayan transcurrido los plazos legalmente previstos para resolver sin que se haya emitido declaración o informe, se deberán entender desestimadas las licencias por silencio administrativo.

Se trata de una redacción un tanto confusa, ya que teniendo en cuenta la literalidad del artículo, se podría entender que deja abierta la puerta a posibles interpretaciones en contra. Este hecho, a juicio de esta Institución, podría generar cierta incertidumbre e inseguridad, motivo por el cual, hubiera sido deseable la introducción de otro apartado que cerrase dicho artículo y en el que se constatase que la resolución expresa de la Administración posterior al plazo del silencio sólo podría ser confirmatoria del mismo. Es decir, que el acto administrativo producido por silencio positivo tendría el mismo valor que el pronunciamiento expreso, tal y como se establece en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, cuyo artículo 43, en efecto, determina que los actos administrativos producidos por silencio administrativo se podrán hacer valer tanto ante la Administración como ante cualquier persona física o jurídica, pública o privada, al mismo tiempo que establece que la estimación por silencio administrativo tiene a todos los efectos la consideración de acto administrativo finalizado del procedimiento.

De cualquier forma, no es posible afirmar que hayan sido muchas las licencias obtenidas por silencio positivo, por lo que sirvan estas líneas para que, al menos, las recomendaciones que contienen sean tenidas en cuenta en caso de futuras modificaciones de esta normativa.

Otro problema que, según ha podido constatar esta Defensoría, preocupa a los afectados por la norma, es la articulación y el funcionamiento de las entidades certificantes. Según la disposición adicional de la ordenanza municipal, se podrán establecer convenios con los colegios profesionales que determinen distintos grados de colaboración en orden a la comprobación formal del contenido de los proyectos técnicos o, en su caso, la expedición de un visado especial que acredite que aquél cumple con la normativa aplicable en los procedimientos de otorgamiento de licencias.

Este precepto puede dar lugar también a múltiples interpretaciones, ya que no determina con exactitud cómo se van a realizar ni por quién esas certificaciones. A juicio de esta Institución, hubiera sido mucho más eficaz, tal y como se ha sugerido por algún colectivo de profesionales del sector, contemplar la posibilidad de incorporar junto al proyecto sometido a licencia un certificado de homologación del proyecto, expedido por alguien distinto al redactor del mismo. De esta manera se lograría agilizar los plazos, al reducir considerablemente el trabajo de los funcionarios que podrían contar con un informe de órganos certificantes independientes.

Otro precepto de la norma municipal que, según ha podido saber esta Institución, despierta cierta desconfianza en el sector inmobiliario, es el relativo a los requerimientos para la subsanación de deficiencias. De acuerdo con el artículo 44, el requerimiento ha de ser único y debe precisar las deficiencias y el plazo para su subsanación. Aspecto éste sobre el que esta Institución tiene serias dudas, ya que con ocasión de las investigaciones que lleva a cabo, ha podido constatar que en la práctica, los requerimientos son vagos y difusos y no dejan claro qué defectos hay que corregir; y ello sin contar las consideraciones subjetivas del funcionario o técnico que informe el proyecto y la solicitud de licencia. Por ello, con independencia de las sugerencias concretas que esta Institución realiza generalmente a los ayuntamientos en sus investigaciones, parece lógico afirmar que hubiera resultado considerablemente útil detallar con exactitud en esta nueva ordenanza con vigencia en la ciudad de Madrid cómo deberían hacerse los requerimientos y sus contenidos esenciales.

Finalmente, otro aspecto que no acaba de convencer a los destinatarios de la norma es el que se contempla en su artículo 12, que determina que se podrán formular consultas «relativas a la situación urbanística de una determinada parcela, solar, inmueble o local, así como de los actos o usos del suelo permitidos». Además, la idea de promover una Administración que colabore de forma positiva con el solicitante, se plasma en la incorporación de la consulta urbanística especial (artículo 13), en la que el órgano encargado de conceder la licencia responde al proyectista acerca de las dudas concretas que se le planteen, pudiendo proponer soluciones alternativas. Se pretende así evitar posteriores requerimientos y alcanzar mayor transparencia en las interpretaciones normativas. Justo es decir que aunque, en principio parece positiva esta posibilidad de efectuar consultas, sin embargo, hubiera sido deseable que se hubiera establecido al mismo tiempo la obligación para los técnicos municipales de responder a dichas consultas, pudiendo, así obtener un informe preceptivo.

De cualquier forma, y sin perjuicio de cómo se aplique la ordenanza por los técnicos municipales, lo cierto es que, en principio, debe valorarse el esfuerzo del Ayuntamiento de Madrid por crear una regulación más flexible y sencilla para la tramitación de las licencias urbanísticas, que debería beneficiar tanto a los ciudadanos como a los profesionales (0216471, 0310810, 0500402, 0501116, 05010008 y 05013624).

15.2. Vivienda

15.2.1. Introducción

La regulación de viviendas protegidas con financiación pública, ha perseguido históricamente el doble fin de promover la construcción y oferta de viviendas para estimular la producción, el consumo y el empleo, y de fomentar, mediante la promoción pública de viviendas o la financiación privilegiada a promotores privados, adquirentes y arrendatarios, el acceso a la vivienda de los colectivos sociales más desfavorecidos en condiciones económicas más asequibles que las del mercado.

En esencia se trata de una regulación cuya vigencia y eficacia depende de la política de vivienda de las administraciones públicas y, en consecuencia, tanto de las partidas presupuestarias consignadas para proveer las necesidades de acceso a la vivienda que en

cada caso se aprecien, como de los incentivos creados a través de convenios con las entidades financieras, para generar contingentes monetarios que faciliten el acceso al mercado secundario de hipotecas, mediante la concesión de préstamos tal y como correctamente previó el Real Decreto-Ley de Viviendas de Protección Oficial de 1978.

El Real Decreto-Ley 31/1978 es, además, el instrumento normativo que creó el actual sistema de vivienda de protección oficial, aunque no modificó apenas lo relativo al régimen jurídico de la vivienda después de la calificación definitiva. Las viviendas de protección oficial calificadas definitivamente antes del Real Decreto-Ley 31/1978, se someten a la legislación anterior en lo relativo al plazo de duración del régimen, pero están sometidas al nuevo sistema en lo relativo al régimen de uso y conservación y régimen sancionador. Para acceder a las ayudas contempladas en la normativa de 1978, las viviendas de protección oficial deberán respetar los límites superficiales exigidos por esta última.

Como se ha señalado por la totalidad de la doctrina, aunque el término vivienda de protección oficial tenga hoy una importancia ciertamente atenuada, en cuanto, de una parte, expresa sólo una más de las formas posibles de protección pública a la vivienda entre las innumerables que pueden ser creadas por las comunidades autónomas, y, de otra, un modelo de protección sobre el que paulatinamente van creando las comunidades autónomas el suyo propio, su importancia radica en que —con las excepciones que pueden encontrarse para todo tipo de vivienda protegida en los sucesivos planes de vivienda—, es prácticamente el único régimen de vivienda protegida que cuenta con un estatuto jurídico inmobiliario y contractual completamente acabado. Por otra parte, el régimen de vivienda de protección oficial es naturalmente expansivo y sus normas, como se ha señalado, están llamadas a ser el estatuto jurídico de todo tipo de vivienda protegida, al menos con eficacia supletoria.

Este modelo sin embargo está abocado a una profunda transformación, que, sin embargo, no acaba de fraguar.

Transformación en primer lugar porque la vivienda es, en efecto, una materia sobre la que, por habilitación del artículo 148.1.3 de la Constitución, todas las comunidades autónomas han asumido competencia exclusiva, lo cual de entrada pudiera parecer que impide al Estado crear o mantener un sistema de normas para el fomento de viviendas, o regular el estatuto de las viviendas construidas al amparo de un régimen de protección sustentado sobre sus recursos financieros. Esta conclusión encontraría su apoyo en las Sentencias del Tribunal Constitucional 13/1992 y 39/1992 que niegan que la capacidad de gasto del Estado sobre sus propios recursos constituya un título competencial específico, que permita regular normativamente el sector económico subvencionado con aquellos fondos.

Sin embargo, la Sentencia del mismo Tribunal 152/1988 ha confirmado la constitucionalidad de los planes estatales de vivienda, considerando que el Estado dispone de, al menos, dos títulos competenciales para establecer un régimen para las viviendas protegidas financiado con fondos estatales. En primer lugar, la competencia sobre las bases de la coordinación económica (artículo 149.1. 13ª de la Constitución); en segundo lugar, la competencia para establecer las bases de la ordenación del crédito (artículo 149.1.11ª de la Constitución). A esto habría que añadir el título estatal exclusivo en la legislación civil y para dictar las bases de las obligaciones contractuales.

Pero, como se ha sugerido, ello no es obstáculo para que las comunidades autónomas puedan asimismo llevar a cabo una política de vivienda propia, complementando con sus propios recursos las actuaciones de protección. Y como, por otra parte, la Administración estatal carece de poder para ejecutar su propia política de fomento de vivienda, la aplicación de los planes estatales sólo puede llevarse a cabo por las comunidades autónomas, tal y como señala la exposición de motivos del Real Decreto 1/2002, por el que se aprobó el Plan estatal 2002-2005 recientemente concluido:

> «Dada la asignación de competencias entre los diferentes niveles de administraciones públicas, el Estado carece de la posibilidad de llevar a cabo el cumplimiento de sus planes de vivienda de forma autónoma. En efecto, son las comunidades autónomas las que ostentan, en principio, las competencias en materia de vivienda y disponen de los instrumentos para, sea actuando directamente sea mediante su contacto inmediato con los ciudadanos, llevar a efecto las políticas de vivienda».

En suma, corresponde a las comunidades autónomas integrar en su política general de vivienda las ayudas reguladas por el Estado, adaptándolas a sus necesidades concretas dentro de una política propia y específica, de modo que el reconocimiento del derecho a las ayudas económicas financiadas con fondos estatales, así como la calificación de las viviendas, lo hacen las comunidades autónomas de acuerdo con su propio conjunto normativo.

De resultas de ello, en segundo lugar, el entero sistema de protección que hasta ahora seguía obedeciendo en lo fundamental al modelo de 1978, parece caminar hacia un nuevo esquema de perfiles inciertos; tanto por las derogaciones puntuales que el citado modelo ha venido sufriendo a través de normas sustantivas como la Ley de arrendamientos urbanos de 1994, que afecta significativamente al régimen de vivienda protegida con destino a arrendamiento; la legislación urbanística de las comunidades autónomas, que ha consagrado y generalizado la calificación de suelo con destino a vivienda protegida; o la propia legislación de vivienda de las comunidades autónomas, las cuales van, como se ha dicho, generando paulatinamente su propio modelo de vivienda protegida al margen y con prevalencia sobre la del Estado; o los sucesivos planes estatales de vivienda, que han ido adaptando cuando no alterando el sistema surgido en 1978.

El proceso someramente expuesto ha abocado a una situación, la actual, en que el régimen de vivienda protegida está al menos sujeto a una triple tensión dialéctica de difícil síntesis, no abordada ni por tanto resuelta por los poderes públicos:

1º. La tensión existente entre un modelo histórico concebido como instrumento de fomento para facilitar el acceso de las familias más desfavorecidas al disfrute de una vivienda, el cual, aun teniendo a sus espaldas más de veinticinco años, persiste en gran medida en la actualidad; y la percepción de la necesidad de un nuevo modelo, todavía no fraguado en el plano normativo, pero en el que existe coincidencia sobre las dos premisas de que debe partir: la necesidad de extender la política de vivienda a amplísimas capas de población (no sólo los más desfavorecidos) dadas las dificultades generalizadas de acceso, y consecuentemente con ello, la necesidad de que la acción pública en materia de vivienda dé un giro desde la pura esfera del fomento hacia un mayor grado de intervención administrativa.

2º. La existente entre el sistema normativo estatal cuya virtualidad en el plano de la definición del régimen jurídico de la vivienda protegida, es la de un ordenamiento de carácter supletorio del que al efecto establezcan las comunidades autónomas, pero que en el plano de la financiación de actuaciones tiene competencia plena e indistinta de la que corresponde a las comunidades autónomas; y el propio régimen sustantivo que cada vez con mayor frecuencia aprueban estas últimas en el ejercicio de sus competencias exclusivas, régimen a veces desacorde con los objetivos de los planes de financiación de actuaciones protegibles aprobados por el Estado.

3º. La tensión en fin, entre una opción que podríamos denominar más liberalizadora del régimen de vivienda, en la medida en que la vinculación al régimen de protección se modula y reduce en el tiempo, desvinculando además las condiciones de sujeción de la vivienda a un régimen de protección del acceso a los mecanismos de financiación cualificada, y una opción de mayor intervención que opta por una vinculación al régimen de protección durante toda la vida de la vivienda.

Todo ello genera un panorama normativo peculiar que, visto desde fuera, parece una complicada madeja que combina normas tanto estatales como autonómicas, que casi inevitablemente generan una sensación de inseguridad tanto en los agentes sociales que coadyuvan a la producción de vivienda protegida, como de los propios destinatarios de las viviendas.

15.2.2. Los planes estatales 2002-2005 y 2005-2008

Semejante impresión es claramente perceptible, si se analizan algunas situaciones creadas tras la aprobación del Plan Estatal de Vivienda 2005-2008.

A la primera opción, que hemos denominado liberalizadora, señalada en el punto anterior, parecía orientarse el Plan 2002-2005, con su tratamiento más flexible del precio de venta en segundas o ulteriores transmisiones, con la elevación de rentas arrendaticias y repercusión de costes del propietario al inquilino, con el ensanchamiento del régimen de protección a viviendas con distintas configuraciones de superficie y uso, con la desvinculación del régimen de protección a la vivienda del sistema de financiación cualificada que pueda establecerse en el marco de cada plan de vivienda, etcétera.

Por el contrario, el nuevo Plan 2005-2008 aprobado por el Real Decreto 801/2005 de 1 de julio, «para favorecer el acceso de los ciudadanos a la vivienda», aunque no rompe como no podía ser menos con la trayectoria del plan precedente, se orienta hacia una perdurable sujeción de la vivienda a un estatuto de protección: evitando la posibilidad de descalificación voluntaria, medida que está muy en línea con la incorporación de la calificación jurídica de vivienda protegida al estatuto del suelo, que fue propiciada desde la legislación ubanística estatal de los años noventa y generalizada por las diversas leyes de suelo y urbanismo de las comunidades autónomas; con un cuadro de fijación de precios en segundas o posteriores transmisiones de vivienda; restringiendo las posibilidades de venta de las viviendas con destino al arrendamiento; o mediante la previsión del registro de adquirentes de vivienda protegida, entre otras medidas.

Sería prematuro desde este Informe anual realizar un juicio valorativo del Plan 2005-2008, cuya vigencia comenzó en el mes de julio de 2005, pero sí cabe apuntar la incertidumbre que se ha creado para las actuaciones que se encuentran a caballo entre el nuevo plan y su precedente, situaciones a las que por otra parte les resulta de aplicación, como ya se ha señalado, las nuevas reglamentaciones de las comunidades autónomas.

Un caso notorio de dificultad se crea por la necesidad de saber con certeza si a las promociones de vivienda protegida con destino a alquiler les será aplicable el artículo 20 del Real Decreto 1/2002, de 1 de enero, por el que se aprueba el Plan 2002-2005, según el cual:

> «La obtención de financiación cualificada para la promoción y rehabilitación de edificios y viviendas, para su cesión en arrendamiento, supondrá la vinculación de los mismos a dicho régimen de uso durante un período de diez o veinticinco años, según sea la duración contratada del período de amortización del préstamo.Dicho plazo de vinculación, que deberá figurar en la calificación o declaración provisional de actuación protegida, se contará a partir de la fecha de la calificación o declaración definitiva».

O por el contrario el artículo 5º del Real Decreto 801/2005, de 1 de julio, por el que se aprueba el nuevo Plan 2005-2008 conforme al cual:

> «Las viviendas sujetas a regímenes de protección pública que se acojan a las medidas de financiación establecidas en este Real Decreto tendrán un régimen de protección, sin posibilidad de descalificación voluntaria, que se extenderá a toda la vida útil de la vivienda, considerando como tal un período de 30 años, contado desde su calificación definitiva, aunque las comunidades autónomas podrán establecer un plazo superior».

En una primera aproximación, la nueva regulación no sólo ofrece una situación incierta respeto de las actuaciones de promoción de viviendas con destino a arrendamiento del Plan anterior, sino con la Ley 29/1994 de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos, cuya disposición adicional primera establece lo siguiente:

> «1. El plazo de duración del régimen legal de las viviendas de protección oficial, que se califiquen para arrendamiento a partir de la entrada en vigor de la presente Ley, concluirá al transcurrir totalmente el período establecido en la normativa aplicable para la amortización del préstamo cualificado obtenido para su promoción o, en caso de no existir dicho préstamo, transcurridos veinticinco años a contar desde la fecha de la correspondiente calificación definitiva.
>
> 7. Lo dispuesto en los apartados anteriores será de aplicación general en defecto de legislación específica de las comunidades autónomas con competencia en la materia».

No debería olvidarse que lo dispuesto en una norma de carácter reglamentario, no puede vulnerar lo dispuesto en una norma de rango legal, y que la contradicción existente no puede salvarse porque la Ley de Arrendamientos Urbanos mencione el tipo específico de vivienda de protección oficial, puesto que este es precisamente el régimen establecido por el Estado que su Administración no puede contradecir. Tampoco valdría

la apelación al carácter supletorio de Ley estatal respecto de la legislación que al respecto dicten las comunidades autónomas, porque ello, de una parte, no acaba de salvar la antinomia dentro del propio ordenamiento estatal, y, de otra, puede generar, con motivo de la aplicación de un plan concreto, una colisión con el ordenamiento de las propias comunidades autónomas (todo ello sin detenernos en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre los límites a la potestad del Estado, para dictar normas sobre una materia con efectos meramente supletorios, cuando las comunidades autónomas han hecho uso de sus competencias exclusivas sobre esa materia, Sentencia 61/1997).

Es el caso, por ejemplo, de la Comunidad de Madrid, que en el año 2005 ha dictado el Decreto 11/2005, de 27 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Viviendas con Protección Pública de la Comunidad de Madrid, dictado en ejecución de la Ley 6/1997, de Protección Pública a la Vivienda. Conforme a este Reglamento de la Comunidad de Madrid:

> «1. El régimen legal relativo al uso, conservación, aprovechamiento y precio máximo de las viviendas con protección pública tendrá la siguiente duración:
>
> b) Para las viviendas con protección pública para arrendamiento: veinticinco años a contar desde la calificación definitiva de las mismas, salvo que se hubiere obtenido préstamo cualificado para su promoción, en cuyo caso, la duración será la misma que la del plazo inicial de amortización de dicho préstamo, a contar, igualmente, desde la fecha de calificación definitiva.
>
> c) Para las viviendas con protección pública para arrendamiento con opción de compra: siete años a contar desde la calificación definitiva de las mismas.
>
> 2. Las limitaciones que impone el régimen legal de protección pública se extinguirán quedando, en consecuencia, sometidas las viviendas al régimen general establecido en la legislación común:
>
> a) Por el mero transcurso del plazo que corresponda, de conformidad con lo dispuesto en el apartado anterior, y sin que sea necesario ninguna declaración especial al efecto» (artículo 8).

Como se ve, hay una palpable falta de congruencia entre normas que están llamadas a coordinar, a través de las respectivas administraciones, una política de vivienda que dé satisfacción a las demandas ciudadanas y proporcione un marco de seguridad y certeza, a quienes intervienen en ese proceso.

Líneas más arriba manifestábamos que es pronto para vaticinar sobre el éxito y futuro del Plan 2005-2008, pero indudablemente parece imprescindible una reconsideración integral de la política de vivienda protegida, que atienda a su vocación expansiva de acuerdo con las necesidades sociales, defina un marco normativo dotado de seguridad y certeza en las relaciones jurídicas que a su amparo se construyan, y delimite con precisión el ámbito que corresponde a cada Administración pública, y la coordinación entre ellas.

15.2.3. El acceso a la financiación cualificada

La necesidad de un marco congruente dotado de la suficiente seguridad y certeza, es trasladable igualmente al campo de las relaciones entre la Administración promotora del respectivo plan de vivienda y las entidades financieras que colaboran en la consecución de los objetivos fijados a través de los convenios que suscriben con la primera.

La cuestión tiene unos perfiles imprecisos, desdibujados, debido a que el acceso a la financiación cualificada, punto de apoyo de lo que páginas más arriba denominábamos acción de fomento, constituye una situación compleja con tres sujetos y dos vertientes. Tres en efecto son básicamente los sujetos intervinientes: la Administración que fija anualmente el tipo de interés de los préstamos convenidos (anteriormente denominados cualificados) que pueden solicitar los beneficiarios del sistema de protección; el particular ya sea promotor, adquirente o adjudicatario de la vivienda que desea acogerse a la financiación cualificada; y la entidad financiera que concede el préstamo en los términos convenidos con la Administración. Las relaciones que se plantean entre los tres sujetos se mueven a su vez en dos planos: el plano de las relaciones jurídico públicas entre, de una parte, la Administración y el ciudadano en el contexto de las normas vigentes sobre vivienda protegida y de los planes de financiación de las actuaciones protegibles dentro del volumen de recursos asignados y, de otra, entre la Administración promotora del plan y la entidad financiera que concede el préstamo en los términos previstos en el convenio que al efecto ha suscrito con la primera; y el plano de las relaciones estrictamente privadas entre el solicitante del préstamo y la entidad financiera que en su caso lo otorgue.

¿Puede la entidad financiera imponer condiciones o establecer requisitos, en el ámbito de su autonomía de la voluntad al solicitante del préstamo al margen de lo establecido en el convenio suscrito con la Administración? Contra lo que pudiera parecer este es un tema decisivo, porque si bien es difícil negar a una entidad privada su facultad, incluso su obligación, de adoptar todas las medidas tendentes a la devolución del préstamo previa comprobación de la capacidad económica y solvencia del prestatario, la aceptación acrítica y sin matices de esta regla podría frustrar los objetivos de un plan de vivienda o, al menos, convertir a las entidades financieras en órganos de selección —puesto que los recursos disponibles son limitados— de quienes vayan a ser los beneficiarios del plan.

Es por ello que esta Institución ha recomendado, en el contexto del Plan 2002-2005, al Ministerio del que depende la política de vivienda (anteriormente Fomento, hoy Vivienda), que ejerza las facultades corresponden a la Dirección General de Arquitectura y Política de Vivienda, de resolución de las posibles dudas sobre la interpretación y aplicación de los términos del convenio suscrito con las entidades financieras, tanto en sus aspectos formales y de tramitación como en cuanto al logro de sus finalidades básicas, de modo que se eviten, en particular, eventuales exclusiones o discriminaciones en cuanto a la concesión de préstamos convenidos.

La recomendación se ha dictado en aplicación de la cláusula sexta de los convenios, suscritos por el Ministerio con diversas entidades financieras en el marco de las actuaciones previstas dentro del Plan 2002-2005 —cláusula que, por cierto, se repite en los convenios suscritos para la aplicación del Plan 2005-2008—, para que el Ministerio evitara que una entidad financiera condicionase el otorgamiento de un préstamo cualificado

para la rehabilitación de una vivienda a la constitución de garantía hipotecaria sobre la misma, condición o, mejor, requisito no previsto para las actuaciones de rehabilitación de viviendas dentro del Real Decreto 1/2002 de 11 de enero por el que se aprobó el Plan 2002-2005.

La recomendación no ha sido aceptada al entender el Ministerio que las condiciones que las partes establezcan al suscribir un contrato, siempre que no contravengan las normas del plan o del convenio suscrito, se inscriben en el ámbito de la autonomía de la voluntad, no pudiendo interferir en ellas la Administración pública. El argumento de la Administración tal y como antes se había señalado enmarca correctamente el problema y tiene un peso que no cabe desconocer. Con todo, esta Institución estima que la citada cláusula sexta habilita a la Administración para controlar no sólo el cumplimiento de los aspectos jurídico-administrativos en el otorgamiento de préstamos por las entidades financieras, préstamos que, no se olvide, son el presupuesto necesario de los subsidios que procedan, sino también de los aspectos jurídico-privados que puedan incidir negativamente en la consecución de los objetivos del plan o produzcan discriminación en su otorgamiento (0402186 y 05019220).

Con otro aspecto de la financiación, como son las ayudas directas de la Administración, tiene que ver la recomendación sostenida desde largo tiempo por el Defensor del Pueblo dirigida a la acomodación de los tipos de interés, los préstamos convenidos a la evolución del mercado hipotecario.

La tendencia a la baja de los tipos de interés desde hace ya varios años (que parece invertirse levemente en el momento de elaborar este informe), ha propiciado una situación en la que el gravamen que soportan los titulares de viviendas acogidas a planes ya concluidos con tipos de referencia elevados —en torno al 11,5 por 100—, es superior a las condiciones de otorgamiento de préstamos con garantía hipotecaria en el mercado aun contando los prestatarios con una subsidiación de la cuota que para esas condiciones llega hasta el 7,5 por 100. La solución prevista para estos casos ha sido permitir la novación del préstamo con la entidad concedente, o la subrogación de otra entidad en el préstamo por el saldo vivo pendiente, sin que se incurra por ello en la obligación de devolver las ayudas percibidas, a cambio de la pérdida de la condición cualificada del préstamo y, por tanto, de la subsidiación de la cuota a satisfacer por el prestatario.

Esta Institución considera que tal medida establecida en la Ley 2/1994 de 30 de marzo, modificada parcialmente por la Ley 36/2003 de 11 de noviembre, de Medidas de Reforma Económica para actuaciones acogidas al Real Decreto 1932/1991 de 20 de diciembre, aunque loable es insuficiente porque para los adquirentes de viviendas protegidas acogidos a planes posteriores en los que el tipo de interés de referencia, similar al de mercado, sigue existiendo la ayuda consistente en la subsidiación de la cuota a satisfacer, razón esta por la que se ha recomendado en el año 2003 al Ministerio la adopción de una disposición, que permitiera la preservación de los subsidios a los titulares de actuaciones acogidos al Real Decreto 1932/1991 aun cuando hubiesen procedido a la novación o subrogación de sus préstamos.

La importancia de este tema ha merecido un intercambio de reflexiones con el Ministerio de la Vivienda, que se ha prolongado hasta el ejercicio que cubre este informe. La recomendación ha sido rechazada sobre la base de tres argumentos nada desdeñables.

El impacto económico de la medida sobre el volumen de recursos disponible; la necesidad de asignar esos recursos al mayor número de personas posible; y la eficacia del mecanismo de novación o subrogación, gracias al cual el titular de la vivienda puede obtener un significativo beneficio, si las condiciones de mercado mejoran a las del tipo de interés de referencia minorado en el porcentaje subsidiado.

Sin embargo esta no es, a juicio de esta Institución, la cuestión de fondo, porque lo que late y anima a la subsidiación no es al fin y a la postre que el titular de la vivienda disfrute de un tipo de interés más o menos ventajoso, sino que sea cual sea el tipo, aun cuando sea muy ventajoso, tenga una ayuda suplementaria en atención a sus condiciones de renta que hacen muy gravoso el pago de un préstamo. Si esta idea ha pervivido hasta hoy en los sucesivos planes de vivienda, no se entiende bien que no puedan beneficiarse de la subsidiación quienes se acogieron al Real Decreto 1932/1991 (0308436) o con matices distintos también (05017600).

Sobre ayudas, confrontar además entre otras (0410925, 0413569, 0413631, 0421914, 0424397, 0427887, 0500613, 0501383, 0503380, 0503480, 0505524, 0505710, 0506775, 0506775, 0506522, 0507077, 05011925, 05024421, 05025175, 05026293, 05028487, 05028864, 05029753, 05030237, 05030328 y 05035319).

15.2.4. Los planes autonómicos

En el terreno de las comunidades autónomas el hecho más destacable es, como se ha señalado con anterioridad, la tendencia a la asunción de un modelo de vivienda protegida propio e independiente del que el Estado se dio en 1978, que además tienda a una integración armónica de los instrumentos característicos de una política de intervención y fomento de la vivienda con los de ordenación de suelo y ejercicio de la acción pública urbanística, que esta Institución viene demandando en los últimos informes anuales.

A este empeño responde la Ley 13/2005, de 11 de noviembre, de Medidas para la Vivienda Protegida y Suelo de Andalucía. Es desde luego loable el esfuerzo integrador que dicha norma ha producido entre el régimen de suelo y de vivienda, pero sus preceptos, en particular el artículo 12 relativo a las segundas y posteriores transmisiones de viviendas protegidas, han suscitado diversas dudas sobre la situación jurídica de los destinatarios de la norma. Conforme a dicho precepto:

> «Las segundas o posteriores transmisiones intervivos de la titularidad del derecho de propiedad o de cualquier otro derecho real de uso y disfrute sobre las viviendas protegidas, estarán sujetas a los derechos de tanteo y retracto legal a favor de la Administración de la Junta de Andalucía.
>
> Los compradores de vivienda protegida no podrán transmitirlas intervivos ni ceder su uso por ningún título, durante el plazo mínimo de 10 años desde la fecha de formalización de la adquisición».
>
> «2. Sin perjuicio de la autorización que requiera la transmisión del derecho sobre la vivienda protegida, los/las titulares de viviendas protegidas comunicarán al órgano competente previsto en el apartado anterior la decisión de trasmitir, e indicarán el precio, la forma de pago y las demás condiciones de la transmisión.»

Nada tiene que objetar esta Institución a la regulación de un instrumento de amplia tradición —al menos en el plano normativo— en nuestro sistema de suelo y vivienda, cuya finalidad última es verificar el cumplimiento de los requisitos de precio y adquirente en las transmisiones de vivienda protegida y el aseguramiento de los objetivos de protección; sin embargo de nuevo la sombra de incertidumbre planea sobre situaciones consolidadas o en curso de consolidación bajo normas y planes anteriores a esta Ley.

En concreto la cuestión estriba en saber si esta Ley se aplica a adquirentes de viviendas acogidas a planes anteriores cuyas normas establecen una regulación distinta y, de aplicarse, en qué medida o a qué concretas situaciones.

El clima de incertidumbre creado ha llevado, en el momento de elaboración y cierre de este Informe anual, a dictar la Orden de 20 de enero de 2006 relativa al ejercicio de los derechos de tanteo y retracto en segundas y posteriores transmisiones de viviendas calificadas con anterioridad a la Ley 13/2005. Su exposición de motivos reconoce que «en aras de la seguridad jurídica, la presente Orden tiene por objeto establecer una serie de reglas clarificadoras en cuanto al ejercicio de los derechos de tanteo y retracto legal previstos en el artículo 12 de la Ley 13/2005, de 11 de noviembre en relación con las segundas o posteriores transmisiones de viviendas protegidas».

El resultado logrado, que puede dar lugar a nuevos problemas interpretativos, es un cuadro complejo de diversas situaciones y momentos, conforme al cual el grado de aplicación de la Ley varía desde la no aplicación hasta la aplicación plena según se trate de viviendas acogidas a planes anteriores a los planes andaluces de vivienda, al I y II planes andaluces, o al III y al vigente plan.

En Madrid, el Plan de Vivienda Joven, aprobado por Decreto 108/2004 de 8 de julio, reseñado en el Informe correspondiente al año 2004, ha sido absorbido en sus contenidos por el Decreto 12/2005 de 27 de enero, de Ayudas Económicas a la Vivienda en la Comunidad de Madrid al regular la vivienda con protección pública para arrendamiento a jóvenes con derecho de opción de compra sobre la misma. Este Decreto amplía a su vez la posibilidad de promover vivienda en alquiler con opción de compra para la generalidad de la población, en especial para las familias numerosas, y regula las ayudas a la vivienda con protección pública de precio limitado, tipo a medio camino entre la vivienda protegida y la libre, sujeta a un precio máximo y dirigida al segmento de población con un nivel de renta, de nuevo especialmente dirigido a familias numerosas con necesidad de acceder a viviendas de mayores dimensiones.

El Decreto se sitúa así en la línea de la generalización de la política de vivienda a capas más amplias de población, pero como quiera que, obviamente, los recursos públicos dedicados a vivienda no son ilimitados —como tampoco lo son en ningún otro sector intervenido—, surge la pregunta de si con esta tendencia expansiva de la política de vivienda no se está incurriendo en el riesgo de una reasignación inequitativa de los recursos públicos. Los riesgos son básicamente dos: que por asignación de recursos a la vivienda, por ejemplo, de precio limitado, se dejen de atender necesidades en vivienda, por ejemplo de integración social, dirigida a las capas más desfavorecidas; y que segmentos de población queden en un terreno que podríamos denominar de «tierra de nadie» al no encajar su situación personal, familiar, de renta etc., en ninguna de las líneas de ayuda, por arriba o por abajo, más próximas a ella, es decir, que el solicitante de

ayuda no alcance los requisitos de un tipo de ayuda y supere los de otro tipo, no pudiendo beneficiarse de ninguna ayuda.

Estos no son riesgos que alcancen sólo a la Comunidad de Madrid, sino que se generalizan allí donde la política de vivienda tiende a expandirse (0413631, 0501383, 0503380, 0503480, 0504697, 0506740, 05007447, 05009435, 05013725, 05025175, 05026293, 05028487 y 0503237).

Los casos expuestos hacen preciso recordar que la política de vivienda requiere un marco estable, lo que no quiere decir inmóvil, de la mayor certeza y seguridad posibles para los operadores y beneficiarios de las viviendas protegidas y de la definición de un nuevo modelo de protección a la vivienda que integre y coordine la acción de todas las administraciones públicas.

15.2.5. Promoción privada y pública de vivienda

En el ámbito de la promoción privada de la vivienda protegida, tres son los problemas que habitualmente se presentan: los defectos constructivos de las viviendas de nueva construcción que se entregan a sus adquirentes, los retrasos en la ejecución de promociones y la percepción de sobreprecios por encima del legal máximo fijado, según los grupos de clasificación establecidos para las zonas o áreas establecidas por las comunidades autónomas.

Por lo que respecta al primero de ellos, las reclamaciones por defectos constructivos constituyen una queja clásica y recurrente en el ámbito de la vivienda protegida —también en el de la privada—, cuya importancia, al menos en el terreno cuantitativo y comparativamente hablando, comienza a declinar a consecuencia seguramente de la moderna legislación de ordenación de la edificación y de la implantación de normas de calidad y normas técnicas de edificación. En contraste con esta disminución de las reclamaciones por defectos constructivos o, quizá precisamente a causa de ello, se aprecia en la mayoría de asuntos de los que llegamos a tener conocimiento, una relajación en el ejercicio de la potestad sancionadora por las diversas administraciones de vivienda que a menudo y pese a la supervisión ejercida por esta Institución, dejan caducar los expedientes sancionadores incoados (0203736, 0206518 y 0314981).

El retraso en la ejecución de promociones de viviendas de nueva construcción, es un fenómeno generalizado que no cabe sopesar al margen de otros fenómenos y factores que exceden del ámbito de la vivienda, para situarse dentro de la evolución de la economía española de los últimos años, donde el motor fundamental de crecimiento ha residido y reside aún en el sector de la construcción y, dentro de este en el de la vivienda. Este proceso, al que ya se aludió en el Informe correspondiente al año 2004, hunde sus raíces entre otros factores sobradamente conocidos y repetidos hasta la saciedad, en primer lugar, en una evolución desaforada de los precios de la vivienda que ha propiciado, dentro de un proceso de retroalimentación que algunos han denominado «burbuja», la retención especulativa de suelo incluso en los casos en que está calificado para vivienda protegida, en segundo lugar, en el desplazamiento del esfuerzo inversor y de ahorro privado hacia la vivienda, generando una demanda sin parangón en ningún país de nuestro entorno, por último, pero no lo último, en una legislación, particularmente la de suelo,

compleja, abstrusa, y en cierta medida burocratizante, que ralentiza cuando no dificulta la transformación de suelo bruto ciudad, o, desde la perspectiva que ahora interesa, en vivienda.

En este contexto son harto frecuentes las denuncias por retrasos extraordinarios en la ejecución de actuaciones, con destino a vivienda protegida de nueva construcción, en las que sin embargo los promotores han tomado dinero a cuenta en concepto de pago a cuenta, reserva, etc. Hay de todo en estos casos: atomización excesiva de la propiedad de las unidades de ejecución que dificulta sobremanera su gestión, la voluntad deliberada de algunos promotores de financiar su actividad con las entregas a cuenta de los adquirentes, generando un negocio paralelo de financiación de otras actuaciones, operaciones de compraventa de suelos cuyo valor de mercado se incrementa día a día, etcétera.

En un marco semejante no puede sorprender la denuncia convertida en clamor, por la percepción de sobreprecios en las viviendas protegidas de promoción privada, frente al cual las administraciones han reaccionado con medidas de diversa índole y éxito relativo o directamente dudoso como: la aproximación de los precios de vivienda a los de mercado, abierta por el Real Decreto 1721/2004 de 23 de julio, que modificó la cuantía del precio básico a nivel nacional y creó la categoría hoy derogada de municipios de grupo 0, provocando en algunos lugares como Madrid una amplia protesta por el incremento que la Orden de aplicación de 8 de noviembre autorizó en el precio de la vivienda protegida; la adopción de medidas legislativas por las comunidades autónomas incrementando significativamente las sanciones por sobreprecio; la regulación de los derechos de adquisición preferente —tanteo y retracto— a favor de la Administración, para operaciones de transmisión de suelo en zonas previamente delimitadas, y para operaciones de transmisión —segundas o posteriores transmisiones— de viviendas protegidas; o los novedosos registros públicos de demandantes de vivienda protegida y el registro de viviendas protegidas, previstos ambos en el Real Decreto 801/2005 de 1 de julio por el que se aprueba el plan 2005-2008.

La experiencia acumulada en estos cuatro últimos años denota que la respuesta de los poderes públicos ante los problemas enunciados va a remolque de los acontecimientos, sin capacidad de anticipación ante fenómenos previsibles y sin una respuesta coordinada y eficaz desde los diversos sectores del ordenamiento, que pueden y deben incidir sobre la materia (urbanístico, de vivienda, hacendístico, fiscal, sancionador etc.) y desde las administraciones llamadas a ejercer sus respectivas potestades (0313945, 0314658, 0428577, 0427454, 05024566, 05018926, 05034527, 05018926, 05010898, 05014285, 05018487, 05018677, 05018788, 05018756, 05018747, 05018796, 05018689, 05018926, 05018966, 05019063, 05019314, 05019456, 05019452, 05019651, 05019649, 05020173, 05020330, 05024566, 05026411, 05029064 y 05034527).

Pocas novedades se ofrecen en el ámbito de la promoción pública de la vivienda, donde la demanda constante versa, como no podía ser de otra manera, sobre la escasez de recursos destinados a su producción en contraste con la ya aludida tendencia expansiva de los tipos de vivienda de promoción privada, sobre la impugnación de los procesos de adjudicación de viviendas, con una casuística que se resiste a ser ahormada dentro de unos parámetros que expresen una tendencia, o sobre las condiciones de adquisición y conservación de las viviendas cuando estas se ofertan en arrendamiento,

entre otros. Las reflexiones y pautas de supervisión adoptadas tradicionalmente por esta Institución dirigidas a la comprobación de la correcta aplicación de las normas por los promotores públicos, con una interpretación siempre favorable a la satisfacción del derecho al disfrute a la vivienda, se mantienen en el período al que se refiere el presente Informe (0401255, 0402227, 0413604, 0417173, 0417366, 0427147, 0428479, 0501771, 0501863, 0503425, 0503570, 0503935, 0504667, 0504703, 05011729, 05011663, 05013317, 05016434, 05026119, 05031580, 05039378, 0414873, 0421647, 0428226, 0428588, 0500105, 0500222, 0500985, 0500895, 05029523 y F0500023).

15.2.6. Instituto para la Vivienda de las Fuerzas Armadas

En esta parcela se viene constatando una tendencia a la reducción del número de quejas que se refieren fundamentalmente a los procesos de enajenación de viviendas, desalojos o sobre la obligación de mantenimiento por el propietario de las viviendas arrendadas, cuestiones todas ellas tratadas pormenorizadamente en nuestros anteriores informes.

El proceso de enajenación de viviendas iniciado al amparo de la Ley 26/1999, de 9 de julio, de Medidas de Apoyo a la Movilidad Geográfica de los Miembros de las Fuerzas Armadas, ha dado lugar a una actuación de esta Institución que se inició en el año 2003, con referencia a tal iniciación en el Informe anual del curso pasado y conclusión en este ejercicio, en la que se ha recomendado al Instituto la exclusión de la cláusula de renuncia por el adquirente, al saneamiento por vicios ocultos establecida en los contratos tipo de compraventa de viviendas, por abusiva y nula al contravenir la Ley 7/1998, de 19 de julio, de Condiciones Generales de Contratación y, así mismo un control más riguroso de las tasaciones de las viviendas cuya enajenación se negocia. La recomendación ha sido aceptada en este segundo punto del rigor en el control de las tasaciones, pero no en el primero al entender que la renuncia al saneamiento por vicios ocultos no es abusiva (0302584).

Este año de ha iniciado también una consulta con el Ministerio de Defensa, sobre las razones de la exclusión de los miembros de la Guardia Civil del concurso de enajenación de viviendas militares desocupadas, pues si bien es cierto que los miembros de la Guardia Civil no dependen del Ministerio de Defensa, sino del de Interior, lo que en principio les excluye del ámbito de aplicación de la Ley en el cumplimiento de las misiones de carácter militar que se les encomiende dependen de este último departamento, lo que podría ameritar su inclusión en los concursos. Del resultado de esta consulta se dará noticia en el próximo Informe (05029753).

15.2.7. Recapitulación

La experiencia acumulada estos años en el tratamiento de las quejas, en la que se registran invariablemente los problemas descritos en este informe, como son las dificultades de acceso a la vivienda protegida sea de promoción pública o privada, la percepción de sobreprecios por parte de los promotores privados, el incumplimiento a veces de los programas anuales de actuaciones protegibles dentro de cada plan, los retrasos en la

ejecución de actuaciones, la burocracia desconectada del conocimiento de la situación de concreta necesidad, etc., contrasta con las novedades que van surgiendo en el plano normativo como el Plan estatal 2005-2008, la Ley 13/2005 andaluza de medidas de protección de vivienda y suelo, el nuevo Reglamento de viviendas con protección aprobado también en 2005 por la Comunidad de Madrid o el anteproyecto de nueva Ley estatal de Suelo y Valoraciones, instrumentos todos ellos de los que cabe esperar eficacia en la resolución de los problemas antedichos, pero que no parecen alumbrar u orientar un nuevo modelo de vivienda que supere las tensiones anteriormente descritas. La vivienda desgraciadamente es hoy para la sociedad española un problema de tal magnitud, que puede ser denominado como problema Estado que, como tal, debería ser abordado. Tal apreciación no significa que desde esta Institución se postule por una sola política de vivienda que ignore el modelo de competencia que nos hemos dado, pero sí reclama una acción de los poderes públicos unitaria, lo que implica una acción coordinada en la identificación de los problemas, en la contemplación de los mecanismos de resolución y en la respuesta normativa, financiera y organizativa que debe darse a los mismos, problemas cuyos perfiles han cambiado tanto como la propia sociedad española en los últimos treinta años.

16. ADMINISTRACIÓN LOCAL

16.1. Organización, funcionamiento y régimen jurídico

El incumplimiento de las normas que rigen el funcionamiento de los órganos de gobierno local y hacen posible el control efectivo de su actividad, por un lado, así como el incumplimiento de las normas que regulan el procedimiento aplicable al registro de documentos, a la tramitación de expedientes y a la publicidad y constancia de los actos y acuerdos municipales, por otro, están en el origen de numerosas quejas planteadas, fundamentalmente, por miembros de las corporaciones locales que, de una forma u otra, han visto vulnerados los derechos que la ley les atribuye para el desempeño de las funciones para las que han sido elegidos.

La intervención del Defensor del Pueblo en estas quejas se dirige a salvaguardar la plena efectividad del derecho fundamental a participar en los asuntos públicos que reconoce el artículo 23.1 de la Constitución, y el fundamento de su admisión, cuando ésta se produce, no es otro que la acreditación de la efectiva imposibilidad de usar los medios de control que la ley establece, frente a las decisiones o acuerdos presuntamente ilegítimos o arbitrarios que pudieran adoptar las autoridades locales.

Precisamente, la utilización de las instituciones con finalidades distintas, y aun contrarias, de aquellas para las que fueron previstas, dio lugar a la intervención ante el Ayuntamiento de Pinto (Madrid) por la denuncia de una presunta estrategia de acoso a un concejal de la oposición, que culminó en el acuerdo de creación de una denominada «Comisión de investigación para la defensa de la honorabilidad de [aquí los apellidos del edil en cuestión]» que al socaire de esa presunta defensa, lo que parecía pretender era investigar determinados aspectos de la vida del concejal de cuando ni siquiera intervenía en política.

Tras las averiguaciones pertinentes, esta Institución se vio en la obligación de dejar constancia del contrasentido que suponía la creación de una comisión informativa, para

ejecución de actuaciones, la burocracia desconectada del conocimiento de la situación de concreta necesidad, etc., contrasta con las novedades que van surgiendo en el plano normativo como el Plan estatal 2005-2008, la Ley 13/2005 andaluza de medidas de protección de vivienda y suelo, el nuevo Reglamento de viviendas con protección aprobado también en 2005 por la Comunidad de Madrid o el anteproyecto de nueva Ley estatal de Suelo y Valoraciones, instrumentos todos ellos de los que cabe esperar eficacia en la resolución de los problemas antedichos, pero que no parecen alumbrar u orientar un nuevo modelo de vivienda que supere las tensiones anteriormente descritas. La vivienda desgraciadamente es hoy para la sociedad española un problema de tal magnitud, que puede ser denominado como problema Estado que, como tal, debería ser abordado. Tal apreciación no significa que desde esta Institución se postule por una sola política de vivienda que ignore el modelo de competencia que nos hemos dado, pero sí reclama una acción de los poderes públicos unitaria, lo que implica una acción coordinada en la identificación de los problemas, en la contemplación de los mecanismos de resolución y en la respuesta normativa, financiera y organizativa que debe darse a los mismos, problemas cuyos perfiles han cambiado tanto como la propia sociedad española en los últimos treinta años.

16. ADMINISTRACIÓN LOCAL

16.1. Organización, funcionamiento y régimen jurídico

El incumplimiento de las normas que rigen el funcionamiento de los órganos de gobierno local y hacen posible el control efectivo de su actividad, por un lado, así como el incumplimiento de las normas que regulan el procedimiento aplicable al registro de documentos, a la tramitación de expedientes y a la publicidad y constancia de los actos y acuerdos municipales, por otro, están en el origen de numerosas quejas planteadas, fundamentalmente, por miembros de las corporaciones locales que, de una forma u otra, han visto vulnerados los derechos que la ley les atribuye para el desempeño de las funciones para las que han sido elegidos.

La intervención del Defensor del Pueblo en estas quejas se dirige a salvaguardar la plena efectividad del derecho fundamental a participar en los asuntos públicos que reconoce el artículo 23.1 de la Constitución, y el fundamento de su admisión, cuando ésta se produce, no es otro que la acreditación de la efectiva imposibilidad de usar los medios de control que la ley establece, frente a las decisiones o acuerdos presuntamente ilegítimos o arbitrarios que pudieran adoptar las autoridades locales.

Precisamente, la utilización de las instituciones con finalidades distintas, y aun contrarias, de aquellas para las que fueron previstas, dio lugar a la intervención ante el Ayuntamiento de Pinto (Madrid) por la denuncia de una presunta estrategia de acoso a un concejal de la oposición, que culminó en el acuerdo de creación de una denominada «Comisión de investigación para la defensa de la honorabilidad de [aquí los apellidos del edil en cuestión]» que al socaire de esa presunta defensa, lo que parecía pretender era investigar determinados aspectos de la vida del concejal de cuando ni siquiera intervenía en política.

Tras las averiguaciones pertinentes, esta Institución se vio en la obligación de dejar constancia del contrasentido que suponía la creación de una comisión informativa, para

la defensa de la honorabilidad de un concejal, en contra de la voluntad del presunto beneficiario de la misma.

Tal paradoja tenía su explicación en el hecho de que, tal y como decía el promotor de la queja, la verdadera finalidad de la comisión no era la que se predicaba en su título, sino la investigación de unas posibles irregularidades en las que habría podido incurrir el citado concejal, lo que en definitiva configuraría un fraude de ley en la actitud de la corporación al utilizar las facultades que le confiere el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, para la creación de comisiones informativas, con una finalidad espuria.

En efecto, nada habría que objetar a la creación por el pleno municipal de una comisión informativa especial para la investigación de determinado asunto concreto que afectase al Ayuntamiento, tal y como prevé el artículo 124 del Reglamento antes mencionado, pero resulta un sarcasmo crear una comisión con la intención clara, según se pudo comprobar a la vista de la documentación enviada por el propio Ayuntamiento, de investigar la actuación presuntamente irregular de un concejal, y denominar a dicha comisión aludiendo, tal y como se hizo, a la defensa de su honorabilidad.

Por todo ello, se procedió a formular el oportuno recordatorio del deber legal de utilizar las comisiones informativas municipales de conformidad con las previsiones establecidas al efecto en los artículos 123 y siguientes del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre (0426290).

El incumplimiento de las normas que regulan el régimen de sesiones ordinarias de los plenos y las comisiones municipales se ha tratado con ocasión de quejas cuyo objeto era bien la ausencia de convocatorias, bien el hecho de celebrarse habitualmente a puerta cerrada, o bien la desconvocatoria injustificada de plenos y comisiones (0500197, 0427093, 0500388 y 05028858).

La discriminación de los concejales no adscritos, a la hora de participar en las comisiones informativas municipales y de disponer de la documentación necesaria para el desarrollo de sus funciones, ha dado lugar a la admisión de quejas en las que se denunciaba precisamente el incumplimiento del principio de proporcionalidad a que debe ajustarse este tipo de actuaciones (05029194).

Especialmente anómala resultaba la situación en el Ayuntamiento de Castro Urdiales (Cantabria), al no haberse modificado la composición de las comisiones informativas, reajustándola a las variaciones sustanciales sufridas por los distintos grupos con representación municipal, hasta el punto de que nueve de un total de veintiún concejales se encontraban sin adscribir a otros grupos, formando de hecho un grupo mixto que sería mayoritario respecto del resto de los grupos existentes. Pues bien, al seguir las comisiones formadas con arreglo al reparto inicial de puestos entre los antiguos grupos, se había quedado sin representación la mayor parte de los concejales, por el simple hecho de formar parte del grupo de los no adscritos (05015418).

La negativa injustificada a las peticiones de información cursadas por los concejales en el ejercicio de su misión, supone un incumplimiento, de las obligaciones que se derivan del ejercicio de su derecho a obtener cuantos antecedentes, datos o informaciones

obren en poder de los servicios de la corporación, y resulten precisos para el desarrollo de sus funciones según la ley.

Entre los instrumentos de control en manos de los representantes municipales hay que destacar el derecho a la información, derecho cuyo ejercicio puede adoptar dos formas diferentes, de acuerdo al tipo de información que se pretenda obtener y según las responsabilidades de gestión que ostente el titular del derecho. La primera, que es la directa, supone que los concejales puedan acceder sin más a los documentos y datos que conforman los expedientes administrativos elaborados por los servicios municipales, con la mera solicitud cursada a quienes los tengan en su poder.

La segunda forma que puede adoptar el ejercicio del derecho de información, requiere la previa autorización del alcalde o de la comisión del gobierno para acceder a determinados documentos, autorización que puede entenderse concedida si en el plazo de cinco días, no se dicta resolución expresa y motivada denegando el acceso.

La ley establece como de libre acceso por parte de los concejales los documentos siguientes: a) los relativos a los asuntos incluidos en el orden del día de cualesquiera de los órganos colegiados del Ayuntamiento; b) todas las resoluciones y acuerdos adoptados por cualquier órgano municipal; c) la documentación económico-financiera comprendida en la cuenta general que deberá ser examinada, estudiada y objeto de informe por parte de la comisión especial de cuentas, y d) el resto de la documentación e información a que tienen derecho el conjunto de los ciudadanos.

Son supuestos todos ellos en los que basta la solicitud del concejal para acceder a la información y documentación que considere precisa, pudiendo optar entre examinarla y tomar nota de su contenido, u obtener copias de la misma, tal y como establece el artículo 16.1 *a*) *in fine* del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales.

Consideraciones como las que anteceden, justificaron la réplica a un informe del Ayuntamiento de Corral de Almaguer (Toledo) que pretendía justificar la negativa a facilitar la información solicitada por el promotor de una queja, aludiendo a un acuerdo en tal sentido adoptado, según se decía literalmente, por tener «serias dudas del uso que puede hacer [de la misma]», pues tal decisión supone un incumplimiento frontal respecto de las previsiones legales, tendentes a preservar la plena efectividad del derecho fundamental a participar en los asuntos públicos reconocido por el artículo 23.1 de la Constitución Española.

Por ello, se significaba que la posible utilización indebida de la información solicitada cabe perseguirla, de producirse efectivamente, por los medios que la ley prevé, sin que fuese admisible una actuación preventiva como la adoptada, que supone de por sí una vulneración de un derecho del promotor de la queja constitucionalmente protegido.

Todas estas consideraciones fundamentaron la consiguiente recomendación, para que se procediera a revocar el acuerdo de no entregar ninguna información al concejal promotor de la queja, y se adoptaran las medidas necesarias para que las solicitudes cursadas, en el ejercicio de las funciones inherentes a su cargo, fuesen cumplimentadas en los términos previstos en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, y en el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico

de las Entidades Locales aprobado por el Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre (0423805).

16.2. Información y participación ciudadana

Según se establece en la exposición de motivos de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Reforma del Gobierno Local, una de las novedades más relevantes en el ámbito organizativo de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local, es el establecimiento de un órgano para la participación de los vecinos y la defensa de sus derechos, poniendo la ley el acento en este ámbito al prever la necesidad de que esta defensa se garantice mediante la creación de una Comisión de Sugerencias y Reclamaciones, de carácter especial, que debe estar formada por miembros del pleno, con participación de todos los grupos políticos, siendo de preceptiva creación en los municipios de gran población.

A raíz de una queja en tal sentido, se puso de manifiesto que en el caso concreto del Ayuntamiento de Valencia, la citada comisión no había sido creada, aunque, al parecer, se estaban realizando las actuaciones correspondientes para adaptar las prescripciones contenidas en la Ley 57/2003 (entre las que se encuentra la Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones) a la organización municipal, teniendo en cuenta que la creación de la misma requiere, al igual que otras figuras que el propio título X de la Ley contempla, su adaptación mediante la aprobación de normas de carácter orgánico.

No obstante, dado que por las razones expuestas no se podía adelantar una previsión concreta, relativa a la fecha de su efectiva creación, el Ayuntamiento determinó crear, al objeto de dar soporte administrativo a la futura comisión, una Oficina de Sugerencias, Quejas y Reclamaciones y Relaciones con el Defensor del Pueblo y con el Síndic de Greuges, incardinada en el Servicio de Información al ciudadano, entre cuyas competencias está la centralización y coordinación de todas las sugerencias, reclamaciones y quejas que por cualquier medio presenten los ciudadanos e instituciones al Ayuntamiento (05019390).

La participación de los ciudadanos, en la vida pública de los municipios en los que residen, en el ejercicio de los derechos contenidos en el denominado «Estatuto del vecino», relativos a la información y participación ciudadana, ha dado lugar también a la tramitación de quejas, que han puesto de manifiesto, por ejemplo, la falta de medios humanos, alegada en muchos casos para justificar la imposibilidad de responder individualmente y de forma personalizada a todas las peticiones de información recibidas (0504765, 0504766, 0504767, 0504768, 0504769, 0504770 y 0504771).

La redacción del artículo 143 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales cuando establece literalmente que «el régimen de sesiones de las juntas vecinales se amoldará a lo dispuesto en este Reglamento para la comisión de Gobierno» ha sido utilizada por la Junta Vecinal de Aldeaseca de Armuña (Salamanca) para justificar la celebración de las sesiones de gobierno a puerta cerrada y sin la presencia de los vecinos.

El precepto transcrito utiliza un verbo (amoldar) que a juicio de esta Institución permite una interpretación flexible en pro de la publicidad de las sesiones, y más teniendo

en cuenta que en este asunto entra en juego el derecho fundamental a participar en los asuntos públicos (artículo 23 de la Constitución Española), derecho que resulta conforme al correlativo deber de todos los poderes públicos de «remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud, y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social» (artículo 9.2º de la Constitución).

Según la interpretación propuesta, la remisión a la regulación de las comisiones de gobierno debería entenderse realizada a efectos internos, es decir, a lo puramente organizativo, pero aplicando en lo relativo a la participación de los ciudadanos, las normas relativas al pleno, puesto que al fin y al cabo, de un pleno se trata, aunque sea de una entidad local menor.

Estas consideraciones llevaron a formular una recomendación para que las sesiones de gobierno de la junta vecinal en cuestión fuesen públicas, respetando de esa forma el derecho de los vecinos de la misma a participar en los asuntos que en ellas sean tratados (0427093).

16.3. Actividades y servicios de las corporaciones locales

Las importantes transformaciones sociales, económicas y culturales experimentadas por los municipios españoles, han venido de la mano de un aumento sustancial de las exigencias vecinales, en lo que se refiere a la satisfacción de necesidades y pretensiones dentro del amplio campo de la acción pública y de la diversidad de las actividades que se promueven, y de los servicios que se prestan por las administraciones locales.

La variedad de las quejas recibidas responde claramente al carácter universal de las competencias que tienen atribuidas las administraciones locales, a las que la Constitución configura como una de las piezas básicas de la organización del Estado desde una perspectiva territorial, cuya actividad alcanza prácticamente a todos los sectores de la realidad a los que se extiende la acción pública.

Entre los asuntos sobre los que versan las quejas tramitadas se pueden citar: las condiciones de disfrute y aprovechamiento de los bienes comunales; el ejercicio de las facultades en orden al mantenimiento y recuperación de los bienes públicos, especialmente en supuestos de caminos rurales usurpados por particulares; el estado y conservación de vías urbanas y caminos vecinales; las condiciones de salubridad, tanto en lo referido al suministro de agua potable y a la red de saneamiento, como al servicio de recogida de basuras y al de limpieza viaria; las relativas a las condiciones de tenencia y uso de animales domésticos; la prestación de los servicios de enterramiento; las tasas por la utilización de las instalaciones deportivas y sus condiciones de mantenimiento y seguridad, y la gestión de los padrones municipales.

La especial relevancia de las quejas recibidas, nos lleva a destacar por su número las referidas al mal estado de conservación de calles y vías públicas, lo que lleva aparejado dificultades de acceso, o situaciones de peligro para las personas o los vehículos (0501105, 0509130, 0501360, 0501861, 0501878, 0502389, 0502485 y 05032967).

Estos casos tienen una trascendencia mayor cuando se trata de vecinos con dificultades de movilidad, o se trata del acceso a centros escolares, lo que agrava el peligro por

el uso intensivo de las vías en determinadas épocas y horarios por parte de los alumnos y de los medios de transporte escolar (0502011, 0502012 y 0509295).

La existencia de una zanja delante de la puerta de una casa particular, a raíz de las obras para atajar una fuga en la red municipal de distribución de agua, dos años después de que se terminaran las obras, sin que se hubiesen atendido las reclamaciones de la vecina afectada, y ello a pesar del riesgo de accidente que la situación conllevaba, agravado por la ya elevada edad de la interesada, permitió comprobar que el Ayuntamiento de Carazo (Burgos) estaba aplicando una ilegítima forma de compulsión según la cual la zanja no sería reparada hasta que por el marido de la reclamante se cumpliera una orden de ejecución de otras obras de reparación de su finca.

La conducta descrita resulta inadmisible, por cuanto la ley establece los mecanismos para compeler a los administrados a ejecutar las actuaciones a las que vengan obligados, desde la ejecución subsidiaria o las multas coercitivas hasta la compulsión sobre las personas, sin que pueda justificarse en modo alguno que una corporación de derecho público utilice medios que no están permitidos por la ley y que constituyen una desviación de poder.

Tal conclusión llevó a la formulación de una sugerencia para que el Ayuntamiento en cuestión reparase la zanja, por ser el responsable de las obras en el curso de las cuales se produjo, responsabilidad que se agravaría en el supuesto de que se produjese algún accidente debido a la misma (0419674).

Otras quejas que por su número e importancia merecen ser destacadas, son las referidas a las deficiencias en el suministro de agua corriente, bien por la inexistencia de la red general, bien por la falta de autorización para la acometida del servicio, bien por la insuficiencia de la instalación para atender a la demanda existente (05016019, 05016426, 05018328, 05018582, 05019438, 05029123 y 05030268).

También el estado de los parques y zonas de juegos infantiles ha dado lugar a quejas por el mal estado de conservación, o por su ubicación en zonas peligrosas cercanas a carreteras de intenso tráfico (0420698, 05007032, 05011691 y 05014243).

Las diferencias entre ayuntamientos y comunidades de propietarios de urbanizaciones, respecto del cumplimiento de los convenios urbanísticos para la prestación de determinados servicios, es una fuente de reclamaciones por parte de aquellos propietarios que ponen de manifiesto las deficiencias que padecen en la prestación de los servicios públicos municipales, y reclaman la realización de las obras necesarias para los servicios comprometidos, desconocedores de que los incumplimientos denunciados son muchas veces achacables a las propias comunidades de propietarios a las que pertenecen, que bien por discrepancias respecto del contenido de los convenios en cuestión, bien por insuficiencia de los medios de que disponen, no hacen frente a sus obligaciones, con la consecuencia de que los ayuntamientos implicados se inhiben justificando su actuación en el incumplimiento de la otra parte (05018021, 05020175, 05022655 y 05024111).

Esta situación se complica cuando la urbanización constituida como entidad urbanística colaboradora de conservación está ubicada en más de un término municipal y, por tanto, hay más de un ayuntamiento implicado. En estos casos puede suceder que el cumplimiento de los convenios sea diferente según el municipio al que se pertenezca, de

forma que aun en la misma urbanización se puede contar o no con los servicios de alcantarillado, de recogida de basuras, de alumbrado público o de suministro de agua corriente, o tener o no las calles asfaltadas y con aceras (05021723).

La gestión de los padrones municipales ha sido cuestionada en lo referido a la tardanza en la tramitación de las solicitudes de alta, la denegación injustificada de las inscripciones, la práctica de altas indebidas, la exigencia para la concesión del alta de requisitos no requeridos estrictamente en la normativa aplicable, o la complejidad del procedimiento para la baja de inscripciones fraudulentas (05000256, 05002014, 05002436, 05002606, 05002691 05016879, 05030914, 05036576 y 05038527).

La exigencia para el empadronamiento de más requisitos de los previstos legalmente, llevó a formular una recomendación al Ayuntamiento de Madrid para que suprimiese del Manual del padrón municipal de habitantes las exigencias respecto del empadronamiento que no estén fijadas en la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local y en el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales (0423339).

Durante la tramitación de otra queja similar, se recibió una copia de una resolución de la Consejería de Presidencia y Gobernación de Melilla denegando una inscripción en el padrón municipal de habitantes, cuyo fundamento era la exigencia de requisitos, como el permiso de residencia, no requeridos estrictamente en la normativa aplicable en la gestión de los padrones municipales.

En efecto, tal exigencia no se prevé en ninguna de las normas aplicables en la materia, que son la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (artículos 15, 16 y 17); el Reglamento de Población y Demarcación Territorial, aprobado por el Real Decreto 1690/1986, (artículos 53 al 92) y, en desarrollo de los anteriores preceptos, las instrucciones técnicas dictadas a los ayuntamientos mediante la Resolución conjunta de 4 de julio de la Presidencia del Instituto Nacional de Estadística y de la Dirección General de Cooperación Territorial.

Hay que decir que, de conformidad con las normas citadas, la inscripción en el padrón se configura, no solo como una obligación, sino también como un derecho, por cuanto que es condición necesaria para adquirir la condición de vecino.

La finalidad del padrón es constatar el hecho en sí de la residencia, y no el control de los derechos de los residentes, y por ello la propia Ley de Bases del Régimen Local (artículo 18.2), determina que la inscripción en el padrón no es un acto administrativo idóneo para que de él se extraigan consecuencias jurídicas ajenas a su función.

De ahí que en el padrón deban estar dadas de alta todas las personas que habitan en el municipio, sean nacionales o extranjeras y, en este último caso, tengan o no regularizada su situación, siempre que presenten alguno de los documentos identificadores que sustituyan al documento nacional de identidad que se exige a los españoles, que puede ser, bien un documento oficial expedido por las autoridades españolas, como la tarjeta de residencia, bien un documento expedido por las autoridades del país de origen: pasaporte, o en el caso de nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea, la tarjeta de identidad nacional.

Todas estas consideraciones fundamentaron la consiguiente sugerencia, para que se rectificase el criterio seguido durante la tramitación del alta en el padrón municipal del promotor de la queja y se le concediese la inscripción, siempre que concurriesen los requisitos requeridos en las normas que resultan de aplicación, sin la exigencia del permiso de residencia que dio lugar a la desestimación inicial de la solicitud (04021233).

La posible exigencia de requisitos no requeridos estrictamente en la normativa aplicable a la gestión de los padrones municipales, estaba también en la base de las quejas de diversas organizaciones sociales como Cáritas Diocesana de La Rioja, Unión General de Trabajadores de La Rioja, Religiosas de María Inmaculada, Asociación Rioja Acoge y Cite-CC. OO., quejas en las que se reflejaban asimismo las dificultades que el Ayuntamiento de Logroño planteaba para tramitar el alta en el padrón municipal de los numerosos inmigrantes residentes en esa capital que acuden a esas entidades solicitando su ayuda para la realización de los trámites correspondientes (05038527).

A través del Diputado del Común de Canarias se recibieron los antecedentes de una reclamación cursada contra el Ayuntamiento de El Sauzal (Santa Cruz de Tenerife), por la baja, presuntamente indebida, del padrón municipal de habitantes de parte de los miembros de la unidad familiar de la promotora de la queja, en concreto su marido y dos de sus tres hijos. Al parecer la baja se había debido a la aplicación de las normas resultantes de la incorporación de las variaciones mensuales a los ficheros del Instituto Nacional de Estadística para evitar duplicidades, estando pendiente de que por el citado Instituto se resolviese lo procedente (05016879).

El padrón municipal debe reflejar el domicilio donde realmente reside cada vecino, teniendo en cuenta que la inscripción en el padrón ha de ser independiente de las controversias jurídico privadas sobre la titularidad de las viviendas en las que las mismas se producen, y también de las circunstancias físicas, higiénicosanitarias o de otra índole que concurran en el domicilio de que se trate.

La correcta aplicación de este criterio determina que se debe aceptar como domicilio válido para el padrón cualquier dirección en la que efectivamente vivan los vecinos. Por ello se admitieron a trámite ante el Ayuntamiento de Madrid las quejas presentadas por un grupo de familias residentes en los núcleos chabolistas de «Santa Catalina-Mirador del Ave» y «Los Trigales», del Puente de Vallecas (Madrid), que alegaban que les había sido denegada la inscripción en el padrón a pesar de que llevaban ya mucho tiempo residiendo allí.

Por la oficina de atención al ciudadano del distrito madrileño de Puente de Vallecas, se nos informó de que la mayoría de las familias ya se encontraban empadronadas en dichos núcleos, así como de las circunstancias por las que algunos de ellos no lo estaban, como el hecho de no aportar ninguna documentación justificativa de la residencia en este emplazamiento (título de propiedad, contrato de arrendamiento o suministro del agua, luz o electricidad), o la existencia de un informe de la Policía Municipal negativo, al referir los vecinos colindantes que no facilitaban ningún tipo de información sobre dichas personas.

El informe finalizaba indicando la dificultad que supone la realización del empadronamiento en estos núcleos de infraviviendas, al no presentar sus ocupantes ningún docu-

mento justificativo de la residencia en los mismos, y no existir tampoco denominación ni numeración oficial de las calles, lo que dificulta el trámite, todo ello al margen de la anomalía que supone la construcción de este tipo de emplazamientos incumpliendo la legalidad y previsiones del planeamiento urbanístico (0427866, 0427957 y 0427980).

16.4. Transporte de ámbito local

La seguridad de los usuarios del transporte público dio lugar a que la Empresa Municipal de Transportes de Madrid decidiera la suspensión de las medidas adoptadas de autorizar, a partir de agosto de 2003, el acceso de las sillas de niños desplegadas en los autobuses, ya que hasta esa fecha sólo se permitía su acceso plegadas, autorización que tenía un carácter provisional y cuyo fundamento era el atender las reiteradas peticiones realizadas por viajeros del transporte de autobús.

Lógicamente, la suspensión de esta medida origina problemas de acceso a los autobuses a numerosas personas que se ven obligadas a desplazarse con sus hijos en sillas, pues como relata la formulante de una queja que tiene dos hijos, de ocho meses y dos años y medio respectivamente, para viajar tendría que llevar al pequeño en brazos, al mayor de la mano y, a su vez, la silla plegada, lo que se convierte en una mision prácticamente imposible.

En el informe emitido por la Empresa Municipal de Transportes se ponía de manifiesto que convenía tener la certeza de que la autorización para llevar las sillas desplegadas garantizaba la seguridad del propio niño y de terceros, por lo que se hizo una observación cuidadosa de cómo se desarrollaba la puesta en práctica de la medida y se oyeron y recibieron opiniones y sugerencias, desde el Consorcio Regional de Transportes, el comité de empresa y las centrales sindicales, nombrando el Consejo Nacional de Transportes una comisión de trabajo para analizar las condiciones que deben cumplirse, para autorizar el acceso de sillas desplegadas en los autobuses. Todo ello produjo la incertidumbre sobre si se estaban cubriendo o no todas las exigencias de seguridad, por lo que aplicando un criterio de prudencia, se decidió la suspensión de la medida, subordinándola a que el mencionado Consejo Nacional llegara a una conclusión y además se pidió un informe al INSIA, Instituto dependiente de la Universidad Politécnica de Madrid.

Con posterioridad, la Asociación del Transporte Urbano Colectivo (ATUC), que agrupa a todas las empresas de transporte urbano, público y privado, formó otro grupo de trabajo con el fin de determinar cuáles han de ser las condiciones en las que deba permitirse el acceso con las sillas de niños a los autobuses, garantizando la seguridad tanto del niño como de los restantes viajeros, al tiempo que el asunto estaba siendo analizado en reuniones con el Consorcio Regional de Transportes de Madrid.

La Empresa Municipal de Transportes señaló la ausencia de legislación, tanto a nivel nacional como europeo, sobre la materia objeto de análisis, indicando que la Ley de Accesibilidad, que es la más próxima para este caso, aprobada en el año 1993 por la Asamblea de Madrid, no dispone del Reglamento correspondiente, y comunicaba la inexistencia de normativa de normalización, homologación de sillas de ruedas en cuanto a sus dimensiones, peso y otras características necesarias para que los fabricantes de autobuses puedan, a su vez, adaptarse a dicha normalización, así como tampoco existe

normativa específica que regule el tamaño, forma y dispositivos de frenado y seguridad en los coches de los bebés.

Se destacan dos aspectos de interés en el conflicto de derechos que se produce en la situación de acceso de un coche de bebé; de un lado, el derecho de los progenitores a desplazarse con sus hijos de corta edad, que requiere el uso de un cochecito de la forma más cómoda posible; de otro, la seguridad, en primer lugar, de los propios niños y del resto de los viajeros que pueden ser lesionados por los objetos punzantes en que se puedan convertir los elementos y piezas que componen el coche, en general, muy endebles, ya que el peso que deben soportar es pequeño. El otro punto que se resalta se refiere a los aspectos legales ante cualquier incidente que se pueda producir y, en este sentido, el alcance de responsabilidad de los conductores no desde un orden económico, que asume la empresa, sino desde un orden personal ante un incidente que alcance o lesione a un bebé, por no haberse completado el cuadro legal correspondiente.

Con el fin de buscar soluciones a este problema, la Asociación de Empresas del Transporte Urbano Colectivo hizo una encuesta para conocer la situación en distintas ciudades, en distintas empresas de transporte público, apreciándose una dispersión absoluta de criterios, de modo que se planteó este conflicto ante el Consejo Nacional de Transportes Terrestres, Sección Viajeros, donde hay un abanico de opiniones más amplio y representaciones de los consumidores, y se convocó nuevamente un grupo de trabajo auspiciado por dicho Consejo Nacional, al que asistieron representantes de la Empresa Municipal de Transportes de Madrid, el presidente de la Asociación del Transporte Urbano Colectivo, representantes sindicales, así como de consumidores de España.

El criterio compartido por todos los miembros del grupo, sin perjuicio de los distintos intereses y de las soluciones ofrecidas, es garantizar la seguridad de los usuarios de este transporte público, resaltándose por el representante de las empresas de transporte urbano la importancia de delimitar y estudiar la base jurídica de la responsabilidad en caso de accidentes, pues la casuística jurídica hace al conductor responsable en el supuesto de accidente. La conclusión a la que se pudo llegar es que no hay un método que garantice la seguridad de los bebés, cualquiera que sea el procedimiento que se autorice, siendo necesario que la autoridad competente establezca las normas y homologaciones pertinentes para la resolución del problema.

Ante este estado de cosas, se recabó informe del Ayuntamiento de Madrid quien comunicó que en una nueva reunión celebrada por el grupo de trabajo constituido para tratar este asunto, en la que tomaron parte representantes de la Empresa Municipal de Transportes de Madrid, Consorcio de Transportes de Madrid, Sindicato Comisiones Obreras, Sindicato Unión General de Trabajadores y Ministerio de Fomento, se alcanzó un consenso general sobre diversas propuestas presentadas, que se pueden sintetizar en lo siguiente: a) aceptación de la definición de personas con movilidad reducida para aquellas que viajen con niños en sillas de bebés, conforme a la clasificación dada por la Directiva 2001/85/CE, relativa a las disposiciones especiales aplicables a los vehículos utilizados para el transporte de viajeros con más de ocho plazas; b) necesidad de establecer las convenientes medidas de seguridad en el transporte urbano para las personas que viajan con niños pequeños, así como para los demás usuarios en el ámbito nacional, con independencia de la regulación que se haga por las comunidades autónomas y por

los ayuntamientos competentes en la materia; c) homologación de anclajes dentro del autobús para la persona que viaja con el bebé y para su propia sujeción, e instar al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, que es el competente a nivel nacional, para que establezca la normativa técnica aplicable a los transportes públicos urbanos, al igual que se ha hecho para el acceso de sillas de ruedas de las personas con movilidad reducida al transporte urbano.

La importancia del asunto tiene también repercusión en la Consejería de Transportes e Infraestructuras de la Comunidad de Madrid, que inició contactos con las asociaciones representativas de los transportistas de viajeros, responsables del Consorcio de Transportes de Madrid, los sindicatos de los trabajadores que prestan sus servicios en los autobuses, el Comité madrileño de transportes de viajeros, así como los representantes de todos los grupos parlamentarios, todos ellos convocados para una primera reunión el día 17 de enero de 2006, para, tras los resultados obtenidos, redactar una norma que garantice la movilidad urbana de las personas que quieren acceder a los transportes públicos con carritos de bebés, de manera que se solucione la ausencia de legislación específica que regule dicho aspecto. No obstante el importante avance que se ha producido en la resolución del problema que se está tratando, se ha considerado procedente dejar en suspenso la investigación y hacer un seguimiento de las posteriores actuaciones que se vayan realizando, hasta tanto quede patente que este asunto, que afecta a numerosos ciudadanos en su quehacer diario, esté regulado normativamente (0314526 y 0504484).

En esta línea, se presentó una queja firmada por 80 personas sobre la necesidad de que se adoptasen medidas de seguridad para 1os menores en los transportes públicos de corto y largo recorrido, aprobando a tal efecto una normativa que suponga la obligación de que los aviones, trenes y autobuses cuenten con asientos para ellos y con anclaje o cinturones para poner la silleta de los niños.

Respecto al transporte aéreo la Secretaría General de Transportes informó que las normas internacionales emitidas por las autoridades conjuntas de aviación, están recogidas en el Real Decreto 220/2001, de 2 de marzo, que contempla en el apartado JAROPS 1730 —asientos, cinturones de seguridad, arneses y dispositivos de sujeción de niños— la obligación de los operadores de disponer de un cinturón de bucle adicional de sujeción para cada bebé.

En el ámbito de su competencia, Renfe participaba que, en la actualidad, la mayoría, de los trenes ofertan plazas adaptadas a personas de movilidad reducida y que se ubican en zonas concretas de algunos coches con los elementos de anclaje necesarios para la sujeción de las sillas homologadas, y que, previamente a tomar cualquier decisión, se deben realizar los estudios necesarios para evaluar las necesidades de cada momento así como las posibles mejoras y posibilidades de implementación.

Por su parte, Ferrocarriles de Vía Estrecha (FEVE) señalaba que dentro del marco general de adecuación a las normativas de las comunidades autónomas que regulan la accesibilidad a personas con movilidad reducida en los servicios de transporte, se pusieron en marcha una serie de actuaciones concretas para facilitar a los viajeros con movilidad reducida su acceso al transporte público y, en este sentido, se vienen realizando actuaciones puntuales desde principios de la década de los noventa, tendencia que se ha convertido en norma en los últimos años al incluirse sistemáticamente en todos los pro-

yectos de obra nueva, construcción o remodelación de infraestructuras, así como en los programas de adquisición o renovación del material móvil, medidas para facilitar el acceso de las personas con movilidad reducida a los servicios ferroviarios.

Dichas medidas están encaminadas a homogeneizar la altura de los andenes y del material móvil. Respecto a lo primero, además de otras actuaciones, se ha fijado la altura en 1,05 m para los andenes y 1,1 m para las unidades, dándose prioridad a las líneas de cercanías, dado que la mayor parte del tráfico de viajeros de FEVE se realiza en estas líneas. En materia de infraestructuras, se ha puesto en práctica un programa de construcción de rampas accesibles para sillas de ruedas con una pendiente inferior al 70 por 100, que se instalan en todas las estaciones de nueva creación, así como en aquellas en las que se acometen remodelaciones de importancia, como es el caso del proyecto de remodelación de la estación de Santander, donde se incluyen estas medidas de accesibilidad.

Las medidas de accesibilidad en el material móvil consisten en la remodelación integral de las unidades de tren de transporte de viajeros, destinadas, directamente, a la mejora de la accesibilidad por parte de personas con movilidad reducida, personas mayores o acompañadas de niños pequeños en sus carritos. A tal fin se ha habilitado una zona de plataforma diáfana accesible sin escalones desde el nivel del andén a través de puertas situadas en la zona donde se ubicaba anteriormente el furgón, con cinturones de seguridad para amarre de sillas de ruedas o carritos de niño. Se ha dotado tanto a las unidades diesel como a las unidades eléctricas de mayor antigüedad de puertas de mayor anchura, de dos hojas, en el acceso a las zonas de plataforma reservada a personas en silla de ruedas o con carrito de niños, además de sistemas de aviso acústico y luminoso de cierre de puertas, de información y de pulsadores de apertura y cierre de puertas, con iluminación propia para aviso de autorización de apertura a una altura que permite ser utilizado por una persona en silla de ruedas.

La Secretaría General Técnica del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio indicó que la instalación de cinturones de seguridad y sistemas de retención en vehículos no es obligatoria en España para autobuses, salvo aquellos cuya masa máxima no supere las cinco toneladas en los que sí es obligatoria, para las plazas delanteras, si bien deben haber superado las pruebas establecidas en las directivas mencionadas y tener homologación CE.

Conforme al Real Decreto 443/2001, sobre condiciones de seguridad en el transporte escolar y de menores, dictado al amparo de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, a los autobuses dentro de su campo de aplicación sólo se exige la instalación de cinturones de seguridad de asientos enfrentados a pasillos, cuando sean ocupados por menores de dieciséis años. Así, aunque sería posible, sobre la base de la Ley antes mencionada, establecer como condición para los autobuses de transporte público que estuvieran dotados de asientos para niños, considera la Administración actuante que, dada la especificidad de cada asiento para una determinada masa del niño o medidas antropométricas, no sería operativo comprobar las características de cada niño que accediese al vehículo, buscar el asiento adecuado entre el equipo del autobús y anclarlo correctamente al mismo.

En el informe emitido por la Dirección General de Tráfico se puso de relieve que las directivas comunitarias vigentes en esta materia no prevén la obligación de instalar cin-

turones de seguridad en estos vehículos. Si bien la Directiva 2003/20/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de abril de 2003, en el considerando 10 recoge que, habida cuenta de la importancia de proteger a los niños de toda clase de accidentes, conviene que la Comisión realice estudios con objeto de determinar el régimen comunitario más adecuado. No obstante, mientras se concluyen dichos estudios, los Estados miembros podrán elegir el régimen que ha de aplicarse. Dicho lo anterior, la Dirección General de Tráfico informaría favorablemente una iniciativa que en este sentido promoviera el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio. A la vista de ello, se ha solicitado al citado departamento que comunique al Defensor del Pueblo si existen previsiones para implementar medidas de seguridad para los menores en el transporte público de autobús (0401154).

Dentro de este apartado merece destacar una queja en la que la reclamante manifestaba su desacuerdo con la Empresa Municipal de Transportes, porque no reconocía el derecho de sus hijos a viajar gratuitamente en autobús, siendo su padre empleado de la empresa; argumentaba la citada entidad que el titular del derecho es el funcionario y éste no lo había ejercitado al haberse casado posteriormente, y que entre la documentación exigida para su ingreso en la empresa se encontraba el libro de familia, dándose de alta los familiares incluidos en el mismo. Estos argumentos no complacieron a la interesada puesto que la empresa tenía conocimiento de la existencia de dos hijos anteriores al matrimonial actual del citado funcionario desde que recibieron del Juzgado de familia número 25 la notificación de embargo de la nómina, momento en el cual hubiera debido actualizar la documentación y conceder a sus hijos el pase de libre circulación.

El artículo 14 de la Constitución Española consagra la igualdad de todos los españoles ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social. Importa el artículo 198 del Código Civil que no distingue entre los hijos nacidos dentro o fuera del matrimonio, al establecer que la filiación matrimonial y la no matrimonial, así como la adoptiva, surten los mismos efectos.

Sentado lo anterior, se pudo entender que se estaba dispensando un trato desigual a los hijos habidos dentro y fuera del matrimonio, toda vez que a estos últimos se les niega el derecho y, sin embargo, a los hijos que el citado funcionario ha tenido con su actual esposa se le ha reconocido. No deja de sorprender que se hable de supuestos hijos, teniendo en cuenta que la relación paterno filial ha quedado debidamente acreditada mediante la documentación presentada por la madre que incluía el libro de familia y la sentencia de guardia y custodia a su favor, sin olvidar que la citada entidad recibió la notificación de embargo de la nómina, siendo así que a la empresa le constaba que este empleado tenía dos hijos anteriores al matrimonio actual y, por tanto, podría haberles dado de alta a los efectos de reconocerles los derechos que tienen los trabajadores de la misma, al igual que se hizo con los otros hijos tras conocerse la filiación mediante la presentación del libro de familia, y sin que en este caso fuese preciso la previa solicitud del padre.

El derecho solicitado ampara a los hijos y no al trabajador, aunque ello sea en virtud de la relación laboral existente entre aquél y la empresa. Así pues, aunque el padre no manifestó intención alguna de prestar colaboración para que los hijos nacidos de la rela-

ción extramatrimonial tuviesen los mismos derechos que los habidos con su actual esposa, es claro que desde las instituciones públicas no debería ampararse este tipo de actitudes que suponen una vulneración de uno de los principios consagrados en la Constitución.

En función de cuanto antecede y sin perjuicio de que la cuestión suscitada pudiera dirimirse en vía judicial, se formuló una sugerencia a la Empresa Municipal de Transportes, que ha sido aceptada, reconociendo a los hijos, que el trabajador de la empresa tuvo con la interesada, el pase de libre circulación para viajar en las líneas de autobuses de la explotación (0413936).

Es preciso reflejar en el presente informe, una vez más, las dificultades de acceso a los servicios de transporte público que tienen las personas con discapacidad. Si bien, como se dijo en el informe del pasado año, se está realizando un gran esfuerzo por todas las administraciones con competencias en la materia, para eliminar los obstáculos que impiden a las personas con discapacidad el disfrute pleno de los derechos que a todos los ciudadanos reconocen la Constitución y las leyes, no dejan de producirse situaciones que son exponentes de que este objetivo aún no se ha alcanzado en su totalidad.

En este sentido un ciudadano residente en Burgos reconocía los progresos realizados en la ciudad en materia de transporte urbano con la adquisición de una flota de autobuses adaptados, con rampa y plataforma baja, pero se quejaba de que la programación de los itinerarios de los autobuses no satisface la demanda de la población afectada por discapacidad motora, pues muchos usuarios con algún tipo de discapacidad que necesitan el transporte urbano para desplazarse a diario a sus puestos de trabajo, advierten con sorpresa día tras día cómo en la línea que tienen que usar aparece un autobús no adaptado.

El citado Ayuntamiento respondió a estos ciudadanos diciendo que la información diaria sobre líneas adaptadas aparecía en la página web del Ayuntamiento de Burgos y que podría ser consultada por el usuario o, como alternativa, que podía llamarse al teléfono de información del Ayuntamiento, lo que no parece totalmente eficaz, ya que no todos los usuarios disponen de Internet y algunos de ellos tienen que coger un autobús a unas horas en las que el servicio telefónico de información no está atendido.

En todo caso, considera la reclamante que las soluciones ofrecidas son discriminatorias y que se maneja el prejuicio de que las personas con discapacidad utilizan el transporte público exclusivamente para su ocio, sin tener en cuenta que algunas de ellas lo necesitan para acudir a sus puestos de trabajo. Si bien el Ayuntamiento de Burgos está siendo sensible a este problema y está adoptando medidas que suponen un avance en la solución del mismo, se ha considerado oportuno iniciar investigación para conocer las previsiones existentes, tendentes a satisfacer la demanda del colectivo de personas con discapacidad motora (05023773).

Por último, cabe señalarse también la dificultad que tiene un compareciente de nacionalidad extranjera para que se le conceda el carné de transporte interurbano gratuito, pese a reunir todos los requisitos exigidos en relación con el grado de minusvalía, alegando que como ciudadano comunitario tiene derecho a la prestación solicitada, pues lo contrario supone una vulneración del Derecho constitucional a no ser discriminado por razón de la nacionalidad. Sobre este asunto se ha solicitado información al Cabildo Insular de Tenerife (05022750).

16.5. Metro

La calidad de este servicio de transporte urbano, así como la seguridad en las instalaciones del Metro se puede afirmar que constituye una preocupación y objetivo prioritario para la compañía, lo que no significa que se haya alcanzado el nivel de calidad deseable, a tenor de las quejas que se siguen recibiendo sobre esta materia. Las incidencias que se producen en la línea 6 de Madrid, puestas de manifiesto ante la Institución por una usuaria del servicio, que se traducen en retraso de hasta 55 minutos debido a la falta de suministro eléctrico, otros problemas en las instalaciones o avería de un tramo, fueron justificadas por Metro de Madrid argumentando que en el marco de los planes de ampliación y mejoras correspondiente al período 2004-2007 y con el propósito de atender las necesidades y aspiraciones de los usuarios del servicio, se han emprendido numerosas acciones tendentes a acrecentar la extensión de la red ferroviaria, ampliar la capacidad de la red preexistente y a mejorar la misma mediante la construcción de ascensores, supresión de barreras arquitectónicas, renovación interior de las estaciones y otras actuaciones. Ello ha dado lugar a que se hayan puesto en marcha obras de muy variado tipo en algunas zonas de la red ferroviaria, originando molestias y perjuicios no deseables a los viajeros que se intentan reducir al mínimo imprescindible para el buen desenvolvimiento del servicio, sin perjuicio de los cierres temporales de instalaciones que su realización exija.

Por lo que se refiere, específicamente, al impacto que tales actuaciones hayan tenido en el funcionamiento de la línea 6 de la red ferroviaria, se informó de que su servicio se ha seguido desarrollando con normalidad, habiendo disminuido incluso en el ultimo trimestre del año 2004 el volumen de incidencias durante la hora punta de la mañana. Se puntualizaba respecto al estado del material móvil, que las acciones realizadas están encaminadas a prevenir y evitar, en la medida de lo posible, los imponderables técnicos a través de una rigurosa labor de mantenimiento del material móvil, aunque ello no baste porque, como cualquier maquinaria industrial de cierta complejidad puede sufrir averías y, en algunas ocasiones, resulte necesario el desalojo de los viajeros y su retirada de la circulación, o la adopción de las medidas extraordinarias que las circunstancias requieran, para cuya más segura realización cuenta con el correspondiente plan de emergencia que contempla las actuaciones a realizar en las incidencias que, por su gravedad, así lo exijan. Asimismo, en el caso de suspensiones de servicio, que por su larga duración lo permitan, las autoridades públicas en este ámbito de actividad establecen medios de transporte alternativo.

Considera la citada compañía que un dato a tener en cuenta, en las incidencias que se producen en la línea 6 y en otras, es el importante número de viajeros durante la hora punta de la mañana, lo que produce un efecto multiplicador en la reparación de las anomalías que puedan producirse, y en las molestias que ocasionan. Por ello se han iniciado las actuaciones necesarias para la implantación de un nuevo sistema de señalización en dicha línea, que permita incrementar el número de trenes que pueden hallarse en circulación al mismo tiempo, y reduciendo la distancia y el intervalo de tiempo que han de mediar entre los mismos con el actual sistema de señalización. En todo caso, se manifestaba que la empresa Metro de Madrid tiene muy en cuenta la opinión de los usuarios de sus servicios, procurando orientar su actuación hacia los ámbitos de mejora que requieren los viajeros (0426719).

La inseguridad en las instalaciones del metro ha sido también objeto de investigación, con ocasión de una queja en la que el interesado manifestaba que Metro de Madrid no adoptaba medidas para garantizar la seguridad de los viajeros, amenazados por la presencia de bandas carteristas en sus instalaciones. En el informe emitido se participaba que la seguridad del viajero frente a actos ilícitos perpetrados —dentro del limitado campo de acción que, en este ámbito, corresponde a una sociedad anónima—, es un objetivo tanto del personal de la compañía como de los vigilantes de seguridad, quienes realizan los máximos esfuerzos a su alcance para evitar actuaciones de este tipo, así como para erradicarlos, en caso de comprobar su existencia, poniendo a sus autores a disposición de la autoridad competente. Para la consecución de este objetivo se indicaba que en los últimos años se habían incrementado los servicios de vigilancia, de manera que hay asignados vigilantes de seguridad a cada una de las 190 estaciones que la integran y, a fin de cubrir la seguridad de los usuarios en el interior de los trenes que circulan por las doce líneas y un ramal, se organizan grupos integrados por parejas de vigilantes que desempeñan sus tareas en las rutas de los trenes que le son previamente asignados, efectuándose, además, refuerzo de los servicios de vigilancia habilitados en la red para atender situaciones extraordinarias que puedan plantearse.

Para reforzar y agilizar esta actuación, la compañía ha cedido el uso de espacios que han permitido crear oficinas de la Policía Nacional en el interior de la red ferroviaria —en concreto, en las estaciones de Sol y Nuevos Ministerios— y se han implantado, en las instalaciones fijas y material móvil, cámaras de vigilancia que, además de disuadir de la comisión de actos ilícitos, permiten que las personas que visualizan en tiempo real las imágenes que emiten las mismas, puedan detectar, ante cualquier señal de alarma, las posibles incidencias que pudieran acaecer en alguna zona de la extensa red ferroviaria en la que resulte preciso intervenir. Además de los medios humanos y técnicos actualmente existentes, se señalaba que se han suscrito los acuerdos necesarios para la implantación de un servicio coordinado de sistemas de seguridad en instalaciones fijas, sistemas de comunicaciones y material móvil, que cuenta con una pluralidad de nuevos sistemas técnicos interrelacionados que funcionan de manera homogénea y coordinada a lo largo de toda la red (0501577).

No se debe concluir este apartado sin hacer mención al grave problema que las obras de ampliación de una línea de metro en Barcelona ocasionaron a los vecinos del barrio del Carmel que, como es sabido, dio lugar al desalojo de sus viviendas a muchas familias. Una ciudadana manifestó ante la Institución su preocupación y dudas en cuanto a la posibilidad de llegar a un acuerdo entre el Ayuntamiento de Barcelona, la Generalidad de Cataluña y los vecinos afectados por los derrumbes derivados del socavón causado por las citadas obras. Sobre este particular se pudo conocer a través de los medios de comunicación social que los abogados de las 34 familias afectadas cerraron un preacuerdo con la Generalidad de Cataluña, en el que se establecieron las indemnizaciones que percibirían las familias que residían en los inmuebles 6, 8 y 10 del Paraje de Calafell y el 8 de Cosa de Tremp. Tales ayudas consistían en un piso nuevo para cada familia, un mínimo de 70.000 euros para reponer el mobiliario y enseres y 30.000 euros por cada persona en concepto de daños morales, además de indemnizaciones libres de impuestos. Todo ello fue confirmado por el Departamento de Política Territorial y Obras Públicas que señaló que la mayoría de los convenios habían sido firmados y que para el resto de los afectados,

entre los que se incluía la interesada, el Gobierno estaba ultimando un acuerdo que contemplaba una compensación por la totalidad de los daños causados y la reparación de las viviendas, lo que había sido comunicado a cada uno de los vecinos afectados a través de una carta del Secretario General de la Presidencia de la Generalidad en la que se indicaban los términos de la propuesta indemnizatoria que hace la Administración.

A la vista de ello y al objeto de proceder, en su caso, a la finalización de la investigación, se solicitó de la mencionada Administración autonómica que comunicara la adopción del referido acuerdo, petición que fue cumplimentada mediante el envío de la copia del convenio entre la Administración de la Generalidad de Cataluña y un particular en representación de una serie de vecinos del barrio del Carmel, entre los que se encontraba la ciudadana formulante de la queja (0501497).

16.6. Taxi

Se denunció en su día la presunta inactividad de la Administración municipal, respecto al incumplimiento por parte de los taxistas de las prescripciones contenidas en el Reglamento que regula este servicio, en cuanto la existencia de publicidad sexista que portaban numerosos autotaxis en Palma de Mallorca, adherida a las puertas traseras del vehículo, dado que este tipo de publicidad está prohibida en el artículo 39 de la citada norma y su incumplimiento se considera como una falta muy grave en dicho texto reglamentario. Se señalaba en la queja que las medidas adoptadas para erradicar esta práctica irregular tan extendida en el sector resultan lentas e ineficaces, ya que las revisiones municipales anuales y obligatorias de los autotaxis tardan unos seis meses en realizarse a los 1.242 taxis que hay en el municipio, de manera que los taxis que prestan este tipo de publicidad, la despegan cuando tienen que acudir a la referida revisión municipal y la guardan, en el maletero, para acto seguido, volver a exhibirla. Otro hecho que se destacaba era que el Ayuntamiento de Palma no había actuado de oficio, a pesar de constituir una práctica sobradamente conocida, y sólo lo hizo a raíz de una denuncia que alertaba de esta tan extendida como irregular fuente de ingresos para los taxistas.

En el informe remitido por el Ayuntamiento de Palma de Mallorca al respecto se expuso que, en efecto, el artículo 39.1 del Reglamento municipal regulador del servicio prohíbe la exhibición en los autotaxis de publicidad exterior contraria a la moralidad y las buenas costumbres, entre la que podrían incluirse las denominadas actividades de alterne y similares, cuyo cumplimiento estaba siendo objeto de control a través de las reglamentarias inspecciones técnicas anuales llevadas a cabo en cada uno de los autotaxis, todo ello sujeto a potestad disciplinaria en caso de no pasar dicha revisión. Se añadía que durante dichas inspecciones técnicas se requirió de los taxistas la retirada de cualquier elemento publicitario que resultara contrario a las determinaciones reglamentarias en la materia aunque, consciente de que, con posterioridad a la inspección, podía ser alterada la regularidad en el cumplimiento de los preceptos normativos reguladores de la publicidad exterior en autotaxis con licencia municipal, se emitió oficio por el jefe del área de movilidad, dirigido a la Jefatura de Policía Local, instando a que los agentes policiales llevasen a cabo la oportuna vigilancia con formulación, en su caso, de las pertinentes denuncias. Considerando correcta la actuación del Ayuntamiento mencionado, se dio por finalizada la investigación (0504871 y 0504632).

El representante de una asociación de taxistas solicitó la mediación de la Institución para erradicar de forma total y efectiva la venta y consumo de bebidas alcohólicas de la cantina de los taxistas, en la reserva de taxis del aeropuerto de Palma de Mallorca pues, aunque en marzo de 2005 se hizo efectiva la prohibición de venta de productos con alcohol de alta graduación, se seguía permitiendo la cerveza y el vino, lo que no les parecía correcto, ya que la tasa máxima de alcohol en sangre para conductores profesionales es tan sólo de 0,30. Asimismo se indicaba que el concesionario del punto de restauración, que es una determinada asociación del taxi de Mallorca, dispensaba bebidas alcohólicas de dicha graduación después de la prohibición, camuflado en jarras de acero inoxidable que se emplean en hostelería para calentar la leche, lo que pudo comprobarse por clientes taxistas y periodistas de algún medio de comunicación.

La entidad pública empresarial Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea ha informado que se ha iniciado una segunda fase de negociación centrada en la eliminación total de la venta de bebidas alcohólicas, incluidos vino y cerveza, y se ha ofrecido al concesionario dos opciones: llegar a un acuerdo para eliminar la venta total de alcohol estando AENA dispuesta a renegociar el canon y la duración de la posible prórroga de la concesión, o acordar el rescate de la concesión fijando una indemnización. De esta manera, podría con posterioridad convocar un nuevo concurso según su procedimiento de contratación. Además de lo anterior, se indicaba que la entidad ha venido realizando controles periódicos para comprobar el cumplimiento de lo acordado en la primera fase sobre la eliminación de bebidas alcohólicas destiladas, siendo los resultados de dichos controles en general satisfactorios. No obstante desprenderse de la información facilitada que la actividad administrativa en relación con la cuestión suscitada es correcta, se ha interesado que comunique el resultado final de la negociación con el concesionario (05010382).

Debe concluirse este apartado haciendo referencia a una queja, de la que se dio cuenta en el anterior informe, presentada por una organización asociativa de taxistas, relacionada con el borrador de proyecto del Reglamento del Taxi de la Comunidad de Madrid. Los aspectos controvertidos del borrador de proyecto lo eran porque, a juicio de la asociación formulante de la queja, no atiende en su filosofía a la defensa de los intereses y derechos del colectivo del taxi tal y como lo configura la Ley 16/1978, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres y normas de desarrollo, entre las que permanecía vigente el Real Decreto 753/1979, de 6 de marzo, por el que se aprobó el Reglamento nacional del taxi. Tras la información remitida por la Consejería de Transportes e Infraestructuras de la Comunidad de Madrid, en la que se indicaba que se estaban celebrando reuniones periódicas con las asociaciones del taxi, a fin de que fuese una disposición aceptada por todas las partes del sector, se comunicó a la mencionada Administración autonómica que se permanecía a la espera de las novedades que se produjeran en este asunto.

Una vez que se aprobó el Reglamento de los servicios de transporte público urbano en automóviles de turismo, que entró en vigor el 5 de agosto de 2005, la citada Administración contestó al Defensor del Pueblo señalando que desde el 7 de septiembre hasta el 5 de febrero de 2005, la Dirección General de Transportes trabajó conjuntamente con la Asociación Gremial de Autotaxis de Madrid, la Federación Profesional del Taxi, la Asociación Uniatrac-UGT y representantes del Sindicato de Trabajadores de Comisiones

Obreras, examinando todos los artículos, y se logró consenso en la mayor parte del Reglamento, quedando dos puntos discrepantes entre las asociaciones del sector, pues mientras una era partidaria de establecer un titular de las licencias de taxi por persona física, la otra mantenía la postura de admitir como titular de la licencia a personas físicas o personas jurídicas con posibilidad de obtener hasta seis licencias por titular. En todo caso, se ha tenido conocimiento de que se ha interpuesto recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de Madrid (0421939).

17. PERSONAL AL SERVICIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

17.1. Régimen general de la función pública

El personal al servicio de las administraciones públicas ha sufrido una paulatina transformación a lo largo de los últimos años, toda vez que el peso de los empleados públicos pertenecientes a la Administración del Estado ha disminuido, mientras que se ha incrementado notablemente el número de funcionarios autonómicos y, en menor medida, locales, en función de los procesos de transferencias de competencias efectuados.

Se observa que, desde el año 1998, las comunidades autónomas prácticamente han duplicado las cifras de empleados públicos, que representan en la actualidad el 49,9 por 100 del total del personal al servicio de las administraciones públicas, mientras que los efectivos de la Administración estatal equivalen al 22,5 por 100 y el de las entidades locales al 23,7 por 100. El 3,9 por 100 que falta para completar la totalidad del 100 corresponde al personal de las universidades que, aunque también están transferidas a las comunidades autónomas, se puede considerar un grupo independiente por la autonomía que la legislación les reconoce y la idéntica tipología del personal que en ellas presta sus servicios.

Hay que señalar que el porcentaje de los funcionarios autonómicos crece al ritmo de las continuas ofertas de empleo, cuando no de la creación de plazas para interinos, laborales o eventuales constituyendo ya el gasto de personal casi el 40 por 100 del total del gasto autonómico.

En cuanto a la evolución del personal adscrito a las entidades locales, se constata un leve crecimiento de un 5 por 100 en los últimos siete años, a pesar de que se han incrementado las competencias asumidas en materia de asistencia social, de servicios diversos a los vecinos, seguridad, etcétera. No obstante, hay que señalar que para atender estas necesidades demandadas por los ciudadanos muchos ayuntamientos también han acudido a la contratación de empleados temporales.

La sociedad del bienestar en la que se encuentran los españoles y los inmigrantes que han venido en los últimos años, genera unas demandas de servicios y atenciones a los que debe responder el sector público, lo que hace que puedan resultar insuficientes los 2.400.000 empleados públicos que actualmente hay entre todas las administraciones.

A lo largo del año 2005 se han dirigido a esta Institución muchos de los integrantes de ese colectivo de personas que trabajan en el sector público, que representa el 5,45 por 100 del total de residentes en España, a los que hay que añadir las quejas presentadas por ciudadanos que han participado en alguno de los procesos selectivos desarrollados

Obreras, examinando todos los artículos, y se logró consenso en la mayor parte del Reglamento, quedando dos puntos discrepantes entre las asociaciones del sector, pues mientras una era partidaria de establecer un titular de las licencias de taxi por persona física, la otra mantenía la postura de admitir como titular de la licencia a personas físicas o personas jurídicas con posibilidad de obtener hasta seis licencias por titular. En todo caso, se ha tenido conocimiento de que se ha interpuesto recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de Madrid (0421939).

17. PERSONAL AL SERVICIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

17.1. Régimen general de la función pública

El personal al servicio de las administraciones públicas ha sufrido una paulatina transformación a lo largo de los últimos años, toda vez que el peso de los empleados públicos pertenecientes a la Administración del Estado ha disminuido, mientras que se ha incrementado notablemente el número de funcionarios autonómicos y, en menor medida, locales, en función de los procesos de transferencias de competencias efectuados.

Se observa que, desde el año 1998, las comunidades autónomas prácticamente han duplicado las cifras de empleados públicos, que representan en la actualidad el 49,9 por 100 del total del personal al servicio de las administraciones públicas, mientras que los efectivos de la Administración estatal equivalen al 22,5 por 100 y el de las entidades locales al 23,7 por 100. El 3,9 por 100 que falta para completar la totalidad del 100 corresponde al personal de las universidades que, aunque también están transferidas a las comunidades autónomas, se puede considerar un grupo independiente por la autonomía que la legislación les reconoce y la idéntica tipología del personal que en ellas presta sus servicios.

Hay que señalar que el porcentaje de los funcionarios autonómicos crece al ritmo de las continuas ofertas de empleo, cuando no de la creación de plazas para interinos, laborales o eventuales constituyendo ya el gasto de personal casi el 40 por 100 del total del gasto autonómico.

En cuanto a la evolución del personal adscrito a las entidades locales, se constata un leve crecimiento de un 5 por 100 en los últimos siete años, a pesar de que se han incrementado las competencias asumidas en materia de asistencia social, de servicios diversos a los vecinos, seguridad, etcétera. No obstante, hay que señalar que para atender estas necesidades demandadas por los ciudadanos muchos ayuntamientos también han acudido a la contratación de empleados temporales.

La sociedad del bienestar en la que se encuentran los españoles y los inmigrantes que han venido en los últimos años, genera unas demandas de servicios y atenciones a los que debe responder el sector público, lo que hace que puedan resultar insuficientes los 2.400.000 empleados públicos que actualmente hay entre todas las administraciones.

A lo largo del año 2005 se han dirigido a esta Institución muchos de los integrantes de ese colectivo de personas que trabajan en el sector público, que representa el 5,45 por 100 del total de residentes en España, a los que hay que añadir las quejas presentadas por ciudadanos que han participado en alguno de los procesos selectivos desarrollados

para acceder a la función pública, que han afectado a miles de aspirantes y las que han sido formuladas por quienes ahora pertenecen a las clases pasivas o dejaron de ser trabajadores de la Administración.

Dentro de este último grupo se pueden citar aquellas quejas que planteaban las diferencias que existen en las pensiones o en las prestaciones sanitarias o farmacéuticas, según que sus promotores hubiesen estado cotizando al Régimen General de la Seguridad Social o a alguno de los regímenes especiales que tienen los funcionarios, y las que ahora pertenecen al régimen de clases pasivas suelen alegar su disconformidad con algún aspecto concreto que les es desfavorable, en comparación con el Régimen General de la Seguridad Social y viceversa.

A los formulantes de esas quejas se les ha comunicado que la existencia de esos dos grupos de cotización y de pensionistas no se puede utilizar como términos de comparación que sirvan de parámetros de igualdad constitucional, ya que se trata de situaciones jurídicas diferenciadas, hacia las que no cabe exigir un tratamiento igual, de acuerdo con las previsiones del artículo 14 de la Constitución, puesto que entre ellas existen elementos objetivos de diferenciación con ámbitos heterogéneos y tratamientos singulares y distintos, lo que impide establecer, como hacen en sus quejas, un igualitarismo jurídico sobre un determinado punto, ignorando las diferencias que existen. Según las circunstancias concurrentes en cada caso y la prestación a la que se pretenda acceder, puede resultar más beneficioso uno u otro régimen. De acuerdo con ello, esta Institución ha venido informando de que la situación de los pertenecientes a las clases pasivas no puede considerarse discriminatoria, si se efectúa una comparación conjunta entre las prestaciones que contemplan sus normas reguladoras y las previstas para quienes están sujetos al Régimen General de la Seguridad Social y viceversa (0521858, 0501435 y otras).

También se pueden citar las quejas referentes a la jubilación de quienes resultaron elegidos alcaldes y concejales en los primeros comicios locales democráticos y ejercieron su cargo con dedicación exclusiva sin poder cotizar al Régimen General de la Seguridad Social, ya que la normativa entonces vigente no contemplaba tal posibilidad, siendo que, porque así lo exigía la consolidación de los nuevos ayuntamientos democráticos, muchos de ellos tuvieron que dejar los trabajos, negocios o profesiones que venían desempeñando, en los que sí cotizaban para su futura pensión de jubilación.

Hasta que no entró en vigor la Orden de 12 de marzo de 1986, sobre alta y cotización al Régimen General de la Seguridad Social de los miembros de las corporaciones locales con dedicación exclusiva, esos cargos elegidos estuvieron trabajando para la colectividad sin cotizar por ello a la Seguridad Social, dándose la circunstancia de que la falta de esos siete años impide a algunos y limita a otros obtener una pensión de jubilación, al exigirse actualmente quince años de cotización como mínimo para poder acceder a tal pensión y treinta y cinco años para percibir el 100 por 100 de la base reguladora de la pensión.

Hasta la fecha de cierre del presente informe, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales ha venido informando de la tramitación parlamentaria que se está desarrollando sobre la proposición no de ley que se había presentado en las Cortes Generales, con el fin de atender las aspiraciones de este colectivo de ciudadanos (0501864 y 05030886).

Compareció ante esta Institución una funcionaria eventual hasta su cese en el mes de abril del año 2004, producido por el cambio de gobierno operado tras las últimas elecciones generales. Como hasta ese momento no había disfrutado las vacaciones correspondientes a lo que llevaba trabajado en dicho año, dado que era incierta la fecha en la que finalizaría la prestación de sus servicios, se ha formulado una sugerencia a la Subsecretaría del Ministerio de Economía y Hacienda para que procediera al abono de una compensación económica por esas vacaciones no disfrutadas que había solicitado la reclamante ya que, de lo contrario, se produciría un enriquecimiento injusto para la Administración (05009002).

En cuanto a las numerosas quejas presentadas por quienes han participado en procesos selectivos para acceder a la función pública, cabe destacar las que no fueron admitidas a trámite porque, desde el punto estrictamente legal, que es el único que esta Institución debe tener en cuenta, no se observó en ellas una vulneración del ordenamiento jurídico por parte de la Administración.

Así, respecto a aquellas en las que se alegaba que en una determinada convocatoria de la Junta de Andalucía se había establecido un único examen en la fase de oposición, se ha comunicado a los formulantes que ello está permitido en el apartado 2 del artículo 39 de la Ley 6/1985, de 28 noviembre, de Ordenación de la Función Pública, de la Junta de Andalucía, al decir que «la oposición consiste en la celebración de una o más pruebas para determinar la capacidad y aptitud de los aspirantes y fijar su orden de prelación» (0424316, 0424317 y otras).

Cuando algunos opositores han mostrado su disconformidad con la valoración de los servicios prestados en el baremo contenido en la fase del concurso de una convocatoria, también se les ha informado de que, a criterio de esta Institución, tal valoración no incurre en infracción del principio de igualdad establecido en el artículo 14 de la Constitución si tenemos en cuenta la doctrina del Tribunal Constitucional emanada de sus sentencias: 67/1989, de 18 de abril (fundamentos jurídicos 1º, 2º y 3º); 281/1993, de 27 de septiembre (fundamento jurídico 2º); 60/1994, de 28 de febrero (fundamento jurídico 4º), y 185/1994, de 20 de junio (fundamento jurídico 6º) (0424323, 0425113 y otras).

Igualmente se han presentado diversas quejas en las que se solicitaba la intervención de esta Institución, porque la Administración había decidido que el acceso a un determinado cuerpo fuese por el sistema de concurso-oposición, realizándose antes la fase de la oposición que la del concurso, ya que, según alegaban los interesados, si se invirtiese el orden de ambas fases se conocerían desde el principio los puntos obtenidos por la valoración de los méritos de cada uno de los participantes, con lo que habría una mayor transparencia.

A los formulantes de las mismas se les ha explicado que, al contrario de lo que sucede en otras normas, en la Ley del Parlamento de Andalucía 6/1985, de 28 noviembre, de Ordenación de la Función Pública, no se establece que se tenga que realizar antes la fase de concurso que la de la oposición, si bien el apartado 1º del artículo 8 del Decreto del Gobierno andaluz 2/2002, de 9 de enero, que aprueba el Reglamento general de ingreso, promoción interna, provisión de puestos de trabajo y promoción profesional dispone, en cuanto a las fases del concurso-oposición, que «se celebrará en primer lugar la fase de oposición, que tendrá carácter eliminatorio». Al tratarse de un proceso selectivo con

mucha concurrencia de aspirantes, no sería operativo ni eficaz realizar en primer lugar la fase del concurso y después la de la oposición ya que, si así se hiciera, tendrían que ser valorados los méritos de todos los que han presentado una solicitud de participación, siendo que, como demuestra la experiencia, muchos de esos aspirantes pueden no presentarse a la fase de oposición o no la superan, con lo que se habría realizado un trabajo estéril (0500253, 0500290 y otras).

En una queja se denunció que los exámenes de la fase de oposición de un proceso selectivo eran demasiado fáciles, con lo que todos los interinos aprobaron y así luego pudieron sumar en la fase de concurso los puntos que tenían por servicios previos. En estos casos, se ha tenido en cuenta que los tribunales calificadores de los procesos selectivos gozan de una amplia discrecionalidad, para valorar los conocimientos y aptitudes que los aspirantes tienen que demostrar a través de las correspondientes pruebas selectivas, así como para elegir las preguntas que se incluyan en los exámenes dentro del temario aprobado (0501273).

En otras quejas los ciudadanos alegaban deficiencias sufridas en procesos de selección tales como el excesivo tiempo existente entre un ejercicio y otro, en alguna ocasión de varios meses, las demoras en la publicación de los listados de aprobados en cada examen, la deficiente información que se facilita cuando llaman para interesarse sobre algunas cuestiones referentes a la marcha de las pruebas selectivas en las que participan, etcétera (0501446, 0501447, 0501448 y otras).

Han sido bastantes las quejas recibidas en las que los interesados mostraban su disconformidad con la no publicación de la plantilla, con las respuestas acertadas y los criterios seguidos para la fijación de la nota de corte en un examen de la oposición para acceder al cuerpo técnico auxiliar de informática, a pesar de haberse solicitado en diversas ocasiones a la Comisión Permanente de Selección del Ministerio de Administraciones Públicas. Según el criterio de los formulantes de dichas quejas, la publicación de esos datos en nada perjudicaba la marcha de la oposición y, por el contrario, contribuía a aumentar la confianza en la actuación del tribunal calificador, a mejorar la futura preparación de quienes no superasen la prueba, a eliminar posibles reclamaciones y otras consecuencias beneficiosas para el sistema de acceso a la función pública.

En el informe remitido por la citada Comisión Permanente de Selección se indicó que, dadas las peculiaridades del proceso selectivo al que se referían dichas quejas, se mantuvo el criterio de «no dar conocimiento de la plantilla de respuestas, con la finalidad de asegurar un equilibrio adecuado entre las garantías del interesado, la agilidad del procedimiento y la necesaria confianza legítima que debe existir entre administraciones públicas y ciudadano», así como que la publicación de las plantillas elevaría considerablemente, a su juicio, las impugnaciones de las preguntas del ejercicio retrasando el desarrollo de los ejercicios posteriores, sin que se lograsen cambios sustanciales en la actuación final de la Administración además de otras razones (0421000, 0421007, 0421010 y otras).

También han sido presentadas quejas por el funcionamiento anómalo de los ordenadores con los que debían realizar la prueba práctica, o por quienes habiendo aparecido en la lista de aprobados de unas pruebas selectivas, llevaban varios meses esperando a que se publicaran en el *Boletín Oficial del Estado* los correspondientes nombramientos como funcionarios de carrera (0423927, 0424383, 05019437 y 0500868).

Como ejemplo concreto de ello, merecen destacarse las comparecencias de quienes, por promoción interna, habían participado en el proceso de acceso a la escala de técnicos especialistas de grado medio de los organismos públicos de investigación, en las que manifestaron que, después de haber esperado ocho meses desde que se concluyó la fase de la oposición, se había demorado tanto la fase del concurso que prácticamente había coincidido la publicación de la lista de los que habían superado todo el proceso selectivo, con la de los titulados superiores especializados del Centro Superior de Investigaciones Científicas que habían aprobado, también por promoción interna, la convocatoria del año siguiente.

En el informe facilitado por la Subsecretaría del Ministerio de Educación y Ciencia se comunicó que ya se había nombrado funcionarios de carrera a los formulantes de las mismas (05009932).

Se han desarrollado las correspondientes investigaciones para esclarecer la situación de algunos aspirantes a acceder a la función pública, que denunciaron las deficientes condiciones en las que habían tenido que realizar una prueba en el proceso de promoción interna al cuerpo general administrativo de la Administración del Estado, porque hacía mucho calor en las salas en las que se realizaron los exámenes, en el mes de julio por la tarde, y porque estaban demasiado próximos unos opositores de otros. En este caso se formuló una sugerencia a la Comisión Permanente de Selección, que fue aceptada, para que, entre las circunstancias que se deben tener en cuenta en la selección de los locales en los que se vayan a celebrar las pruebas selectivas, como son el número de aspirantes llamados, su proximidad a núcleos urbanos, instalaciones, accesibilidad a discapacitados, etc., también se incluya el que los candidatos puedan estar en unas adecuadas condiciones de temperatura, ruidos y espacio (0421106 y 0428391).

Con ese mismo órgano seleccionador se llevó a cabo otra investigación, derivada de la disconformidad de determinados aspirantes a acceder al cuerpo general auxiliar administrativo del Estado con la forma en la que se habían desarrollado las pruebas, ya que no se les permitió obtener una copia de los exámenes realizados, al contrario de lo que se hacía en otros procesos selectivos. La Comisión Permanente de Selección comunicó en el informe remitido su criterio de que se iba a proceder a la entrega de los cuadernillos que contengan las respuestas, salvo en aquellos casos justificados en los que se desarrollasen ejercicios con pruebas de contenido similar en el transcurso de varios días, con el fin de evitar que pudieran filtrarse preguntas cuyo desarrollo fuese semejante a las que se plantearán en ejercicios posteriores, para no favorecer a aquellos que deban examinarse después (0501440, 0501446 y otras).

También se ha denunciado que las bases de determinada convocatoria estaban redactadas de tal forma que daban lugar a un aumento de la discrecionalidad del tribunal calificador, al no concretarse los puntos que correspondían a cada título específico, o que se puntuara el estar empadronado en el mismo municipio o las circunstancias socioeconómicas de la familia. Como estos aspectos no deberían haberse incluido como mérito, porque son ajenos al principio de capacidad que debe buscar toda Administración en sus procesos de selección, se ha sugerido que no se valorasen circunstancias que no entrañasen méritos o capacidades de los aspirantes ya que ello podría significar una desigualdad en el acceso a la función pública (0503004).

En otra queja, un ciudadano planteó su disconformidad con la exigencia del pago de la tasa de derechos de examen, al encontrarse en el paro. Como quiera que la Ley del Parlamento Andaluz 9/1996, de 26 de diciembre, sobre medidas fiscales en materia de hacienda pública, contratación administrativa, patrimonio, función pública y asistencia jurídica a entidades de derecho público, no contempla la exención del pago de esa tasa para los aspirantes que se encuentren en situación de demanda de empleo, como sí sucede en otras administraciones públicas, se recomendó a la Consejería de Justicia y Administración Pública de la Junta de Andalucía que se promoviera la modificación del artículo 1 de la citada Ley, con el fin de que también contemplara la exención para esas personas, recomendación que ha sido rechazada (0428566).

Otra de las quejas presentadas a lo largo del año 2005 hacía referencia a que en las bases de la oposición convocada para cubrir plazas de bombero-conductor del Ayuntamiento de Motril (Granada), se contemplaba que los aspirantes que estuvieran empadronados en ese municipio tenían que pagar la mitad de derechos de examen que los que residieran fuera.

Esta Institución consideró que ello no era acorde con el principio de igualdad establecido en los artículos 14 y 23 de la Constitución, ni con los artículos 2 de la Ley General Tributaria, de 7 de diciembre de 2003 y 24 de la Ley de Haciendas Locales, aprobada por Real Decreto Legislativo de 5 de marzo de 2004, por lo que se recomendó que se procediera a la modificación de la ordenanza fiscal reguladora de la tasa por derechos de examen para que desapareciera la cuota tributaria, fijada en función del lugar de residencia del sujeto pasivo (05018712).

Han sido varias las quejas presentadas por aspirantes a acceder a la función pública de la Junta de Andalucía, en las que se alegó que no se estaban cumpliendo los plazos reglamentariamente previstos en el proceso selectivo convocado para el ingreso en el cuerpo de auxiliares administrativos, correspondiente a la oferta de empleo público para el año 2002.

En la contestación dada por la Consejería de Justicia y Administración Pública se hacía alusión, para justificar la demora existente en la finalización de ese proceso selectivo, entre otras razones a que el número de aspirantes que habían pasado a la fase de concurso ascendía a 15.140, debiendo la comisión de selección, compuesta por 5 miembros, verificar la autobaremación presentada por todos aquellos aspirantes que sumadas las puntuaciones obtenidas en cada una de las fases, tuviesen opción de superar la convocatoria en función de las 724 plazas ofertadas.

A la vista de la información facilitada, se sugirió que los tribunales calificadores propusiesen en la fase de la oposición unas pruebas con un grado de dificultad razonable y proporcional al nivel establecido para el cuerpo de que se tratase, de tal modo que los puntos obtenidos en la fase del concurso únicamente sirvieran para priorizar el orden jerárquico de aprobados en la oposición. En la contestación recibida se comunicaba que se aceptaba la sugerencia y que sería tenida en cuenta en los procesos selectivos desarrollados a partir de las siguientes ofertas de empleo público, teniendo presente la independencia de los tribunales calificadores y de las comisiones de valoración, a quienes les corresponde el desarrollo y la calificación de los participantes (0423720 y otras).

Por el contrario, el Ayuntamiento de Palma de Mallorca ha rechazado la recomendación que se le hizo para que procediera a la modificación de las bases de la convocatoria para la cobertura de plazas de bomberos vacantes, suprimiendo de las mismas la base específica que exigía no haber cumplido los 30 años, o haber realizado el curso de aptitud básica para bomberos de más de 400 horas de duración en el Instituto Balear de Seguridad Pública, a propuesta del Ayuntamiento de Palma, en el momento de finalizar el plazo de presentación de instancias, así como la previsión de que el exceso de límite máximo de edad se podría compensar, hasta un máximo de 35 años, con los servicios computables prestados anteriormente en la Administración local. Dicha recomendación se basó en que todavía no se ha aprobado ninguna ley autonómica específica que amparase ese requisito, por lo que esa laguna no podía ser suplida mediante un decreto autonómico o un acuerdo municipal (0420735).

También se ha denunciado que algunos ayuntamientos, cuando tienen la necesidad de cubrir plazas vacantes de su plantilla, no eligen el sistema de oposición libre que es el configurado en la normativa vigente como normal, ordinario o preferente, sino el concurso-oposición que está contemplado como sistema excepcional en el artículo 169 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, es decir, cuando así lo requiere la naturaleza de las plazas y el carácter de las funciones a desempeñar. Además de ello, resulta que no se motivan suficientemente los acuerdos por los que se opta por ese sistema excepcional. En estos casos se ha sugerido que en el desarrollo de los procesos selectivos para cubrir esas plazas vacantes se tengan en cuenta los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad consagrados en los artículos 23.3 y 103.3 de la Constitución, así como lo dispuesto en la normativa anteriormente citada (0420733 y 0425294).

En este punto hay que recordar que en el informe correspondiente a la gestión de esta Institución a lo largo del año 2004, se dejó constancia de la recomendación que se había formulado al Ministerio de Administraciones Públicas, para que adoptase las medidas oportunas que permitieran la modificación de la letra *b)* del artículo 4 del Real Decreto 896/1991, de 7 junio, que contiene las reglas básicas y los programas mínimos a que debe ajustarse el procedimiento de selección de los funcionarios propios de las entidades locales, añadiendo al texto actual la necesidad de que se motive de forma escrita y suficiente la opción por el concurso o por el concurso-oposición, en vez de elegir el sistema de oposición que es el establecido como normal y general.

El objetivo de dicha recomendación fue contribuir a que las entidades locales observasen, en la elección del sistema de acceso a sus respectivas funciones públicas, los principios constitucionales antes citados y para que también se incrementase en estas actuaciones la transparencia administrativa que se desprende del artículo 3.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Igualmente se recomendó a dicho departamento ministerial, y así se dejó constancia en el mismo informe anual, que se modificase el número 2 de la disposición adicional segunda del referido Real Decreto 896/1991, de 7 de junio, añadiendo un inciso, para que aquellos procesos selectivos que desarrollasen las entidades locales para cubrir las plazas

vacantes con personal laboral de nuevo ingreso, se hicieran preferentemente por el sistema de oposición libre o, en su caso, por el de concurso-oposición.

Aunque el citado Ministerio aceptó el contenido de ambas recomendaciones, indicando que se iba a iniciar la tramitación de una modificación del mencionado Real Decreto, en el sentido de exigir que aparezca justificada la elección de los sistemas que excepcionalmente pueden sustituir a la oposición, que es el previsto como sistema normal de acceso a la función pública local, sin embargo, transcurrido un año desde la comunicación de ese compromiso, todavía no se ha llevado a cabo tal modificación normativa (F0400024).

Otra cosa distinta es cuando la Administración elige el sistema de concurso-oposición, como instrumento por el que se pretende la estabilidad y la consolidación del empleo temporal que tiene en un momento determinado. Como ejemplo de ello, se puede mencionar la queja que se presentó contra la Diputación Provincial de Jaén que utilizó esta posibilidad contemplada en el artículo 39 de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, debido al alto número de funcionarios interinos y contratados laborales temporales, que prestaba servicios en dicha Administración local y sus organismos autónomos.

En dicho precepto normativo se habilitan procesos selectivos para la sustitución de empleo interino o consolidación de empleo temporal estructural y permanente, y su fundamento se explicita en la exposición de motivos de la citada Ley, de lo que se desprende que lo que quiere el legislador para estas concretas situaciones, más que establecer preferencia por el concurso-oposición, es ponerlo en pie de igualdad con la oposición (0421910).

Igualmente se han formulado quejas contra algunos ayuntamientos que, con la excusa de la rapidez, la urgencia o la necesidad, utilizaban el procedimiento laboral para cubrir plazas que, por las funciones a realizar, deberían corresponder a funcionarios siendo que en el citado Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, se definen las funciones que deben ser desarrolladas por funcionarios y cuáles lo serán por personal laboral.

Con esta práctica se elude la celebración de un proceso selectivo ajustado a lo dispuesto en el anteriormente mencionado Real Decreto 896/1991, de 7 junio, y en el que se observan con más rigor los principios de igualdad, mérito y capacidad que en el procedimiento laboral.

En estos casos se ha sugerido a la Administración local correspondiente que se adopten las medidas necesarias, para que el puesto de trabajo que se ha ocupado con un contratado laboral temporal como operario de servicios administrativos fuese amortizado y, en consecuencia, que se crease y dotase presupuestariamente una plaza de auxiliar administrativo (0503004).

En otras quejas se alegaba que, en determinadas corporaciones locales, se redactaban las bases de las convocatorias para cubrir las plazas vacantes con la finalidad de que salieran favorecidos quienes ya tenían una relación de interinidad, siendo un instrumento fundamental para ello la utilización del concurso-oposición, ya que con este sistema podían puntuar los servicios previos prestados por los interinos, consolidándolos

en el empleo público, en perjuicio de los restantes aspirantes. Aquí hay que señalar que, previamente a la convocatoria de esas pruebas selectivas, los ayuntamientos dejaban a los interinos ocupando un puesto de trabajo más tiempo del debido, con lo que acumulaban puntos por servicios prestados que les facilitaría el acceso a la condición de funcionarios de carrera (0421041 y 0420733).

Entre las comparecencias por disconformidad con la actuación de la Administración en un determinado proceso selectivo, se puede resaltar la que hace referencia a las bases de la convocatoria publicada en el año 2004 para acceder por el sistema general de acceso libre, a la escala de agentes medioambientales, que contenía iguales pruebas físicas para los aspirantes masculinos que para los femeninos.

Tras la intervención de esta Institución al respecto, se ha conseguido que la Subsecretaría del Ministerio de Medio Ambiente se comprometa a que, en futuras convocatorias, no se incluya ninguna prueba física sin que se realice un profundo estudio sobre las diferencias que resulte necesario aplicar entre hombres y mujeres (0427060).

En cuanto a las quejas formuladas por quienes ya se encontraban formando parte de la función pública como funcionarios, hay que indicar que en las mismas se han planteado algunos de los problemas que se espera que encuentren solución con el nuevo Estatuto Básico del Empleado Público cuyo anteproyecto de ley se está elaborando en el Ministerio de Administraciones Públicas.

Precisamente, esta Institución ha venido desarrollando diversas investigaciones ante el citado Ministerio que han tenido relación con el proceso de elaboración de dicho estatuto básico. Así ha sucedido, por ejemplo, con la recomendación que fue aceptada por ese departamento en la investigación de oficio sobre la eliminación del deber genérico de residencia de los funcionarios en el término municipal donde radique la oficina, dependencia o lugar donde presten sus servicios (F0400066).

Otro aspecto con incidencia en esa nueva norma que se está elaborando es el recogido en la recomendación que se formuló para que se modificase el apartado 1 del artículo 71 de la Ley de Funcionarios Civiles, de 7 de febrero de 1964, con el fin de que, con los requisitos que reglamentariamente se establezcan, se reconozca el derecho a disfrutar de una licencia de quince días a quienes formalicen una pareja de hecho o estable (0304935 y 0305503).

En el informe facilitado por dicho departamento ministerial se ha hecho alusión a la previsión de culminar la aprobación del Estatuto Básico del Empleado Público a lo largo de la presente legislatura (0102180).

Han sido varias las quejas presentadas por funcionarios disconformes con que en los procesos de promoción interna a otro cuerpo superior, por medio de un concurso-oposición, se aprobase a más aspirantes que plazas ofertadas en la fase de oposición.

En este sentido se ha formulado al Ministerio de Administraciones Públicas la recomendación de que, en esos procesos de promoción interna, la superación de la fase de la oposición determine establecer qué aspirantes han promocionado, sirviendo la fase del concurso solamente para establecer el orden de prelación de los finalmente aprobados. De acuerdo con este criterio, se recomendó que los tribunales calificadores no pudiesen

declarar aprobados en la fase de oposición a más aspirantes que plazas se hayan ofertado, ya que la fase del concurso únicamente debía servir para otorgar los puntos por los méritos exigidos, poseídos y acreditados, no siendo eliminatoria para nadie que hubiese aprobado la fase de la oposición ni pudiendo servir para aprobar o superar ejercicios suspendidos en la fase de oposición. Esta recomendación ha sido rechazada (0501595, 0501600 y otras).

Por el contrario, ese mismo Ministerio sí ha aceptado otra recomendación que se le había formulado, en relación con las reclamaciones recibidas de un numeroso grupo de funcionarios destinados en diferentes órganos de la Administración periférica del Estado, para que se adoptasen las medidas necesarias con las que se pusiera fin a las limitaciones funcionales o geográficas que existían, que les impedían poder participar en los concursos de traslados convocados y para que se utilizasen, para una mejor distribución de los efectivos disponibles, otras vías de gestión que no implicasen un perjuicio para estos empleados públicos, ya que la excepcionalidad de «los concursos dirigidos» se estaba convirtiendo en una actuación rutinaria practicada a lo largo de muchos años.

Aquí hay que señalar que, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 3 del Real Decreto 121/2005, de 4 de febrero, por el que se aprueba la oferta de empleo público para 2005, se ha dado un nuevo enfoque a la ordenación de la movilidad de los funcionarios de la Administración General del Estado, de tal manera que se ha prescindido de la clasificación de los departamentos y territorios en excedentarios y deficitarios, habiendo desaparecido, por tanto, las exclusiones a la participación en los concursos que se venía aplicando a los funcionarios que, como los de las quejas recibidas, estaban destinados en ministerios, organismos y territorios definidos como deficitarios.

De acuerdo con los criterios establecidos en dicho Real Decreto, la movilidad de los funcionarios de la Administración General del Estado se viene ordenando a partir de la identificación de un amplio conjunto de organismos, considerados como prioritarios para su reforzamiento con nuevos recursos humanos, tanto de nuevo ingreso como de funcionarios existentes, suponiendo el número de puestos existentes en estos sectores prioritarios un 50 por 100 aproximadamente del total.

Desde abril de 2005, en los concursos que se vienen convocando, los funcionarios destinados en los territorios anteriormente considerados como deficitarios pueden acceder por concurso a cualquier puesto del territorio nacional, ya que no existen limitaciones por razón del destino geográfico. Si están destinados en un sector prioritario pueden acceder a cualquiera de los puestos convocados en todos los sectores prioritarios sin ningún tipo de limitación geográfica, y además se les ha abierto la posibilidad de participar en los concursos convocados en los sectores no prioritarios del ministerio en el que estén destinados cualquiera que sea su ubicación (0501595, 0501600 y otras).

También se ha considerado oportuno trasladar a dicho Ministerio la disconformidad que han mostrado diversos funcionarios con la actual situación legal que no les permite poderse acoger a la jubilación parcial que fue introducida para los trabajadores por la Ley 12/2001, de 9 de julio, que modificó el artículo 12.6 del Estatuto de los Trabajadores.

Dado que esta Defensoría había tenido conocimiento de la existencia de diversas iniciativas que recomendaban extender esa posibilidad de la jubilación parcial a los fun-

cionarios, tales como la Declaración para el diálogo social en las administraciones públicas, firmada el 21 de septiembre de 2004 entre el citado Ministerio y los sindicatos; el Informe de la comisión de expertos para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público, de 25 de abril de 2005, o el plan de rejuvenecimiento del personal de la Administración General del Estado presentado por el referido Ministerio, se solicitó que informara sobre las previsiones que existiesen en el proceso de elaboración del citado proyecto de Estatuto básico, para permitir a los funcionarios públicos poderse acoger a la jubilación parcial.

Como ya se ha indicado anteriormente, el Ministerio de Administraciones Públicas ha trasladado al Defensor del Pueblo el interés que existe para que el citado Estatuto se apruebe lo antes posible, por lo que se ha procedido a suspender la investigación, que se venía desarrollando al respecto, a la espera de esta aprobación (05023661).

Se han venido recibiendo diversas quejas en las que los remitentes exponían su disconformidad con la práctica que se seguía en algunas dependencias administrativas, en virtud de la cual se designaba, de forma directa y discrecional, a un funcionario determinado para que ocupase un puesto de trabajo concreto en comisión de servicios durante el mayor tiempo posible de tal modo que, cuando ese puesto vacante se incluyese en el subsiguiente concurso de traslados, fuese adjudicado al mismo funcionario que ya lo venía ocupando, toda vez que en ese concurso se incluía como mérito puntuable el desempeño de puestos de trabajo de iguales o similares características que el solicitado.

Un ejemplo de ello lo tenemos en la queja que presentó un grupo numeroso de funcionarios, destinados en el Servicio Provincial del Instituto Nacional de la Seguridad Social de Almería. A la vista de la información facilitada por la Subsecretaría del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, se le recomendó que, aunque la normativa actualmente vigente no estableciese con carácter taxativo la obligación de que la Administración tuviera que incluir en los concursos de traslados y en las convocatorias de libre designación todas las plazas vacantes dotadas presupuestariamente que debían ser provistas de forma definitiva por el sistema correspondiente, y aunque tuviese atribuida la potestad organizativa en materia de personal, lo que le faculta para convocar el número de vacantes que exijan las necesidades del servicio público, se deberían justificar y motivar adecuadamente las exclusiones de las vacantes ocupadas por funcionarios en comisión de servicios, interinos o reingresados al servicio activo y cuya adscripción provisional y temporal a las mismas había sido por necesidades urgentes e inaplazables del servicio. Se debe señalar que esta recomendación ha sido aceptada (0427364).

Han sido varias las quejas presentadas por funcionarios destinados en la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S. A. en las que exponían su preocupación por su situación actual porque, según su apreciación, faltaba una adecuada promoción profesional y una movilidad laboral mientras que en otras se exponían sus temores por el futuro laboral que les esperaba ya que, según alegaban, se estaban eliminando muchos de los puestos de trabajo reservados exclusivamente para los funcionarios, por lo que tenían que competir en los concursos de traslados con los trabajadores fijos por puestos que eran de ocupación indistinta.

Otros funcionarios de esa misma sociedad estatal planteaban que no se les permitía participar en los concursos de provisión de puestos de trabajo convocados en los diversos

ministerios, ya que en las correspondientes convocatorias figuraban la clave de adscripción EX11 que excluye a quienes pertenecen a cuerpos y escalas de Correos y Telégrafos.

A todos ellos se les ha informado de las investigaciones realizadas, con ocasión de otras quejas presentadas sobre idéntico problema en años anteriores, en las que ese organismo reconoció a esta Institución que la movilidad de sus funcionarios a otros departamentos ministeriales era una antigua aspiración tanto de los trabajadores, como de las organizaciones sindicales y de la propia dirección de la sociedad estatal, pero que todavía no había sido posible obtener una permeabilidad total y sistemática entre los cuerpos postales y los generales de la Administración por circunstancias que no dependían de Correos y Telégrafos y que, a pesar de ello, se estaban llevando a cabo gestiones ante diversos organismos de la Administración a fin de posibilitar traslados voluntarios mediante acuerdos singulares, y teniendo en cuenta la potestad de autoorganización que tienen reconocida que les permite limitar el ámbito de los destinatarios de los concursos de provisión de puestos de trabajo que convoquen (0503576, 0504072, 0504081 y otras).

A lo largo del año 2005 se han venido recibiendo quejas, referentes a las dificultades que tenían sus formulantes en conseguir el reingreso al servicio activo desde una situación de excedencia. Como en años anteriores, esta imposibilidad se ha seguido constatando en referencia a la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S. A. en la que, a pesar de indicar algunas plazas vacantes a las que podrían ser destinados los solicitantes, se les comunicaba que el reingreso no se podía realizar de manera inmediata con una adscripción provisional, sino mediante su participación en un concurso de traslados, con lo que debían esperar a que el mismo se convocase siendo que, en alguna ocasión, la participación en éste tampoco les deparaba obtener el puesto de trabajo solicitado (0504160, 05007573, 05011864 y 05029480).

Sin embargo, dado lo infrecuente que es obtener una conclusión favorable en esta materia, merece destacarse la queja presentada por una funcionaria de carrera del cuerpo general auxiliar de la Administración del Estado, en situación administrativa de excedencia voluntaria por prestación de servicios en el sector público que, tras varios informes desfavorables por parte de algunos órganos administrativos, sí pudo reingresar al servicio activo en la Jefatura Provincial de Tráfico de Zaragoza (0502626).

En el informe de gestión correspondiente al año 2004, se hizo especial referencia de una queja que había dado lugar al desarrollo de una investigación, para esclarecer el problema que venía sufriendo una funcionaria de la Consejería de Presidencia de la Junta de Extremadura en Cáceres y que, según su apreciación, podría tratarse de un acoso laboral.

La citada Consejería nos ha remitido una copia de la Sentencia 60/2005, de 31 de marzo, dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Cáceres, en el Procedimiento de Protección Jurisdiccional de Derechos Fundamentales 712/2004, en la que se desestimó el recurso interpuesto por la interesada contra la resolución desfavorable a su pretensión de cambio de puesto de trabajo y se confirmó el acuerdo que se había adoptado, que implicaba que debía trasladarse a otras dependencias adscritas a la misma Consejería de Presidencia en la ciudad de Cáceres, si bien continuaría desempeñando las mismas funciones que antes.

Por su parte, la formulante de la queja también ha remitido a esta Defensoría una copia de la Sentencia número 124, de 20 de octubre de 2005, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, en el recurso de apelación que ella había interpuesto contra la anterior Sentencia y en la que ésta quedaba ratificada, porque no se había demostrado con las correspondientes pruebas la existencia de conductas constitutivas de acoso moral en el centro de trabajo que había denunciado.

Asimismo, la interesada ha adjuntado a esta Institución una copia de la Sentencia 395/2005, de 25 de julio, dictada por el Juzgado de lo Social número 1 de Cáceres, que ha estimado su demanda contra el Instituto Nacional de la Seguridad Social, la Tesorería General de la Seguridad Social y la Junta de Extremadura y en la que se ha declarado que la contingencia de la incapacidad temporal que tuvo era imputable a accidente de trabajo, con todas las consecuencias legales inherentes, dado que se ha considerado que padeció lo que se conoce como «el síndrome del trabajador quemado o de Burnout».

A la vista de estas comunicaciones, se le ha indicado que no procedía realizar más actuaciones al respecto, en aplicación del artículo 117.1 de la Constitución, que proclama el principio de independencia de los jueces y tribunales, por lo que, el artículo 17.2 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, impide a esta Institución entrar a revisar las resoluciones que en ellos se dicten (0315327).

Durante el año 2005 no se han recibido quejas relevantes —ni en un número importante—, que confirmen que se está produciendo el incremento significativo de las situaciones de acoso laboral o *mobbing* en el ámbito de las administraciones públicas, que la evolución de los casos estudiados el pasado año inducía a pensar, de lo que sin duda nos congratulamos.

No obstante la importancia de la cuestión planteada, ha llevado a estudiar todos los casos con suma atención para tratar de constatar con la mayor precisión la veracidad de las denuncias recibidas, sin que pueda desconocerse la dificultad probatoria que entrañan estos supuestos de compleja configuración.

Igualmente se está trabajando acerca de las medidas preventivas que deberían adoptarse por las distintas administraciones, para prevenir el acoso laboral y actuar contundentemente cuando el mismo se produzca, con el fin de valorar la oportunidad de iniciar una actuación de oficio al respecto, sobre la posibilidad de que se establezca un protocolo de actuación para estos casos.

17.2. Personal estatutario de los servicios de salud

La necesidad de que se desarrolle el régimen jurídico de este personal con una relación funcionarial especial, sobre las bases establecidas a raíz de la importante iniciativa legislativa emprendida en el año 2003, mediante la promulgación de la Ley de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud, del Estatuto Marco y de la Ley de Ordenación de las Profesiones Sanitarias, marcó la oportunidad de impulsar tres investigaciones de oficio que se encuentran en marcha, sobre la ordenación y desarrollo de aquel régimen legal en términos de coordinación y cohesión del sistema.

La Ley 16/2003, de 28 de mayo, de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud contempla en su artículo 43 la garantía de movilidad del personal en todo el sistema, como uno de los aspectos esenciales de su cohesión.

Por su parte, la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del Personal Estatutario de los Servicios de Salud, establece, dentro de los principios y criterios de ordenación del régimen estatutario, el de la libre circulación del personal estatutario en el conjunto del Sistema Nacional de Salud. Dicho criterio ha tenido su plasmación en el artículo 29 de la misma Ley donde se alude en los mismos términos, a la expresada cuestión, como principio básico, sin perjuicio de que este criterio general conlleve que el Ministerio de Sanidad y Consumo deba proceder, contando con el informe de la Comisión de Recursos Humanos, con carácter previo y en cuanto resulte procedente para la articulación de esa movilidad entre los diferentes servicios de salud, a la homologación de las distintas clases o categorías funcionales de personal estatutario, con la finalidad de garantizar la movilidad en términos de igualdad efectiva del personal estatutario en el conjunto del mencionado sistema, como se extrae del mandato del artículo 37.1 de esa Ley.

En ese orden de cosas, el estatuto marco prevé que, cuando tales convocatorias, de provisión, selección y movilidad afecten a más de un servicio de salud, deberá primar el principio de colaboración entre todos los servicios, toda vez que la libre circulación del personal estatutario en todo el territorio nacional participa de la garantía de la coordinación general sanitaria para lo cual, la Comisión de recursos humanos establecerá los criterios y principios que resulten procedentes a fin de dotar a las mismas de la adecuada periodicidad y coordinación, «preferentemente cada dos años», como se dice en el apartado 2º del precepto, condiciones ya mencionadas en la Ley 30/1999, de 5 de octubre, en evitación de disfunciones en el sistema general de provisión de estos recursos humanos y en el aseguramiento de una mayor estabilidad en el empleo y disminución de la precariedad laboral.

La plasmación de este criterio de movilidad, por el que nos interesamos en la primera de las investigaciones de oficio señaladas, habrá de articularse mediante la regulación de los criterios básicos y las condiciones de las convocatorias, conforme se desprende de las previsiones contempladas en la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud, a través de un real decreto, tras acuerdo en el seno del Consejo Interterritorial y previo informe del Foro Marco para el Diálogo Social, sin perjuicio de las competencias atribuidas a las administraciones sanitarias.

La movilidad referida guarda también relación con la posibilidad de formalizar convenios de colaboración en esta materia, a la que se hace mención en la disposición adicional duodécima de la Ley del Estatuto Marco, cuestión que motivó otra actuación en relación con la movilidad del personal funcionario de la Administración sanitaria de la Comunidad Foral de Navarra (0026309).

Al propio tiempo, se consideró oportuno relacionar esa preocupación con la información que la Comisión de Recursos Humanos del Sistema Nacional de Salud pudiera poseer sobre el estudio que estaría realizando acerca de las retribuciones de este personal, que por la información a la que se había tenido acceso, estaría orientado a la evitación de posibles distorsiones entre retribuciones de los servicios autonómicos y su incidencia en la movilidad.

En suma, la investigación se ha dirigido a aquella Administración, al entender esta Institución que ha transcurrido un tiempo prudencial desde la vigencia de la señalada Ley, y una vez que parece que va a llegar a su fin el desarrollo del proceso excepcional de consolidación de empleo, promovido por la Ley 16/2001, de 21 de noviembre, al efecto de que nos informe en profundidad, acerca del cumplimiento de las previsiones relativas al establecimiento de los criterios y condiciones mencionadas para la efectividad de la movilidad del personal estatutario (05031820).

El Estatuto marco del personal estatutario de los servicios de salud establece en el artículo 16, bajo el epígrafe «Registros de personal», la encomienda al Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud del acuerdo acerca de los requisitos y procedimientos que posibiliten el tratamiento conjunto y la tramitación recíproca de la información, contenida en los registros de personal de los diferentes servicios de salud, a los que se alude como instrumento básico para la planificación de los recursos humanos, que se integrarán en el Sistema de Información Sanitaria del Sistema Nacional de Salud, previsión general y básica que también entronca por razón de la propia naturaleza de esa información con la finalidad buscada en la Ley de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud.

Como quiera que esta Institución no conoce con la debida profundidad cuál es la previsión que sobre el tratamiento de este tema se haya podido llevar a cabo, para el desarrollo del sistema de información sanitaria del Sistema Nacional de Salud, ni las acciones que prevea acometer el referido órgano colegiado, transcurrido un plazo razonable desde la promulgación de la primera norma mencionada, se ha considerado procedente iniciar una investigación de oficio a fin de conocer, con la información que se posea sobre esta materia, los avances operados en esta cuestión.

Al hilo de lo anterior parece posible relacionar esta materia con las previsiones sobre planificación y formación de los recursos humanos del Sistema Nacional de Salud, contempladas en el Estatuto Marco y en la Ley de Ordenación de Profesiones Sanitarias, que ha supuesto un indudable avance en la regulación de las profesiones sanitarias en España, y que inciden en diversos aspectos de importancia en la formación y en el ejercicio de las profesiones sanitarias, que llevan a cabo los profesionales en las distintas organizaciones e instituciones sanitarias.

Puede señalarse, muy someramente, que ambos aspectos aparecen claramente relacionados entre sí y que su implantación, conforme a las previsiones establecidas en la Ley, incide en el desarrollo de nuestro sistema sanitario, de acuerdo con los principios de calidad asistencial y de mejora continua de las prestaciones sanitarias y redunda en la prestación asistencial que llevan a cabo estos recursos humanos, como labor encomendada a los poderes públicos en el artículo 43 de la Constitución.

En esta dirección, esta Institución ha venido observando a lo largo del tiempo la necesidad de que una y otra materia confluyan en un adecuado desarrollo, toda vez que se encuentran claramente conectadas las necesidades a cubrir en ambas en relación con un eficiente sistema formativo de la enseñanza pregraduada, especializada y de formación continuada que permita mantener el grado de excelencia que puede predicarse de la formación sanitaria ofrecida en nuestro país.

A ello se une que tales necesidades deben estar coordinadas de forma eficaz con las demandas de los profesionales sanitarios y especialistas, de modo que, conforme a una previsión y planificación futura, se pueda dotar al sistema sanitario de una lógica coordinación entre los recursos disponibles y los necesarios, evitando, en lo posible, la pérdida de profesionales ya formados o su carencia en determinadas áreas de especialización.

Estas circunstancias repercuten, como se ha venido demostrando en el pasado, en la necesidad de interrelacionar ambas materias a fin de aprovechar al máximo el potencial formativo empleado y su posterior utilización dentro de la organización sanitaria.

Por ello, dada la importancia de estas cuestiones y de su adecuada coordinación y sin desconocer los estudios emprendidos acerca de la materia relativa a la formación de estos profesionales, y de la previsión sobre la aplicación de criterios conocidos como el de troncalidad y súper especialización, a través de las áreas de capacitación específica, se ha entendido preciso conocer con la suficiente hondura cuáles son las previsiones acerca de la oportuna coordinación entre las necesidades y recursos formativos y la demanda de profesionales sanitarios (05031832).

La tercera de las citadas investigaciones de oficio emprendidas parte de la Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de Ordenación de Profesiones Sanitarias que regula la formación, el desarrollo y el reconocimiento profesional de los profesionales sanitarios conforme a las previsiones allí establecidas.

En consonancia con este régimen, la Ley del Estatuto Marco dedica su capítulo VIII a la carrera profesional.

Como antecedente de estas regulaciones, cabría situar las propuestas efectuadas en la Comisión de Análisis y Evaluación del Sistema Nacional de Salud constituida en el seno del Consejo Interterritorial de Salud, en su reunión de 4 de junio de 1990, en cumplimiento del acuerdo adoptado por el Pleno del Congreso de los Diputados, de 13 de febrero, con la finalidad de evaluar la situación del Sistema Nacional de Salud y de formular propuestas para su normalización y modernización.

En concreto, estas propuestas se referían al desarrollo de la carrera profesional; al establecimiento de mecanismos de incentivación y motivación del personal; a la puesta en relación de los planes de estudio de las profesiones sanitarias con las necesidades de desarrollo del sistema y al impulso de la formación continuada, medidas que, de alguna forma, serían reiteradas en el Acuerdo Parlamentario para la Consolidación y Modernización del Sistema Nacional de Salud aprobado por el Pleno del Congreso, de 18 de diciembre de 1997.

Centrándonos en el desarrollo de la materia relativa a la carrera profesional, el artículo 40 del Estatuto Marco prevé en su apartado 3º que la Comisión de Recursos Humanos establecerá los principios y criterios generales para la homologación de los sistemas de carrera profesional de los diferentes servicios de salud, con la finalidad de garantizar el reconocimiento mutuo de los distintos grados de carrera, sus efectos profesionales y la libre circulación de dichos profesionales en el conjunto del Sistema Nacional de Salud.

En este orden de cosas la Ley 44/2003, de 21 de noviembre, contempla el establecimiento de la citada homologación del reconocimiento del desarrollo profesional atribuido al Consejo Interterritorial de Salud, a propuesta de la Comisión de Recursos Humanos y oída la Comisión Consultiva Profesional.

En esa línea, y aun cuando esta Institución no desconoce que se está trabajando en aras a dar efectividad a estas previsiones, a fin de culminar los criterios generales de carrera profesional, ejemplo de ello es el borrador presentado en el mes de marzo de 2005, o el texto llevado recientemente a la última reunión del «foro marco» y los registros de especialistas, una vez que existen y que se están desarrollando modelos de carrera profesional en diversos servicios de salud y a la vista del tiempo transcurrido desde la vigencia de la norma mencionada al principio, así como de la necesidad de que la homologación prevista coadyuve como un elemento más a la efectiva movilidad y a la igualdad de oportunidades de los profesionales en el conjunto del mencionado Sistema Nacional de Salud, se ha considerado oportuno promover una investigación de oficio ante la Comisión de Recursos Humanos, a fin de que informe sobre las previsiones para dar cumplimiento a estas medidas (05031807).

Otro asunto que ha reclamado atención, encuadrable en el desarrollo de este régimen de personal, ha sido la creación de nuevas categorías de personal estatutario por los diferentes Servicios de Salud al amparo de las previsiones establecidas en el Estatuto Marco.

En la investigación realizada ante el Servicio Asturiano de Salud (SESPA), se puso de manifiesto que una de las posibles líneas de actuación que establezca el futuro Plan de ordenación de recursos humanos de ese Servicio de Salud, se refiere a la «clasificación profesional y plantilla orgánica». En ella se contemplará, dando cumplimiento al artículo 15 de la Ley del Estatuto Marco, la necesidad de hacer un análisis cualitativo para la descripción de los puestos de trabajo, a efectos de ajustar perfiles con las competencias requeridas. De ahí derivará, en su caso, la creación de nuevas categorías, cumpliendo así con la finalidad de que la plantilla refleje las necesidades reales acordes a las expectativas de los ciudadanos y, entre las que probablemente se incluirá, como se interesaba el promotor de la queja, la de auxiliar de farmacia. En ese caso se solicitaría la correspondiente y preceptiva homologación al Ministerio de Sanidad y Consumo de esta nueva categoría definida.

La materia tratada se incardina en la previsión legal contenida en la Ley de Ordenación de las Profesiones Sanitarias, donde se encomienda a las administraciones sanitarias el establecimiento, en los casos que resulte procedente, de los modelos para la integración e incorporación de aquellos profesionales, técnicos superiores y técnicos, entre otras especialidades, y de sus actividades profesionales, a las instituciones sanitarias de ellas dependientes, regulando los sistemas de formación continuada y de desarrollo.

Por otra parte, ha de tenerse en cuenta que, conforme al Estatuto Marco, corresponde a estas administraciones la creación, modificación y supresión de las categorías de personal estatutario, lo que debe ser objeto de negociación en las mesas correspondientes, en los términos previstos en la Ley 9/1987, de 12 de junio (0502593).

Con una alta incidencia en la problemática general de la gestión de los recursos humanos de las administraciones públicas se debe abordar, como en informes anterio-

res, el retraso en la conclusión del proceso de selección y provisión de plazas de personal estatutario que se viene realizando al amparo de la Ley 16/2001, de 21 de noviembre, por el que se establece un proceso de consolidación de empleo, cuestión por la que se han formulado diversas quejas a lo largo del año.

Mediante la Orden 4034/2005, de 12 de diciembre, de la Dirección General de Recursos Humanos y Servicios Económico-Presupuestarios del Ministerio de Sanidad y Consumo, se ha procedido, una vez más, a la ampliación del plazo previsto para la culminación de los procesos antes indicados.

Se alude en su contenido a la habilitación efectuada en el artículo único del Real Decreto-Ley 9/2004, de 3 de diciembre, sobre la determinación de los plazos de ejecución de dichos procesos, argumentándose que sus propias características de excepcionalidad y singularidad, que han conllevado la gestión de grandes magnitudes en número de participantes y actos administrativos derivados de las pruebas selectivas, no habituales en estos procesos de las administraciones públicas, con una gran complejidad de la logística de los mismos y aun contando con la habilitación de todos los medios personales y materiales posibles, han impedido, según se expresa, el cumplimiento de los plazos establecidos, ello también debido a la concurrencia, como no podía ser de otra manera, de medidas garantizadoras de los derechos de los participantes en el proceso.

En función de la existencia de esas circunstancias se ha resuelto en dicha orden ampliar en doce meses el plazo máximo previsto en el artículo único del Real Decreto-Ley 9/2004, por lo que el mismo finaliza en diciembre de 2006.

En lo que se refiere al desarrollo y a la resolución efectiva del proceso, por la información a la que ha tenido acceso esta Institución, finalizando este año 2005, todas las categorías y especialidades habrían concluido el proceso de selección, y la práctica totalidad de las convocatorias de especialidades, habría culminado completamente el proceso mediante los correspondientes nombramientos.

A la vista de estos antecedentes, y sin perjuicio de subrayar el ya muy dilatado periodo temporal en el que se está desarrollando el mencionado procedimiento selectivo, se ha considerado oportuno, por el momento, estar al efectivo desarrollo, en el tiempo habilitado para ello, de la resolución definitiva, en el bien entendido de que esta Institución estará vigilante a fin de que dentro del indicado plazo se proceda con la máxima agilidad posible sin descartar, al efecto, una nueva intervención (05038830 y 05038908).

La misma temática presenta la actuación emprendida, a raíz de la participación en el proceso correspondiente a la categoría de fisioterapeuta, de unas aspirantes que concursaban en el mencionado proceso extraordinario de consolidación a un total de 458 plazas.

Una vez superadas las diversas fases del proceso y encontrándose en la situación de expectativa de destino, comprobaron que la simultaneidad de la adjudicación de destinos en el concurso de traslados del personal estatutario fijo y del personal que ha superado el citado proceso de consolidación, al que concurren a la vez, supone en su ejecución que las plazas liberadas por el personal fijo que opta a estos traslados, no revertirán en la oferta de vacantes que se realizará en lo que los afectados denominan la primera vuelta de provisión o adjudicación de destinos.

Sin embargo, tanto en la segunda como en la tercera vuelta, en su caso, a partir del aspirante que hubiera obtenido por orden de méritos el puesto número 459, se podría optar a dichas plazas de resultas.

En resumen, las interesadas planteaban que, dado que los estatutarios fijos que concurren a este concreto traslado ocuparán las 167 primeras plazas de las 458 ofertadas, inicialmente, en esta especialidad, los siguientes por orden de puntuación, hasta el puesto 459, no podrán elegir en esta fase de provisión todas las plazas disponibles, las primeramente ofertadas y las resultas del concurso de traslados, es decir, tanto las publicadas en la oferta de empleo público como las liberadas por los traslados, por lo que consideran que tal actuación resultaría contraria a una adjudicación ajustada al orden de puntuación obtenido en la referida convocatoria, ya que, como se ha expresado, el citado número 459 entre los aprobados en el proceso de consolidación y los siguientes, tendrían la posibilidad de elegir plazas que los que han superado el proceso con mejor puntuación, entre el número 1 y el número 458, no habrán podido solicitar, investigación que se encuentra en marcha (05031389).

Relacionada con esta materia se debe mencionar, finalmente, la conclusión de la investigación iniciada acerca de la interinidad de este personal en el Sistema Nacional de Salud, en la que se estudiaron las causas y se recomendaron actuaciones futuras a las distintas administraciones sanitarias, actuación vinculada a la efectiva resolución del proceso de consolidación (0026309).

La incidencia de la interinidad en la vinculación estatutaria se aprecia igualmente en la conclusión de las actuaciones emprendidas y de las que se dio cuenta en el Informe correspondiente al año 2003, acerca del establecimiento de un sistema de cobertura de las sustituciones de facultativos especialistas en el Servicio de Salud de Castilla-La Mancha, que ha sido objeto de regulación mediante un pacto sobre selección de personal temporal de las instituciones sanitarias del indicado Servicio de Salud, cuestión que se interesó como una de las soluciones a implantar en una adecuada regulación de la temporalidad de ese personal en las administraciones públicas, a la que antes nos referíamos (0110781).

En lo que concierne a actuaciones referidas a los derechos de estos trabajadores, se traen aquí las referidas en el informe parlamentario del pasado año, acerca de la aplicación a un colectivo de este personal de la mejora del complemento de pensión, establecido en el artículo 151 del Estatuto Jurídico del Personal Sanitario expresamente vigente en el Estatuto Marco (0412893 y otras).

A raíz de la formulación de nuevas quejas sobre esta materia se han iniciado actuaciones para el seguimiento de la misma, dada la diferencia apreciada en su aplicación en cada servicio de salud (05017580 y otras).

Por último, también ha sido objeto de estudio la situación de un colectivo de personal estatutario que presta sus servicios en diferentes Servicios de salud del Sistema Nacional de Salud como profesionales del área sanitaria de formación profesional —Técnicos Superiores Sanitarios—, con motivo de una huelga de ámbito nacional convocada por organizaciones representativas de esos profesionales en reivindicación de la equiparación de sus titulaciones y formación con las del resto de países de la Unión

Europea donde, a su juicio, y en relación con la huelga, podrían haberse incumplido las previsiones del Real Decreto-Ley 17/1977, de 4 de marzo, sobre Relaciones de Trabajo, en lo que atañe al deber de negociación que allí se contempla.

El Ministerio de Sanidad y Consumo ha puesto de manifiesto que se había venido manteniendo contacto permanente con las organizaciones sindicales y profesionales que representaban al colectivo de técnicos superiores sanitarios, citando la celebración de seis reuniones a lo largo de los años 2004 y 2005, tanto de ese departamento como del Ministerio de Educación y Ciencia.

Allí se trataron, entre otras cuestiones, la revisión de las enseñanzas de formación profesional y la posibilidad de estudiar en el marco del «Espacio Europeo de Educación Superior» la eventual creación de titulaciones de grado, aspectos considerados básicos, según se expresaba, para el futuro de aquella profesión.

En ese ámbito, los diversos modelos formativos existentes en la Unión Europea podrían dificultar la libre circulación y el establecimiento de un mapa de titulaciones universitarias, así como de las enseñanzas de carácter profesional.

A este respecto se pronunció el último departamento citado, comprometiéndose a mejorar la formación de los técnicos superiores sanitarios, aumentando el número de horas lectivas y de prácticas, de manera que los titulados españoles no tengan problemas para el ejercicio profesional en el resto de países de la Unión Europea, mejora que será efectiva en la aplicación de la reciente Directiva Europea sobre reconocimiento de cualificaciones profesionales, en el contexto del Sistema Nacional de las Cualificaciones y de la Formación Profesional

En lo relativo al cumplimiento de lo previsto en la normativa de huelga, el Ministerio de Sanidad y Consumo entendía que no le correspondía la recepción de la convocatoria del conflicto, aun cuando algunas materias planteadas en la huelga pudieran resultar entre las atribuidas a la Administración General del Estado, y consideraba que entraba dentro de las competencias de las comunidades autónomas.

Subrayó, no obstante, que se había constituido un grupo de análisis para la actualización y mejora de las titulaciones de formación profesional vinculadas a las profesiones sanitarias y para la solución de los problemas de libre circulación en Europa e indicó que el Foro Marco para el diálogo social, órgano de apoyo y asesoramiento de la Comisión de Recursos Humanos del Sistema Nacional de Salud en todos los asuntos relativos a la coordinación de las políticas de personal, se había comprometido a trabajar en la mejora de la calidad de la formación de los profesionales sanitarios y a garantizar la libre circulación indicada, adoptando el compromiso, por unanimidad, de velar por dicha calidad formativa para garantizar la armonización de sus estudios y la libre circulación en el marco de la Unión Europea.

Finalmente, tras haber mantenido contactos los departamentos ministeriales a los que se ha hecho mención con una representación de los citados técnicos superiores sanitarios, la huelga fue desconvocada quedando constituidas diversas comisiones de estudio y de trabajo para examinar en profundidad la situación presente y promover las modificaciones oportunas que den respuesta a las razones que originaron el conflicto (05027234).

17.3. Función pública docente

17.3.1. Docencia no universitaria

Entre los problemas planteados en las quejas recibidas en este ámbito, se debe dar cuenta de la situación que se ha planteado, en relación con la denegación de la solicitud de actuar por medio de representante en los actos de presentación previos a las oposiciones para acceso a los cuerpos de enseñanza secundaria en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

La Consejería de Educación de la citada Comunidad informó de que el carácter personalísimo de dicho acto no permitía que fuera incluido dentro de las previsiones contenidas en el artículo 32 de la Ley 30/1992 y que, por otra parte, la base 6.3 de la convocatoria, contemplaba que «los/as aspirantes serán convocados para sus actuaciones ante los tribunales en un único llamamiento, siendo excluidos/as de los procedimientos selectivos quienes no comparezcan, salvo casos de fuerza mayor debidamente justificados y apreciados por el Tribunal».

El citado departamento añadía que las actuaciones debían quedar sujetas a estas bases contenidas en la Orden de 13 de marzo de 2004, por la que se convocaban procedimientos selectivos para ingreso en los cuerpos docentes y que ello era coherente, además, con la sentencia del Tribunal Supremo de 29 de enero de 1991, fundamento jurídico tercero, que indica que «las bases de las convocatorias son ley de los concursos y oposiciones a que se contraen y obligan en igual medida a la Administración y a los concursantes y opositores a ajustarse a los términos de las mismas».

El objeto de la investigación realizada por el Defensor del Pueblo, no fue tanto discutir los actos de ejecución material de las bases de una convocatoria o el contenido de las mismas, sino valorar la adecuación de la actuación administrativa al marco constitucional y legal, habida cuenta de que, con la finalidad de preservar el derecho fundamental de acceso a las funciones y cargos públicos en condiciones de igualdad, se considera que no deben establecerse o adoptarse medidas que, *praeter* o *contra legem*, hagan imposible el ejercicio del mismo o dificulten su plenitud.

Por este motivo, si el artículo 32 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común permite a los interesados, con capacidad de obrar, actuar por medio de representante ante las administraciones públicas, entendiéndose con estos las actuaciones administrativas, no se acierta a comprender que pueda restringirse o cercenarse este derecho a través de una interpretación selectiva y excluyente de la citada norma, cuando se solicita su aplicación en un trámite previo como es el acto de presentación.

En efecto, del contenido de las normas que regulan estos procesos selectivos puede deducirse razonablemente que este trámite se encuentra fuera de la fase de oposición, dado que se trata de un acto preparatorio separable y, por lo tanto, queda al margen del carácter personalísimo que naturalmente debe acompañar al derecho del ciudadano a opositar, en referencia exclusiva a las pruebas de la fase de oposición.

Debe indicarse, además, que el acto personalísimo es una derivación de un derecho personalísimo, el cual, como ha señalado nuestra más reciente doctrina jurisprudencial, resulta intransferible (Sentencia del Tribunal Supremo, de 3 de junio de 2003).

Además, el acto de presentación no está incluido en la normativa básica de ingreso de los cuerpos docentes, y en él se traslada a los participantes una serie de referencias informativas, indicativas y orientativas, que no requieren ninguna aportación personalísima por parte del aspirante que tenga por finalidad obtener una demostración individual de sus conocimientos o de su capacitación.

Sobre la base de las argumentaciones expuestas, teniendo en cuenta que en otras comunidades autónomas se había permitido la comparecencia por sustitución en el acto de presentación y valorando la oportunidad de que los ciudadanos aspirantes, con el fin de rentabilizar su esfuerzo en la preparación de una oposición, pudieran tener más posibilidades reales de acceder a la función pública docente en el marco territorial educativo que voluntariamente les conviniera, esta Institución formuló una recomendación en el sentido de que se aplicase el citado artículo 32 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, en relación con la comparecencia previa en los procedimientos selectivos de acceso a los cuerpos docentes que se celebren en ese marco territorial, sin más limitaciones que las que establezcan las leyes, interpretando las bases de dichas convocatorias de manera que no se opongan al citado precepto y, por lo tanto, que se admita la posibilidad de que en el acto de presentación, los aspirantes a los citados cuerpos docentes puedan actuar por medio de un representante debidamente acreditado. Esta recomendación no ha sido aceptada (0419277).

En la adjudicación de destinos provisionales en la docencia, se ha advertido la rigurosa exigencia de la Administración, para valorar las circunstancias que impedían a un profesor tomar posesión en el tiempo fijado.

Se trataba de un aspirante a las listas de interinidad como maestro, en la especialidad de francés, que cuestionaba la actuación de la Delegación Provincial de Educación y Ciencia de Tenerife, al haberle excluido de la bolsa de trabajo, porque no había comparecido en la ciudad de Los Realejos (Santa Cruz de Tenerife) para realizar una sustitución en su especialidad, sin que tampoco hubiese presentado en tiempo y forma un documento justificativo de su ausencia.

El promotor de esta queja informó de que había remitido al colegio, por vía fax, un certificado médico sobre la enfermedad que padecía y que le impedía comparecer; sin embargo la Administración le había informado de que no había obrado correctamente, dado que esta contingencia debía haberse comunicado en el momento de producirse la enfermedad.

La Consejería de Educación fundaba la exclusión del compareciente de las listas destinadas a cubrir posibles sustituciones en su especialidad, en el artículo 3.5.1 de la Resolución de 4 de junio de 2001, por la que se determina el procedimiento de adjudicación de destinos provisionales para el curso 2001/2002 al profesorado de los cuerpos docentes no universitarios en centros públicos dependientes de la Comunidad Autónoma de Canarias, que prevé que «no obstante, el personal sustituto de cualquier cuerpo y, en el caso del de maestros, el personal integrante de las listas para realizar sustituciones que no presente instancia de participación en este procedimiento será excluido de la lista correspondiente, salvo casos de fuerza mayor debidamente acreditados y libremente apreciados por la Dirección General de Personal».

Dados los términos en que se pronunciaba el citado artículo 3.5.1, esta Defensoría consideró que no podía dejarse al arbitrio de la autoridad administrativa la exclusión de un participante en un proceso de selección, cuando los medios de prueba aportados reflejaban con claridad que su falta de comparecencia obedecía a una circunstancia obstativa y, en consecuencia, subsumible en las causas determinantes de la imposibilidad sobrevenida o de «fuerza mayor». Por ello, condicionar la existencia de un supuesto de «fuerza mayor» a la libre apreciación de la autoridad administrativa, además de ser una *contradictio in terminis*, constituía una fuente de arbitrariedad incompatible con los principios de legalidad y seguridad jurídica, contenidos en el artículo 9.3 de la Constitución.

En este marco, se resolvió formular una recomendación a la Consejería de Educación, Cultura y Deportes de la Comunidad Autónoma de Canarias, para que adoptase las medidas tendentes a que las normas relativas al procedimiento de adjudicación de destinos provisionales al profesorado de los cuerpos docentes no universitarios en los centros públicos, prevean el mantenimiento en las listas de sustituciones de aquellos profesores que, por fuerza mayor o imposibilidad sobrevenida, no hubieran podido incorporarse al centro docente, sin que, una vez advertida esta circunstancia, se condicionase la inclusión o exclusión de los afectados a la libre apreciación de la Administración.

Igualmente, se sugirió a la citada Consejería que diera las instrucciones precisas para revisar de oficio la resolución, por la que se había desestimado la solicitud de inclusión del compareciente en la lista de interinos-sustitutos, dictando una nueva en la que, valorándose objetivamente las circunstancias concurrentes, pudiera determinarse el derecho del interesado a participar en condiciones de igualdad en el acceso a las funciones y cargos públicos, de acuerdo con lo previsto en el artículo 23.2 de la Constitución.

El expresado departamento no ha aceptado las resoluciones citadas, al considerar que la justificación del interesado para su no incorporación a la plaza adjudicada fue presentada con posterioridad a su nombramiento.

Sin embargo, esta Institución ha entendido, y así se lo ha comunicado a la Administración, que éste era un elemento de juicio nuevo que no había sido alegado en el informe inicial, trasladándose la problemática expuesta por el compareciente a un defecto procesal insubsanable y no, como debía haberse hecho, a una indeterminación en la aplicación de la situación de fuerza mayor y que, en todo caso, el reconocimiento de una situación de imposibilidad sobrevenida o de fuerza mayor no debe ceder frente a una cuestión de carácter formal, como pueda ser la de no haberse comunicado la misma antes de un incierto llamamiento, habida cuenta de que bastaría con que esa imposibilidad fuera real, manifiesta, y existiera en el momento en que el interesado recibiera el telegrama de la Dirección Territorial de Educación de Santa Cruz de Tenerife, ya que en el ámbito obligacional debe operar como principio jurídico que nadie puede estar obligado a lo imposible (0419200).

Como ejemplo de los problemas que todavía se siguen produciendo, en relación con la acreditación del perfil lingüístico de euskera en la Comunidad Autónoma del País Vasco, merece tenerse en consideración la comparecencia ante el Defensor del Pueblo de algunos profesores y profesoras interinos de enseñanza pública no universitaria, para explicar las consecuencias que se derivaban para ellos del Acuerdo de Estabilidad entre la Administración y algunos sindicatos, de 5 de julio de 2004, publicado mediante Decreto

158/2004, de 27 de julio, en el que se había introducido el condicionante de la acreditación del perfil lingüístico para mantenerse en la estabilidad laboral, sin que, a su juicio, se aplicasen los regímenes de exenciones que se contemplaban en los anteriores acuerdos suscritos en 1998 y 2002, y que abocaba a quienes carecían del perfil lingüístico a la pérdida del puesto de trabajo de una manera escalonada, lo que implicaba, según exponían, una disolución en el tiempo del conflicto y su desaparición —de facto— del mismo ante la opinión pública.

Además de expresar que la negociación colectiva había adolecido, a su juicio, de falta de las mínimas garantías de información a las partes, así como que se excluyó a una parte de la representación sindical, manifestaban que la firma del expresado Acuerdo de Estabilidad conducía al desempleo de un colectivo de trabajadoras y trabajadores, que llevaban prestando sus servicios un mínimo de quince años y pervertía el espíritu de los acuerdos de estabilidad firmados hasta 2002.

En relación con estas objeciones, el Defensor del Pueblo ha traslado a este profesorado la comprensión que le merece la situación en la que se encuentran inmersos y que se centra, esencialmente, en la razonable preocupación que albergan por la posible pérdida de su condición de interinos estables, al carecer de la acreditación del perfil lingüístico requerido.

No se cuestiona el necesario proceso de normalización lingüística del euskera, aplicable a la enseñanza en la indicada Comunidad autónoma, como tampoco puede ser objeto de crítica la generalización progresiva del bilingüismo en el sistema educativo de la Comunidad Autónoma del País Vasco, dado que la exigencia y la necesidad de impartir enseñanzas en las lenguas propias de las comunidades autónomas, constituye una consecuencia del deber constitucional de asegurar el conocimiento de sus respectivas lenguas, que conlleva la obligación para las correspondientes administraciones educativas autonómicas de proveer los medios personales necesarios, para proporcionar a los alumnos dicha atención lingüística específica.

Más bien, y así lo entendía esta Defensoría, los asuntos que abordaban se dirigían a cuestionar una concreta decisión administrativa, que debía resolverse, en opinión de los interesados, a través de dos actuaciones que perseguían una misma finalidad.

De un lado, afirmaban que el proceso de la elaboración del Acuerdo de Estabilidad contravenía los requisitos de legalidad necesarios para su validez y, de otro, cuestionaban la citada norma desde un sentimiento de injusticia, dado que consideraban que este proceso era exponente claro de un trato discriminatorio, situación que, desde su perspectiva, merecía el establecimiento de medidas adecuadas con el fin de evitar la pérdida de los derechos que habían adquirido a través de su condición de empleados públicos interinos estables.

En el análisis de las cuestiones que se abordaban en la citada queja, se observaron motivos que hubieran permitido el inicio de una investigación ante las autoridades educativas competentes; sin embargo, como ya se hizo saber a los afectados en la entrevista mantenida con ellos, no se podía desconocer que, contra el citado Decreto 158/2004, de 27 de julio, del Departamento de Educación, Universidades e Investigación del Gobierno Vasco, se habían iniciado actuaciones judiciales ante el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, lo que constituía una limitación para el ejercicio de las compe-

tencias conferidas a esta Institución, dado que, para preservar el principio constitucional de independencia judicial, el artículo 17.2 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, impide al Defensor del Pueblo entrar en el examen individual de aquellas quejas sobre las que esté pendiente resolución judicial.

Aun cuando esta Institución, por los motivos indicados, debía abstenerse de intervenir directamente, consideró necesario hacer llegar a este profesorado que sería deseable que se hiciesen compatibles los derechos en presencia, de forma que se garantizara con efectividad tanto el de los alumnos a recibir la enseñanza en euskera o en castellano, como el de los profesores que no acreditasen el perfil lingüístico a la permanencia en la situación de estabilidad, que había sido acordada por la Administración respecto al personal interino docente, buscándose propuestas conciliadoras que evitasen una quiebra de los principios que deben regir el funcionamiento de las administraciones públicas (0503297 y 0507110).

En otro orden de cosas, en cuanto al traspaso de los funcionarios del cuerpo de profesores de educación general básica de instituciones penitenciarias, en cumplimiento de las previsiones contenidas en el Real Decreto 1203/1999, se estaba a la espera de la evolución de las negociaciones que permitieran desbloquear el citado proceso en las comunidades autónomas de Aragón, Cantabria, Illes Balears y del País Vasco.

El Ministerio de Administraciones Públicas ha indicado al respecto que, en el caso de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, se había aprobado el acuerdo de traspaso en la sesión de la Comisión Mixta de Transferencias celebrada el 27 de junio del año 2005.

En segundo lugar, que se estaba tramitando la aprobación del Real Decreto que ratificaría el correspondiente acuerdo de traspaso a la Comunidad Autónoma de Aragón y, en cuanto a la Comunidad Autónoma de Cantabria, que, en la Ponencia Técnica celebrada el 5 de octubre de 2005, se había llegado a un acuerdo entre los representantes del Ministerio del Interior y los de la Comunidad autónoma, a expensas de su aprobación definitiva en comisión mixta.

Sin embargo, el citado departamento ha expresado que las propuestas planteadas por la Administración del Estado, en diferentes encuentros celebrados con el Gobierno Vasco, han resultado infructuosas, en tanto que dicha Comunidad autónoma entiende que la negociación del traspaso de este profesorado debe incluirse en uno más amplio de toda la Administración penitenciaria, lo que el Gobierno de la Nación, por el momento, no ha considerado oportuno ni conveniente.

En consecuencia, se valora positivamente que, finalmente, se haya podido culminar este proceso en las restantes comunidades autónomas, lamentando que no haya sido posible alcanzar un acuerdo para los docentes del País Vasco, por las razones expresadas (0106807, 0201413, 0203731 y 0305493).

Un porcentaje significativo de quejas formuladas ante el Defensor del Pueblo en el año 2005, en este ámbito de la docencia no universitaria, trae causa de la discrepancia de los opositores con las normas que regulan los procesos selectivos en los distintos marcos territoriales, así como con el resultado de los procesos de concurrencia competitiva en los que los aspirantes no han obtenido la calificación de aptos.

A este respecto, se ha venido insistiendo, y así se les ha comunicado a muchos comparecientes, que la discrepancia de quienes participan en pruebas selectivas de acceso a cuerpos o plazas de la Administración con las puntuaciones obtenidas, con los criterios de valoración de los tribunales o con el resultado de los ejercicios, sólo puede motivar la intervención de esta Institución en el caso de que los datos objetivos aportados hagan razonablemente suponer que han sido vulnerados los derechos cuya defensa corresponde al Defensor del Pueblo (0501251, 05019808 y 05018965).

En relación con la necesidad de conciliar el permiso de lactancia de la madre trabajadora y la atención al servicio educativo, conviene traer a colación la queja de una funcionaria del cuerpo de profesores de enseñanza secundaria, con destino definitivo en Badajoz, que, teniendo muy próxima su maternidad, mostraba su discrepancia con algunos aspectos relativos a la regulación del permiso de lactancia en la Comunidad Autónoma de Extremadura, habida cuenta que la Consejería de Educación habría adoptado un modelo que impedía disponer de una hora antes o después de la jornada laboral, contrariamente a como se realizaba antes, cuando la gestión era asumida por el Ministerio de Educación.

En este sentido, debe recordarse que el permiso de lactancia se encuentra regulado en el artículo 30.1 *f)*, de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, el cual prevé que «... la funcionaria, por lactancia de un hijo menor de nueve meses, tendrá derecho a una hora diaria de ausencia del trabajo, que podrá dividir en dos fracciones. Este derecho podrá sustituirse por una reducción de la jornada normal en media hora al inicio y al final de la jornada, o en una hora al inicio o al final de la jornada, con la misma finalidad. Este derecho podrá ser ejercido indistintamente por el padre o la madre, en el caso de que ambos trabajen».

La Consejería de Educación, Ciencia y Tecnología de la Junta de Extremadura ha informado al respecto de que la normativa aplicable a la función pública de Extremadura, en relación con el permiso de lactancia, se encuentra en el artículo 52 del Decreto Legislativo 1/1990, de 26 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de la Función Pública de Extremadura, según el cual «el funcionario con uno o más hijos menores de 9 meses tendrá derecho a un permiso de una hora diaria de ausencia al trabajo para atenderle; este permiso podrá ser dividido a petición del interesado en dos fracciones de media hora cada una, o bien ser sustituidas por una reducción de la jornada diaria en media hora» y que, por su parte, el Decreto 94/1993, de 20 de julio, sobre regulación de la jornada y horario de trabajo, licencias, permisos y vacaciones del personal dependiente de la Junta de Extremadura regula este permiso en idénticos términos.

La citada Administración educativa hacía alusión a que la normativa aplicable a los funcionarios del Estado en cuanto al permiso de lactancia se encuentra en el indicado artículo 30 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, siendo su actual redacción fruto de la modificación operada por el artículo 58 de la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social e indicaba que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1.3 de la Ley 30/1984, el mencionado artículo 30, no tiene carácter básico, por lo que no resultaba obligatoria su aplicación a los funcionarios de la Comunidad autónoma a quienes, por el contrario, sí que se aplican los citados artículos 52 del

Decreto Legislativo 1/1190, de 26 de julio y el 10, último párrafo, del Decreto 94/1993, de 20 de julio.

En definitiva, la Consejería de Educación, Ciencia y Tecnología afirmaba que, en ningún modo, se habían modificado estas normas o actuado contrariamente a como se efectuaba antes del traspaso de competencias por parte del Ministerio de Educación, sino que su actuación se ajustaba a la legalidad vigente y se limitaba a conceder el permiso, una vez comprobado que se cumplían los requisitos legales y que era en los centros educativos donde la profesora y la dirección del centro, de mutuo acuerdo, fijaban el período de lactancia buscando la conciliación entre el derecho de la madre y la atención al servicio educativo, resultando, de hecho, que el permiso suele coincidir con algún período en los que se divide la jornada lectiva (una hora o 50 minutos), sin ceñirse estrictamente a la reducción de media hora establecida legalmente en la Comunidad autónoma.

A la vista de los antecedentes expuestos, se ha apreciado que, aun cuando las leyes estatal y autonómica de la función pública contenían un precepto sustancialmente idéntico en relación con el permiso de lactancia, posteriormente, en virtud de la nueva redacción del artículo 30.1 *f)*, operada a través de la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, los funcionarios que se rigen por la citada norma mejoran la situación anterior, dado que antes se podía hacer una reducción de la jornada de media hora y actualmente la reducción se ha ampliado a una hora.

En consecuencia, se solicitó a la Dirección General de la Función Pública de la citada Consejería que comunicase las instrucciones o informes que sobre el permiso de lactancia hubiera podido formular ese centro directivo o, en su defecto, que expresase el criterio que sostuviera acerca de la actual legislación autonómica y su valoración sobre la posibilidad de sugerir una modificación normativa, en la que se previera una ampliación de la reducción de la jornada normal en una hora, al inicio o al final de la jornada.

Cumplimentando el trámite de información, la citada Dirección General expresó que, teniendo en cuenta la tendencia actual de la normativa comunitaria dirigida a conciliar la vida laboral y familiar de las personas trabajadoras, la Administración educativa de Extremadura pretendía flexibilizar el derecho al permiso de lactancia ajustándolo a la realidad social y que, por este motivo, una vez iniciado el proceso de negociación del V Convenio Colectivo para el personal laboral de la Junta de Extremadura, se había presentado una propuesta mediante la cual se pretendía incorporar la modificación llevada a cabo por la Administración General del Estado y por otras comunidades autónomas en el derecho de permiso por lactancia, de forma que la trabajadora con un hijo menor de nueve meses pudiera ausentarse del trabajo una hora, que podría dividir en dos fracciones, o reducir la jornada normal en media hora al inicio y al final de ésta, o en una hora al inicio o al final de la jornada y se concluía que era intención de la citada Dirección General incorporar dicha medida al ámbito funcionarial (0413913).

Continúan compareciendo ante esta Institución profesores de enseñanza secundaria adscritos al régimen general de la Seguridad Social, mostrando su disconformidad con el distinto tratamiento que concede la disposición transitoria novena de la Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE) a unos y otros profesores, en función de su afiliación al régimen de clases pasivas o al régimen general de la Seguridad Social.

Debe recordarse, y así consta en anteriores informes anuales, que el Defensor del Pueblo inició una investigación en relación a esta cuestión ante el entonces Ministerio de Educación y Cultura, con el fin de que se determinasen las razones a las que respondía la regulación cuestionada y, en concreto, el hecho de que la posibilidad de jubilación anticipada que en la misma se establece se hubiera referido únicamente a los funcionarios acogidos al sistema de clases pasivas, con exclusión de los funcionarios docentes pertenecientes a otros regímenes de previsión, así como a conocer si por parte del citado Ministerio existía el proyecto de adoptar iniciativas dirigidas a hacer posible la extensión de dicho régimen específico de jubilación, cuya vigencia temporal ha sido ampliada sucesivas veces a través de distintas regulaciones.

Los datos aportados por la Administración en su momento, permitían apreciar que la diferenciación que se derivaba de la Ley de Ordenación General del Sistema Educativo, entre los profesores pertenecientes a cada uno de los regímenes de previsión mencionados con anterioridad, en cuanto a las condiciones de su jubilación voluntaria era consecuencia de la existencia de una diferencia previa de régimen jurídico, mientras que la finalidad perseguida era coherente con dicha diferenciación de partida, tal y como específicamente ha exigido el Tribunal Constitucional en supuestos similares al planteado, para entender aceptable dicha diferencia de trato normativo desde el punto de vista de su adecuación constitucional.

Pese a ello, la consideración de esta posible desigualdad y la necesidad de buscar una solución al problema expuesto, que no produjera situaciones injustas, ha llevado al Gobierno a introducir propuestas legislativas de cambio que se han plasmado en la disposición transitoria segunda 5ª, del proyecto de Ley Orgánica de Calidad de la Educación, que recientemente ha sido aprobado en el Pleno del Congreso de los Diputados.

Se concreta dicha modificación en que los funcionarios de los cuerpos docentes que, a la entrada en vigor de la citada Ley Orgánica, estén acogidos a regímenes de Seguridad Social o de previsión, distintos del régimen de clases pasivas del Estado, podrán optar dentro del plazo de los seis meses siguientes a la fecha indicada, por incorporarse al régimen especial de la Seguridad Social de los Funcionarios Civiles de la Administración del Estado.

Se indica igualmente que, una vez incorporados al citado régimen y siempre que dichos docentes acrediten los requisitos recogidos en el apartado 1 de la citada disposición, podrán optar a la jubilación voluntaria prevista en el mismo.

En consecuencia, de aprobarse definitivamente el citado texto en su actual redacción, podrá paliarse la situación de discriminación planteada por estos profesores, y se pondrá fin a un razonable sentimiento de injusticia que ha albergado este colectivo de docentes durante muchos años (0414308, 9802640, 0426333 y 0500124).

Por lo que respecta a las ayudas de la Unión Europea para la formación del profesorado, esta Institución ha seguido de cerca la problemática derivada del acceso a las ayudas del profesorado y el desarrollo íntegro de la formación permanente en la Comunidad de Madrid.

Como reflejo de esta situación debe destacarse la comparecencia de un profesor, funcionario de carrera de educación secundaria, que nos informaba de que le había sido

concedida la ayuda para la realización de un Proyecto Comenius 2.2 B (programa europeo Sócrates) para el curso 2004-2005, en el marco de la convocatoria de la Consejería de Educación, aprobada por Orden 7416/2003, de 10 de diciembre, consistente en una estancia de seis meses como lector en el extranjero.

Manifestaba el citado profesor que esta ayuda resultaba ineficaz, habida cuenta que, al parecer, se le había informado verbalmente de que la única posibilidad para su disfrute era la de pedir un permiso por asuntos propios, debido a que no se había creado una partida presupuestaria para pagar a un profesor sustituto que cubriera provisionalmente la plaza vacante del profesorado que accede a estas ayudas.

Esta Institución no coincidía con algunas de las argumentaciones expuestas por la Administración educativa sobre el problema planteado, que se centraban esencialmente en señalar que la posibilidad de que un funcionario obtuviera la ayuda para la realización de un Proyecto Comenius 2.2 B del programa Sócrates le obligaba a tener que elegir entre las distintas opciones que contempla la legislación vigente en materia de permisos y licencias.

Lo anterior tendría una cierta lógica y sería razonable siempre que el interesado pudiera acogerse a alguno de los permisos o licencias que prevé la legislación de la función pública de la Comunidad de Madrid, situación que no se produce, habida cuenta que no existen permisos o licencias de seis meses, que es el tiempo de duración de la ayuda concedida y a esta Institución tampoco le parecía aceptable la posibilidad que apuntaba la Administración de que el funcionario se pudiera acoger a una excedencia voluntaria, dado que se trata de una situación administrativa —no de un permiso ni una licencia— en la que el funcionario excedente pierde su destino, no devenga retribuciones, ni le es computable el tiempo permanecido en tal situación a efectos de ascensos, consolidación de grado personal, trienios y derechos pasivos (art. 59.3 de la Ley 1/1986, de 10 de abril, de Funcionarios de la Comunidad de Madrid).

Por otra parte, respecto al hecho de que existiera una incompatibilidad entre el sueldo de funcionario y la ayuda mensual de la Acción Comenius 2.2 B, hay que tener en cuenta que el citado departamento no parecía encontrar problemas de incompatibilidad en el hipotético supuesto de que el interesado se acogiera a estos programas a través de los correspondientes permisos, sin derecho a percibir sus retribuciones.

Por todo lo expuesto, se recomendó a la Consejería de Educación que, con la finalidad de remover los obstáculos que impedían un desarrollo íntegro de la formación permanente del profesorado en esa Comunidad, previa consulta al Consejo Regional de la Función Pública, y sobre la base de lo dispuesto en el artículo 70 de la mencionada Ley 1/1986, que regula la licencia por estudios, se adoptasen las medidas precisas para que las ayudas correspondientes a las acciones descentralizadas del Programa Sócrates de la Unión Europea fueran reales y efectivas.

La Consejería de Educación de Madrid consideró razonable la citada recomendación en cuanto a sus planteamientos, y comunicó que había acordado remitirla al Consejo Regional de la Función Pública para que emitiera el correspondiente informe (0420594).

Interesa también destacar la queja presentada por una ciudadana que deseaba participar en el sistema de concesión de las ayudas correspondientes a las acciones descen-

tralizadas de la segunda fase del Programa Sócrates de la Unión Europea en la Comunidad de Castilla y León, convocadas por Orden EDE/1546, de 25 de noviembre, que mostró su discrepancia con la tardanza en resolver definitivamente las citadas ayudas y en concreto las correspondientes a la acción *Gruntvig* 3 «Movilidad para los educadores de adultos».

Como consecuencia de dicho retraso, la compareciente debió renunciar a su solicitud, preguntándose cómo era posible que se ofertasen cursos y que no se tuviera la capacidad de resolver, de manera definitiva, la concesión de las ayudas, antes del comienzo de los mismos.

La Administración informó de que el convenio financiero con la concesión de la ayuda solicitada es expedido por la Agencia Nacional Sócrates, que depende del Ministerio de Educación y Ciencia, por lo que la responsabilidad del proceso de selección de la Consejería de Educación de Castilla y León finaliza tras la publicación de las listas provisionales de candidatos a las distintas modalidades de ayuda, y de que la interesada se encontraba incluida en la lista de candidatos seleccionados y priorizados, pero sin asignación económica, por lo que no pudo formalizarse en ese momento el convenio financiero correspondiente.

Se indicaba igualmente que, aunque tal situación se producía en algunas ocasiones, lo normal es que en un plazo breve se conociera la cantidad asignada y se pudiera enviar el convenio a los interesados, pero que, por razones que se desconocían, ya que tal hecho coincidió con el cambio en la Dirección de la Agencia Nacional Sócrates, no había ocurrido así en el caso de la ciudadana reclamante y que no fue hasta el 9 de junio de 2004 cuando se recibió el listado de los candidatos con las cuantías de las ayudas asignadas, dato imprescindible para elaborar el convenio financiero entre la Agencia y los beneficiarios.

Se señala que se envió a la solicitante el convenio por correo certificado, coincidiendo con la fecha de inicio del curso solicitado y que, en la mayoría de las ocasiones que esto ocurre, los beneficiarios acuden al curso a pesar de no haber recibido el contrato, pues saben que se les ha concedido la ayuda y que, posteriormente, recibirán el dinero, pero que no fue así en el caso planteado, dado que la interesada finalmente comunicó a la Consejería de Educación de la Junta de Castilla y León su renuncia a la ayuda económica para la actividad de formación y su desacuerdo con el procedimiento seguido.

Como consecuencia de la intervención de esta Defensoría, la citada Consejería ha indicado que se han adoptado las medidas adecuadas para que no vuelvan a suceder hechos como los planteados en esta queja (0500217).

En referencia a la movilidad del profesorado, se siguen recibiendo quejas en las que se cuestionan los sistemas de concursos de traslados de los funcionarios docentes de los cuerpos de profesores de enseñanza secundaria, afirmándose que en los que convocan las administraciones autonómicas se ofertan más plazas y más atractivas que en los concursos de ámbito nacional, en los que afirma que se deja un remanente testimonial e incluso inexistente.

En relación con estas reiteradas objeciones, esta Institución inició una investigación ante el entonces Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, recibiendo un informe de

dicho departamento en el que, tal como se ha expresado en anteriores informes parlamentarios, se indicaba que el concurso de traslados de ámbito nacional efectuado durante el curso 2000-2001, fue el primero que tuvo lugar tras completar el traspaso de competencias en materia educativa a todas las comunidades autónomas, siendo para muchas de ellas, entre otras, Asturias, la primera vez que realizaban este procedimiento y, consecuentemente, la primera vez que efectuaban una planificación de plazas docentes.

Se informaba igualmente de que, una vez resuelto el concurso de traslados de ámbito nacional, convocado mediante Orden ECD/2429/2002, de 1 de octubre, se dispondría de datos para efectuar un análisis comparativo con las vacantes ofertadas en el anterior concurso de ámbito autonómico, con el fin de poder apreciar la realidad de estas objeciones, aunque se advertía de que no se puede imponer a una Comunidad autónoma que convoque unas determinadas plazas.

De los datos de los que se ha podido disponer, si bien es cierto que en el concurso de traslados, de ámbito nacional del curso 2000-2001, para algunas comunidades autónomas, como la de Asturias, la oferta de vacantes fue menor que en el concurso autonómico del año 2001-2002, en otras comunidades como las de Valencia, Murcia, Castilla y León, Castilla-La Mancha y Extremadura había sucedido lo contrario.

Sin embargo, una vez que se han contrastado los datos relativos al concurso nacional 2002-2003 en relación con el concurso autonómico 2003-2004, la tendencia anterior se ha modificado, resultando que globalmente se han ofertado más vacantes en el concurso nacional, como así ha ocurrido en el caso concreto de Asturias en el que esta oferta también ha sido mayor.

Por otra parte, en un informe reciente de la Subsecretaría de Educación y Ciencia, se han facilitado los datos obtenidos sobre la oferta de vacantes en las distintas administraciones educativas, en los concursos de ámbito nacional correspondientes a las últimas convocatorias (2000-2001, 2002-2003 y 2004-2005) y se ha comunicado que, en uso de sus competencias, han ofertado en los respectivos concursos la totalidad de las plazas vacantes que, de acuerdo con su propia planificación, han considerado que atendían a las necesidades del sistema escolar en sus respectivos ámbitos territoriales.

En consecuencia, el citado departamento ha ratificado que durante las tres convocatorias mencionadas se ha producido, con carácter general, un incremento progresivo de las plazas ofertadas, condicionado no sólo por la evolución del número de alumnos, sino también por la aplicación de programas educativos que cada Administración puede determinar en uso de sus competencias, concluyendo que se promoverán cuantas medidas sean necesarias para garantizar la movilidad del profesorado en todo el ámbito estatal. No obstante se ha observado que la situación tiende a la normalización y al equilibrio de la oferta de plazas para este personal (0112720, 0501117, 0502931, 0503036, 05013687 y 0505836).

Con relación a las ausencias por enfermedad y al derecho de confidencialidad de los datos médicos de los ciudadanos, se considera significativo resaltar la queja formulada por una profesora que cuestionaba el documento elaborado por la jefatura de estudios de su centro educativo en la Región de Murcia, en el que se exigía que las ausencias por enfermedad, de duración menor a tres días, debían ser comunicadas por el funcionario

afectado, expresando la naturaleza de su dolencia o patología ante la propia dirección del centro.

La interesada informó de que el citado requisito se derivaba de una instrucción aprobada por la Consejería de Educación y Cultura que, a su entender, vulneraba el derecho a la confidencialidad de los datos médicos y el derecho a la privacidad de los trabajadores.

La Administración educativa de la Región de Murcia ha indicado que el paciente tiene derecho a la confidencialidad, de toda la información relacionada con su proceso y con su estancia en instituciones sanitarias públicas o privadas que colaboren con el sistema público, y que las instrucciones aprobadas por la indicada Consejería, en relación con la justificación por ausencias motivadas por enfermedades menores de cuatro días, señalaban que el funcionario debía justificar su ausencia, mediante volante de asistencia al médico o declaración jurada de indisposición transitoria.

Se informaba también de que, para respetar ambos derechos, tanto el de la privacidad del funcionario enfermo, como el de la Administración a recibir justificación de las ausencias de sus empleados, era imprescindible que todo el personal, ante ausencias por enfermedad inferiores a cuatro días, presentase un justificante, firmado por el profesional médico que lo atendió, en el que constase el nombre y apellidos del enfermo/a, el día y hora en el que fue atendido, el nombre y apellidos del profesional médico que realizaba la asistencia, así como su número de colegiado, el tipo de asistencia realizada y el tiempo probable de duración del proceso. En este contexto, concluía la citada Consejería que, en ningún momento, en dicho justificante aparece el motivo por el cual el enfermo precisó atención médica, preservando de esta forma la confidencialidad de su proceso (0503018).

Sobre el reconocimiento de los derechos por jubilación a efectos de clases pasivas, al igual que ha sucedido en años anteriores, se han venido recibiendo quejas de algunos profesores funcionarios del cuerpo de maestros y jubilados forzosos, titulados en Psicología y Pedagogía, que consideraban que tenían reconocido su derecho a ser integrados en el grupo A, como funcionarios del Servicio Técnico de Orientación Educativa y Profesional STOEP (antiguo SOEV), por lo que han mostrado su disconformidad con la resolución del Tribunal Económico-Administrativo Central, que desestimó los recursos interpuestos contra los Acuerdos de la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas, sobre el señalamiento de sus pensiones de jubilación.

La Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas ha indicado que las sentencias que han abordado esta cuestión han venido declarando una serie de derechos vinculados a la situación de activo de estos funcionarios: integración en el grupo A, retribuciones complementarias y asignación de nivel administrativo, pero que nada se había concluido en relación con su derecho a un régimen de derechos pasivos, vinculado a la pertenencia a un cuerpo determinado.

La controversia ha surgido porque prestaban servicio, en los centros de orientación educativa y profesional, funcionarios del cuerpo de profesores de enseñanza secundaria, grupo A, y funcionarios del cuerpo de maestros, grupo B, con la titulación de licenciados en Psicología o Pedagogía. Las reclamaciones, administrativas primero y judiciales después, formuladas por los afectados se centraron exclusivamente en la diferencia retri-

butiva y de nivel administrativo respecto de los profesores de enseñanza secundaria, pese a exigirse la misma titulación y realizar idénticas funciones, sin que en ningún momento se suscitara cuestión alguna en relación con los derechos pasivos.

Se informaba igualmente de que, de acuerdo con una reiterada doctrina jurisprudencial (Sentencias del Tribunal Supremo de 23 de septiembre de 1988; 29 de septiembre de 1995; 19 de abril y 26 de junio de 1996, y 20 de enero de 1998, entre otras), la única forma legal en que es posible pasar desde un grupo de clasificación a otro es mediante su acceso a un cuerpo o escala perteneciente a dicho grupo a través de alguno de los procedimientos previstos, ya sea superando las pruebas selectivas de ingreso en el cuerpo o bien por el sistema de promoción interna.

La Administración expresaba que, por tanto, la única forma en la que un funcionario puede pasar del grupo B al grupo A, es mediante su ingreso en un cuerpo o escala del grupo A, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, y en el Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso del Personal al Servicio de la Administración General del Estado.

Se señalaba que el cuerpo de maestros está clasificado en el grupo B —disposición adicional undécima de la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo, en relación con el artículo 25 de la Ley 30/1984—, por lo que se entiende que no pueden sus funcionarios adscribirse al grupo A, salvo que ingresen en un cuerpo del citado grupo a través de los citados procedimientos legalmente previstos.

En consecuencia, a efectos del reconocimiento y cálculo de la pensión de jubilación, los servicios prestados con posterioridad a la integración en los citados servicios de orientación escolar y vocacional (SOEV), de apoyo psicopedagógico y orientación educativa (SAPOE) y programas de orientación psicopedagógica y orientación educativa (PIPOE) debían computarse como prestados en el cuerpo de maestros grupo B, por el que están incluidos en el régimen de clases pasivas del Estado. Y ello conforme establece el artículo 32 del Texto Refundido de la Ley de Clases Pasivas del Estado, según el cual, a todos los efectos de clases pasivas —y, en especial, a los efectos del hecho causante, del período de carencia y del cálculo de la pensión—, se entenderán como años de servicio efectivo al Estado, aquellos que el personal comprendido en este capítulo, permanezca en servicio activo en algún cuerpo, escala, plaza, empleo o categoría, aunque, por sentencia, hubieran percibido en activo las retribuciones correspondientes al grupo A.

Se afirmaba que dicho criterio había sido confirmado por la Audiencia Nacional en numerosas sentencias, por todas, la de 29 de septiembre de 1999, de acuerdo con la doctrina legal fijada por el Tribunal Supremo, en Sentencia dictada el 19 de abril de 1996, en recurso de casación en interés de ley, que se recoge en su fundamento de derecho quinto, cuyo tenor literal es el siguiente:

«En consideración a lo expuesto, como la doctrina sentada en la sentencia recurrida supone la quiebra del sistema de acceso a la función pública previsto en la legislación española, si se permite que funcionarios pertenecientes a un cuerpo determinado pasen al grupo inmediatamente superior a aquel en que está clasificado dicho cuerpo, según el artículo 25 de la Ley 30/1984, sin que se integren en alguno de los cuerpos pertenecien-

tes a dicho grupo y sin superar las correspondientes pruebas selectivas de ingreso o promoción interna entre cuerpos, resulta procedente acceder al recurso de casación en interés de ley formulado por la Abogacía del Estado, fijando como doctrina legal la que propugna, que es la de que los funcionarios públicos pertenecientes a los servicios de orientación escolar y vocacional del Ministerio de Educación y Ciencia, no tienen derecho a pertenecer a título personal al grupo A, previsto en el artículo 25 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, ni a los derechos que derivan de esa situación, como consecuencia de su participación, en concepto de profesores de educación general básica, en convocatorias efectuadas al amparo de la Orden Ministerial de 22 de marzo de 1988».

Al margen de tales consideraciones y en cuanto a la incidencia que en materia de derechos pasivos puedan tener las sentencias, en virtud de las cuales ciertos funcionarios del colectivo afectado perciben sus retribuciones de activo, se advierte que el Tribunal Constitucional ha declarado reiteradamente que las resoluciones judiciales deben ejecutarse «en sus propios términos», lo que debe llevar al cumplimiento de los mandatos que la sentencia contiene y a la realización de los derechos reconocidos en las mismas. Además, la jurisprudencia constitucional ha consagrado el principio de inamovilidad de las sentencias en la fase de ejecución, de donde resulta que no se puede alterar el sentido del fallo, ni introducir cuestiones nuevas no debatidas en el procedimiento.

Por ello, la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas ha venido considerando que la regularización efectuada, como consecuencia de la ejecución del fallo de las referidas sentencias, no puede comportar el cambio de grupo de clasificación, del B al A, dentro del régimen de clases pasivas del Estado.

Cuestión distinta es el derecho que a estos docentes les asiste a solicitar, ante la Delegación de Economía y Hacienda de la provincia donde presten servicios, la devolución de las cuotas correspondientes de derechos pasivos que hubieran sido retenidas indebidamente de su nómina, siempre que no hubieran prescrito, ya que la devolución de cuotas está afectada por el plazo de prescripción de cuatro años que establece el artículo 25 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (05018675 y 0428647).

17.3.2. Docencia universitaria

Enlazando con el derecho a la libre circulación de los nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea, debe destacarse la comparecencia de un profesor que mostraba su disconformidad con la falta de desarrollo reglamentario del artículo 89 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, que debe prever el procedimiento y las condiciones en las que habrá de realizarse la habilitación del profesorado de las universidades de los Estados miembros de la Unión Europea, que haya alcanzado en aquéllas una posición equivalente a la de catedrático o profesor titular de universidad o de catedrático o profesor titular de escuelas universitarias.

Expresaba el interesado que, la Secretaría General del Consejo de Coordinación Universitaria le había remitido un escrito comunicándole que, una vez que se hubiera establecido la equivalencia de los títulos del profesorado universitario en otros países con relación a España y hecho público el procedimiento a seguir, se le instaría, en su caso, a remitir los documentos requeridos en dicho procedimiento.

Igualmente, se le había informado de que, una vez completado el expediente según lo previsto en el artículo 15.3 del Real Decreto 774/2002, de 26 de julio, por el que se regula el sistema de habilitación nacional para acceso a cuerpos docentes universitarios, se remitirá el mismo a informe de la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA), que deberá ser emitido con carácter previo al Acuerdo de la Secretaría General del Consejo de Coordinación Universitaria.

De las últimas noticias que nos aportaba el promotor de esta queja, la comisión correspondiente estaba trabajando para establecer las equivalencias de los títulos, pero se desconocía cuándo finalizaría esta tarea, por lo que concluía el compareciente que se estaba vulnerando el apartado 3 del citado artículo 89 de la mencionada Ley Orgánica de Universidades, al establecer que, a efectos de la concurrencia a las pruebas de habilitación y concursos de acceso a los cuerpos de funcionarios docentes universitarios y a las convocatorias de contratos de profesorado que prevé esta Ley, los nacionales de Estados miembros de la Unión Europea gozarán de idéntico tratamiento y con los mismos efectos al de los nacionales españoles.

La Comisión Académica del Consejo de Coordinación Universitaria, en sesión celebrada el 18 de febrero de 2004, acordó la creación de un grupo de trabajo para analizar las posibles equivalencias de los títulos y requisitos de los profesores de otros países con los correspondientes de nuestro sistema educativo y en la reunión celebrada el 2 de febrero de 2005, aprobó el procedimiento para reconocer equivalencias de categorías de profesorado de las universidades de la Unión Europea, a efectos de habilitación.

El Ministerio de Educación y Ciencia ha indicado que el procedimiento se aplicará únicamente a los profesores de universidades de los Estados miembros de la Unión Europea y del Espacio Económico Europeo, en las que se haya seleccionado el profesorado permanente mediante procedimientos de control público equiparables a los que implica la habilitación nacional en el sistema español, y que los solicitantes del reconocimiento de habilitación nacional deberán justificar haber desempeñado un puesto de profesor, equivalente a los que desempeñan los funcionarios de los cuerpos docentes universitarios, durante cinco años en los diez últimos años inmediatamente anteriores a la presentación de la solicitud, en una universidad de la Unión Europea o del Espacio Económico Europeo, para lo cual sería necesario el informe favorable de la citada Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (0412036).

Con relación a las quejas de las que se ha venido dando cuenta en anteriores informes, relativas a la evaluación del profesorado universitario, la Secretaría de Estado de Universidades e Investigación ha anunciado las medidas que pretende adoptar como consecuencia de la recomendación formulada por el Defensor del Pueblo acerca del procedimiento de evaluación, para la contratación de personal docente e investigador, llevado a cabo por la indicada Agencia Nacional, que se incluyó en el informe parlamentario del pasado año.

En el informe recibido se señala que el indicado departamento comparte los términos de la citada recomendación y, en consecuencia, ha asumido el compromiso de acometer las modificaciones necesarias, a fin de paliar las deficiencias puestas de manifiesto en el desarrollo de este procedimiento, pero también se afirma que lo anterior entraña una tarea compleja, que se ha de acometer en varios planos diferenciados en función del rango de los preceptos a modificar.

Así, por un lado, como ha sido públicamente reiterado, es intención del Gobierno proceder a la reforma de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, opción ésta que, precisamente, en razón entre otros aspectos al tratamiento que en la misma se hace de la ANECA, se ha considerado como prioritaria antes de iniciar la reforma reglamentaria del Real Decreto 1052/2002, de 11 de octubre, por el que se regula el procedimiento para la obtención de la evaluación de la calidad y acreditación de su certificado, a los efectos de contratación de personal docente e investigador universitario.

La Secretaría de Estado ha indicado que, en la parte que es factible de acometimiento inmediato y al objeto de dar al menos cumplimiento parcial a la expresada recomendación, sobre la conveniencia de modificar el procedimiento de evaluación por la ANECA del profesorado contratado universitario, la Dirección General de Universidades ha publicado una Resolución de 18 de febrero de 2005, que modifica las anteriores resoluciones de 17 de octubre de 2002 y de 24 de junio de 2003.

Estos cambios afectan tanto al procedimiento de presentación de solicitudes de evaluación o informe, como a los criterios de evaluación y, con objeto de garantizar la transparencia de los procesos de evaluación, y siguiendo también la recomendación de esta Defensoría, la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación ha establecido, en el anexo IV de la citada resolución, unos criterios que, manteniendo una troncalidad común para todas las áreas de conocimiento y figuras contractuales, de acuerdo con criterios cuantificables, permitan la introducción de especificidades concretas para grupos de áreas de conocimiento afines, de tal forma que se adapten a la realidad docente e investigadora de la Universidad española.

Por otra parte, manifiesta la indicada Administración que, si bien se prevé proceder con la máxima urgencia a la transformación del régimen jurídico del que goza la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación, garantizando, en todo caso, la preservación del principio de objetividad y de interdicción de la arbitrariedad, se ha considerado poco eficiente iniciar la compleja tramitación de la oportuna modificación reglamentaria del indicado Real Decreto 1052/2002, habiéndose optado por una reforma en profundidad, que habrá de llevarse a cabo mediante la oportuna norma de rango legal que permita, en todo caso, preservar para la citada Agencia su condición de organismo público.

Hasta tanto esta reforma vea la luz, el repetido Real Decreto 1052/2002 mantendrá su vigencia formal, si bien se asume un firme compromiso aplicativo del mismo, de modo que se garantice a los interesados, en la medida que ello sea posible, la interpretación más favorable a sus intereses y muy particularmente el velar porque la ANECA emita sus informes en tiempo adecuado. (0309849, 0309850, 0402035, 0402333 y 0411050).

Por lo que respecta al seguimiento de anteriores actuaciones realizadas por el Defensor del Pueblo, relativas a las deficiencias globales que, a juicio de los comparecientes, se estaban produciendo en el proceso de evaluación de la actividad investigadora de la Comisión Nacional Evaluadora de la Actividad Investigadora (CNEAI), la Secretaría de Estado de Universidades e Investigación ha expresado, a través de un nuevo informe, que el mayor o menor éxito relativo de las evaluaciones estaba fuertemente determinado por la evolución histórica y por los parámetros internacionales de cada área del conocimiento y por su homologación con los estándares internacionales de la disciplina.

Se señalaba que existen algunas áreas científicas que se consolidaron hace muchos años, a causa de las actuaciones de la Junta de Ampliación de Estudios y posteriormente de la creación y desarrollo del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), así como de otras actuaciones puntuales que afectaron a ciertas universidades y que son las que tienen, actualmente, mejor desarrollo investigador que las áreas profesionales en las que la tradición investigadora es muy escasa. Ello explica, por ejemplo, a juicio de la Secretaría de Estado, el parecido que existe entre las áreas de Economía y las de Ingeniería, ambas muy profesionales, en lo que se refiere al éxito obtenido en la CNEAI y su gran diferencia con los resultados de las áreas de Química, Física o Biología que, a su vez, son también muy similares entre sí.

Por lo tanto, indicaba la Administración que el resultado favorable que obtienen las comunidades científicas en las evaluaciones, no guarda relación con el campo de evaluación de la CNEAI, sino con la materia que se evalúa, destacándose que, en las áreas básicas, hoy en día sería excepcional conceder una plaza de profesor a alguien sin un sólido currículo investigador, incluso a quien no tuviera una dilatada experiencia en centros extranjeros muy acreditados. En cambio, se afirma que en Economía e Ingeniería no es infrecuente que algunas plazas se otorguen a profesores con escasa o nula experiencia investigadora internacional y que nunca salieron de la universidad en la que obtuvieron plaza, para formarse o para realizar investigación, y se concluye que estos hechos condicionan los resultados de la CNEAI y que son los que reflejan las diferencias.

También expresó el citado departamento que la CNEAI se limita a aplicar los criterios de evaluación establecidos normativamente y que, en este sentido, resulta esclarecedora la redacción del artículo 7 de la Orden de 2 de diciembre de 1994, al señalar que «se valorará la contribución al progreso del conocimiento, la innovación y creatividad de las aportaciones incluidas en el currículum vitae abreviado, considerando la situación general de la ciencia en España y las circunstancias de la investigación española en la disciplina correspondiente a cada evaluado y en el período a que corresponda la evaluación».

Por lo que respecta al texto del manifiesto suscrito por 1.700 profesores, disconformes con los criterios que se venían aplicando, así como a las propuestas contenidas en el mismo, se consideraba que contenía aseveraciones, a juicio de la Administración, alejadas de la realidad y en refrendo de la labor positiva de la CNEAI, se destacaba que todos los gobiernos desde 1989 habían apoyado a esta Comisión y que ningún cambio político ha afectado a su funcionamiento, ni introducido cambios estructurales, ni ha alterado los resultados del trabajo de la misma, lo que había que extender a todas las comunidades autónomas, puesto que todas ellas tienen un representante en la CNEAI.

En cuanto a la formalización de los criterios, se considera incorrecta la afirmación contenida en el citado manifiesto de que los criterios que se emplean para evaluar los trabajos no son claros, ni conocidos con anterioridad y resultan, con frecuencia, contradictorios. Se explica que la CNEAI es la primera interesada en llegar a detallar estos criterios con más precisión, pero que esto no es fácil en las ya comentadas áreas en las que la investigación es poco activa y que si la citada comisión sólo tuviera que juzgar áreas como la física teórica, la química orgánica, la biología molecular o similares, la evaluación podría ser de carácter reglado y escasa discrecionalidad, pero que la tarea real-

mente difícil radica en conceder sexenios a la investigación incipiente, para estimular el progreso de la Universidad y conseguir hacerlo de forma reglada.

Analizado el contenido del citado informe, esta Defensoría apreció que los datos obtenidos contribuían a esclarecer algunas de las situaciones planteadas, y permitían adquirir una visión de conjunto acerca de las evaluaciones realizadas por la CNEAI y de sus resultados.

Se ha indicado a la Secretaría de Estado de Educación que a esta Institución le compete la defensa de los derechos subjetivos de los ciudadanos frente a la actuación de la Administración, por lo que dicha defensa no solamente debe encauzarse desde la perspectiva del examen de la legalidad de la actuación administrativa, sino también valorando aquella legislación o normativa que, aun contando con la iniciativa de quien detenta la potestad reglamentaria o con el consenso de las fuerzas políticas, pueda generar en su aplicación supuestos de mala administración o provocar situaciones injustas para el ciudadano y que, desde esta perspectiva, el Defensor del Pueblo puede solicitar un cambio de criterio en la actuación de la Administración o un cambio normativo, pues se trata de una de las competencias que corresponden a su ejercicio y que se prevén en el artículo 28.1 y 28.2 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril.

Aclarada esta cuestión, se recordó que el propósito que había llevado a esta Institución a dirigirse a la Administración educativa, en relación con estos problemas, era el de facilitar un cauce de comunicación participativa, permitiendo que la problemática expuesta por los docentes universitarios en el citado manifiesto, gozase tanto de un cierto respaldo institucional, como de una atención más ponderada por parte de la indicada Secretaría de Estado, en relación con los derechos de los firmantes en sus relaciones con las administraciones públicas.

En efecto, resulta claro que son muchos los reclamantes que no habían obtenido una evaluación positiva de los sexenios de investigación, pero, junto a ellos, hay que tener en cuenta que son también muchos los posibles aspirantes que desconocen las posibilidades reales que tienen de obtener un resultado favorable en dicho proceso de evaluación con plenas garantías.

Es importante tener en cuenta que, si bien los efectos de la Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de julio de 1996, son los que se derivan de la doctrina que, entre otras cosas, exonera a la CNEAI de un motivo de nulidad en sus decisiones, esta decisión jurisprudencial no debe interpretarse como una cláusula de apoderamiento, para impedir que las resoluciones dictadas en los procesos evaluatorios incorporen una motivación lo suficientemente detallada y expresiva, como para que los docentes evaluados puedan conocer el proceso lógico y crítico, a través del cual la aplicación de los criterios preestablecidos en las normas conducen a un determinado resultado, por lo que sería en estos aspectos donde la Administración podría realizar una reflexión más ecuánime acerca del actual sistema de evaluación de la CNEAI a fin de mejorarlo.

De los datos contenidos en el informe que ha enviado el Ministerio de Educación y Ciencia se desprende, que las posibilidades de llevar a efecto algunos de los cambios solicitados por los firmantes del manifiesto y por los interesados en las quejas recibidas producirían, sin duda, consecuencias favorables en el sistema, dado que, si de los dos

métodos existentes para evaluar el rendimiento general de un investigador o de cualquiera de sus trabajos, es la evaluación formal y no la de fondo la que debe realizar la CNEAI —Orden de 2 de diciembre de 1994 y Resoluciones de 26 de octubre de 1995 y 6 de noviembre de 1996—, parece que la discrecionalidad que debe acompañar a la evaluación de fondo, que es la misma que realizan las revistas más prestigiosas para decidir si publican o no un determinado trabajo, debería ceder, en el supuesto de la evaluación formal, a un conjunto de elementos reglados, como son los de comprobar la calidad de las revistas donde se publicaron los trabajos, las citas que éstos han recibido, las revisiones que los han incluido o, en definitiva, saber si los indicados trabajos han contribuido al progreso del conocimiento o han tenido impacto en su área.

Sería en este punto donde el profesorado, que potencialmente pudiera participar en estos procesos de evaluación, podría conocer de antemano cuáles son aquellos méritos de investigación que en cada campo científico deberían ser evaluados positivamente, deduciéndose claramente que otros méritos no tendrían ninguna virtualidad, lo que conduciría a la Administración educativa a una reactualización permanente y continua acerca de cuáles deberían ser los parámetros de evaluación y homologación de cada área del conocimiento, acordes con los estándares internacionales de la disciplina que, en la actualidad, no son conocidos por quienes, en su condición de aspirantes, pretenden obtener una evaluación positiva de los sexenios de investigación.

Por este motivo se ha resuelto mantener abierta esta investigación, porque no debe olvidarse que no alcanzaría la lógica razonable abrumar a la CNEAI con peticiones que, desde la perspectiva de una evaluación formal, se supiera de antemano que iban a ser automáticamente desechadas y, por lo tanto, tampoco resulta razonable cargar a los tribunales de justicia, ya de por sí sobrecargados, con los 5.000 recursos contencioso-administrativos que la Administración educativa ha expresado en su informe que se han interpuesto contra las decisiones de la CNEAI.

En este marco, el Defensor del Pueblo ha agradecido a la Secretaría de Estado el envío y el contenido de su informe y coincide con ella, cuando afirma que las evaluaciones de la CNEAI han sido un factor determinante para el desarrollo de la investigación en la universidad, haciendo especial énfasis en el efecto indudablemente positivo que ha tenido dicha Comisión en la producción investigadora, pero ha considerado también oportuno transmitirle su preocupación por el hecho de que no se haya hecho hincapié en la necesidad de mejorar el sistema, o de hacer mayores esfuerzos para que la CNEAI pueda detallar los criterios de evaluación con mayor precisión en aquellas áreas donde, como ocurre en el área 8 (economía), la investigación resulta poco activa, de manera que pueda encontrarse un sistema de evaluación formal, aunque sea de mínimos, que permita trasladar la mera decisión discrecional a una evaluación de la investigación consolidada y, por lo tanto, basada en los elementos reglados de una normativa que, en este punto, podría ser revisada a efectos de una posible modificación.

Por otra parte, también preocupa el hecho de que se siguen produciendo retrasos en la resolución de los recursos de alzada, interpuestos contra la desestimación de una solicitud de evaluación positiva de sexenios y cumplir los plazos legales establecidos forma parte del deber de buena administración y, además, constituye una garantía del derecho de defensa y de tutela judicial efectiva.

En definitiva, se ha considerado necesario solicitar que se continúen estudiando con mayor profundidad los problemas expuestos, bien a través de los órganos competentes de ese departamento, bien a través de la Mesa Sectorial de Universidades y contando con la colaboración de la CNEAI, con las conferencias de decanos, con los sindicatos y con la comunidad académica en general, ya que se estima que sería conveniente alcanzar un grado de consenso que permitiera entender el cambio de mentalidad en la concepción tradicional, que consideraba los sexenios de investigación como complemento retributivo, por una visión más actualizada dirigida a valorar este sistema de evaluación como un factor determinante para el desarrollo de la investigación en la Universidad (0416247).

17.4. Personal al servicio de la Administración de justicia

En referencia a la gestión del personal al servicio de la Administración de justicia en la Comunidad de Madrid, se ha planteado una queja por un funcionario del actual cuerpo de tramitación procesal, afirmando que existía una desigualdad de trato entre el personal acreditado antes del traspaso de competencias y los que han accedido después del mismo, que no disponen del correspondiente carné profesional, que, a su juicio, es necesario para poder identificarse al acceder a los órganos judiciales.

Concluía el compareciente que, cuando tomó posesión de su cargo, solicitó la expedición del citado documento acreditativo, sin haber obtenido respuesta.

La Administración autonómica ha expresado al respecto que no existe norma legal que ampare el derecho a obtener dicho carné, que en la citada Comunidad no se expide a los funcionarios dependientes de ella, desconociendo si en el ámbito estatal existe alguna normativa al efecto.

No obstante, se comunicaba también que la Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia y Política Interior de la Comunidad de Madrid había procedido a expedir acreditaciones a aquellos colectivos de trabajadores que, en virtud de los cometidos atribuidos a su puesto de trabajo, habían justificado la necesidad habitual de identificación ante un juzgado para el asesoramiento al mismo o testificación en un juicio, manifestando que estos supuestos se refieren a la actuación de los peritos judiciales, intérpretes o forenses. Se indicaba, finalmente, que para el resto de los supuestos no se había emitido carné a ningún funcionario, siendo posible la acreditación ante el juzgado, en casos esporádicos en que sean requeridos, por medio del documento nacional de identidad.

Por lo que respecta a las manifestaciones de la Consejería, de que no existiría norma legal que amparase dicho derecho, el Ministerio de Justicia, atendiendo a la consulta de esta Institución, ha indicado que el artículo 61.1 del Reglamento orgánico de los cuerpos de oficiales, auxiliares y agentes de la Administración de justicia, aprobado por Real Decreto 249/1996, de 16 de febrero, aplicable, hasta su reciente derogación, a todos los funcionarios al servicio de la Administración de justicia por tratarse de cuerpos nacionales, establecía que «los oficiales, auxiliares y agentes, que integren las plantillas correspondientes, tendrán derecho a plaza de su cuerpo, gozarán de los demás derechos que les reconozca el ordenamiento jurídico y para acreditar su condición les será expedido por el Ministerio de Justicia e Interior, o, en su caso, por el órgano competente de la

Comunidad autónoma que haya recibido los traspasos de medios personales para el funcionamiento de la Administración de justicia, el documento de identidad correspondiente, que será devuelto, cuando cese el funcionario».

El citado Ministerio ha expresado igualmente que el referido Real Decreto sigue en vigor en lo que no se oponga a lo establecido en la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 1/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, o se apruebe y entre en vigor un nuevo Reglamento, lo que hasta el momento no se ha producido.

A la vista de la normativa anteriormente referenciada, esta Institución consideró que el interesado estaba en su derecho de obtener la expedición de un documento de identidad acreditativo de su condición de funcionario, por lo que formuló una recomendación a la citada Consejería de Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid, solicitando que se remuevan todos los obstáculos necesarios que impidan que los funcionarios al servicio de la Administración de justicia destinados en ese marco territorial, puedan disponer del derecho a obtener el documento acreditativo de su pertenencia a los correspondientes cuerpos profesionales.

Igualmente se le sugirió que se dieran las instrucciones oportunas para que se expida, al funcionario que había comparecido en esta Institución, el carné profesional, que debe acreditar su condición de funcionario al servicio de la Administración de justicia en el cuerpo de tramitación procesal (0502150).

La movilidad del personal al servicio de la Administración de justicia, es un derecho que debe ser garantizado de forma continua a través de los correspondientes concursos de traslados, para responder a las expectativas de estos profesionales a su reagrupamiento familiar, así como a la realización de un proyecto de vida personal y profesional estable, por lo que se ha dedicado especial atención a observar el cumplimiento de la oferta de provisión de plazas, habida cuenta de que algunos ciudadanos se quejaban de que, desde el año 2003, el Ministerio de Justicia no había convocado concurso de traslados para estos cuerpos.

La Secretaría de Estado de Justicia ha afirmado que, en noviembre del año 2003, se convocó un concurso de traslados. Igualmente, en el año 2004, se desarrolló otro concurso para cubrir plazas de nueva creación de los juzgados mercantiles. Y, en febrero de 2005, un concurso de méritos para cubrir vacantes en el Tribunal Constitucional.

Concluía la citada Secretaría de Estado que, tras la entrada en vigor de la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre, de Modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, en la que se diseña un nuevo modelo de oficina judicial, se estaban elaborando las relaciones de puestos de trabajo que en la misma se establecen, debiendo procederse al acoplamiento de los funcionarios con destino definitivo a las mencionadas relaciones de puestos de trabajo y añadía que, previsiblemente, se convocaría un concurso de traslados a resultas, antes de finalizar el año 2005.

En efecto, por Orden JUS/3510/2005, de 27 de octubre, se convocaron a concurso de traslado plazas vacantes y de nueva creación entre funcionarios de los cuerpos de gestión procesal y administrativa, tramitación procesal y administrativa y auxilio judicial de la Administración de justicia.

No obstante, el Defensor del Pueblo continuará evaluando esta situación y su adecuación a lo que dispone el nuevo Real Decreto 1451/2005, de 7 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Ingreso, Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional del Personal Funcionario al Servicio de la Administración de Justicia, así como que, una vez que se lleven a cabo los procesos de acoplamiento a los que se refiere la disposición transitoria quinta del citado reglamento, a través de un régimen transitorio, para los concursos de puestos genéricos, rija finalmente la obligatoriedad de convocar estos procesos de movilidad dentro del primer trimestre de cada año natural, según lo dispuesto en el artículo 44.1 de la citada norma reglamentaria (0501509).

En relación con el mejor cumplimiento de las medidas de seguridad e higiene en el trabajo, un grupo de funcionarios al servicio de la Administración de justicia, destinado en el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 3 de Plasencia (Cáceres), ha cuestionado la actuación de la Gerencia del Ministerio de Justicia en Extremadura, al no haber suministrado sillas ergonómicas que permitieran sustituir las que utilizaban y que por su lamentable estado causaban efectos perjudiciales para su salud.

Tanto la Inspección de Seguridad e Higiene en el Trabajo, como el presidente del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, así como la Secretaría de Gobierno, habían expresado la necesidad de que se cambiaran las sillas existentes en dicho Juzgado, sin que se hubiera cumplido esta exigencia, lo que a juicio de los reclamantes, constituía un menoscabo de sus derechos.

La Secretaría de Estado del Ministerio de Justicia indicó que la Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia había concedido la autorización para el suministro de las mismas, una vez comprobadas las disponibilidades de crédito (05014013).

En materia retributiva debe hacerse hincapié en las dificultades que todavía se plantean en algunos departamentos, para hacer plenamente efectivos los derechos económicos de sus funcionarios.

Así, un secretario de provisión temporal en el Juzgado de Vigilancia Penitenciaria número 8 con sede en Córdoba comunicó que, dos meses después de su toma de posesión, no había percibido las retribuciones correspondientes.

Según manifestaba el promotor de esta queja, la Gerencia Territorial del Ministerio de Justicia en Sevilla le había informado de que se iba a retrasar el citado pago, porque se había modificado el programa informático y todavía no se había creado la plaza que se le había asignado. La misma indicación parece ser que le fue comunicada por el Ministerio, así como que no se podían arbitrar otros medios para resolver el problema planteado, como el anticipo de las nóminas que le eran debidas.

Concluía el compareciente que dicha situación le había causado un importante perjuicio, por lo que solicitaba que se adoptasen las medidas necesarias para resolver el problema planteado.

La Secretaría de Estado de Justicia indicó a esta Institución que la gestión de la nómina de la Administración de justicia se realiza a través de un sistema integral, en el que cada Gerencia Territorial introduce en una aplicación, datos y documentos que acre-

ditan las variaciones en nómina, sin los cuales la Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia no puede efectuar el pago de la retribución correspondiente.

En el caso que nos ocupa, la Gerencia Territorial de Sevilla había introducido los datos de la toma de posesión con dos meses de retraso, lo que se indicó que no era habitual y que era achacable a que un gran número de funcionarios se debían adaptar a una aplicación nueva, que había variado de manera sustancial la forma de gestión de la nómina, por lo que se preveía que estos errores no se producirían en lo sucesivo.

El compareciente percibió finalmente las cantidades que se le debían desde su toma de posesión como secretario de provisión temporal (0420901).

Siguiendo con estos problemas de carácter retributivo, debe destacarse la queja presentada por una secretaria judicial sustituta en el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción de Caspe (Zaragoza), que exponía algunas vicisitudes relacionadas con el retraso en la percepción de sus retribuciones, que alcanzaba también a las guardias realizadas y cuestionaba la falta de diligencia de la Gerencia Territorial de Justicia de Aragón, al no promover su alta en la Seguridad Social en su primer destino, pese a que, tanto en la citada Gerencia como en la Secretaría de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia de Aragón se recibieron, en tiempo y forma, los testimonios de las actas de posesión y de cese correspondientes.

La promotora afirmaba que había puesto estos hechos en conocimiento de la Subdirección General de Recursos Humanos del Ministerio, así como de la citada Gerencia Territorial, pero que no se le había facilitado ninguna explicación satisfactoria al respecto.

La Secretaría de Estado de Justicia explicó que era cierto que se habían producido retrasos no justificables, en cuanto que afectaban al derecho de una persona a percibir sus retribuciones en el momento de su devengo mientras estaba desarrollando un trabajo.

El problema subyacente en estos retrasos era, como en el caso anterior, la dificultad de adaptación a la nueva aplicación informática de gestión de personal de la Administración de justicia que, desde la Subdirección General de Recursos Económicos, se intentaba solucionar a través de la pertinente formación, habiéndose programado cursos para habilitados de todas las gerencias, que se seguirían impartiendo mientras no se resolvieran problemas como el que ha sido expuesto por la citada funcionaria y que, por otra parte —se añadía— cada vez eran menos frecuentes.

En cuanto a la agilización del alta en la Seguridad Social de los secretarios de provisión temporal, se informaba de que la Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia había elaborado una instrucción de trabajo, con el fin de que la comunicación entre gerencias y la habilitación central fuera más ágil y se realizasen los movimientos frente a la Seguridad Social en el momento adecuado (0427902).

17.5. Personal al servicio de instituciones penitenciarias

Han comparecido ante esta Institución algunos trabajadores con la categoría de oficial sanitario asistencial, del grupo profesional 5, destinados en el establecimiento peni-

tenciario de Valencia, junto con la sección sindical, trasladando a esta Institución la situación de excesiva responsabilidad que tienen que asumir en su centro de trabajo, como consecuencia de la falta de medios materiales y humanos que padecen, situación que está repercutiendo en su vida laboral y personal así como en la atención que deben realizar a los internos e internas del centro.

La Administración penitenciaria, a través del correspondiente informe, ha recordado que el citado establecimiento está formado por varias unidades, construido en una parcela de 370.000 m² y con 34 puntos posibles donde puede haber internos y puede que sea necesaria la presencia de un auxiliar de enfermería para entregar la medicación prescrita.

Destaca el citado centro directivo que es consciente del incremento de la población reclusa y de la responsabilidad que asumen los trabajadores, y que la relación de puestos de trabajo es el marco de referencia, habiéndose autorizado la asignación de dos interinos para este establecimiento, que se iban a incorporar próximamente. El centro contaba con 13 trabajadores de los 14 que figuraban en plantilla, pero, con posterioridad se habían producido incidencias como una excedencia voluntaria, un traslado y una liberación sindical que había mermado los ya de por sí ajustados recursos humanos de este colectivo.

No obstante, no compartía la Administración penitenciaria que estos trabajadores se vieran obligados a realizar continuamente jornadas de trabajo que excedían de su horario establecido, señalándose que, en el ámbito descentralizado y previa negociación con la parte social, se permitía que el personal penitenciario realizase voluntariamente dos jornadas de trabajo, en turnos continuados de mañana y tarde, en un solo día natural.

Con ocasión de esta situación y, mediante un pacto con los interesados, se determinó una mayor flexibilidad en la organización de los turnos de permisos y vacaciones del personal, sin merma de la atención del trabajo y con el compromiso de realizar voluntariamente posibles turnos extraordinarios por los trabajadores que no disfrutaran de permisos o vacaciones y que serían compensados posteriormente. Se aportaba como prueba el hecho de que, en todo período citado, sólo había sido necesaria la realización obligatoria de cuatro jornadas de trabajo.

También se destacaba que nunca se había llegado a trabajar durante tres días seguidos en turnos continuados, y sólo en cinco ocasiones y que en fechas muy señaladas para favorecer el disfrute de permisos de otros compañeros, en Navidades de 2004, en Reyes y Semana Santa de 2005, se había trabajado dos días consecutivos en turno de mañana y tarde.

Por último, se dejaba constancia en el informe de que todas estas medidas o condiciones fueron pactadas con el comité de empresa. Por otra parte, se indicaba que la mayor dificultad para organizar este colectivo estaba en que los trabajadores tenían asignados diferentes horarios laborales, unos de lunes a viernes y otros en turnicidad.

Ésta era, a juicio del citado departamento, una situación que distorsionaba gravemente la gestión, ya que se perdía efectividad para cumplir los objetivos encomendados. Se informaba, igualmente, de que se había iniciado el procedimiento para plantear al organismo competente una unificación horaria que permitiera organizar el servicio de lunes a domingo a todos los trabajadores.

A través del informe evacuado por el citado centro directivo, se han apreciado las dificultades que se presentan para la organización de ese colectivo en los aspectos concretos que se planteaban en la citada queja, debiendo valorarse la voluntad de la Administración penitenciaria de plantear una mejor organización que permita mejorar la calidad del servicio y las condiciones en las que los funcionarios adscritos a ese centro penitenciario ejercen sus funciones (05011216).

Problemas de falta de personal se han expuesto también por un representante sindical del centro penitenciario de Teixeiro (A Coruña) denunciando la situación de escasez de plantilla en el área de vigilancia del citado centro, acentuada por el notable incremento de la población reclusa.

Por otra parte, el interesado cuestionaba el sistema actual de concurso de traslados, dado que desconocen los motivos por los que en los últimos años, una vez que se publica la correspondiente resolución en el *Boletín Oficial del Estado*, los funcionarios que abandonan Teixeiro, al solicitar destino en otro centro, son cesados, de inmediato, en su totalidad, mientras que los que ocuparían sus vacantes son retenidos en sus centros de origen hasta tres meses, que es el límite legal, debiendo sumarse un mes más del que los funcionarios disponen por traslado, al tener su anterior residencia en otra provincia.

Se informa de que oficialmente estos funcionarios ya pertenecen a la plantilla, pero que la mayoría no se incorpora realmente hasta tres o cuatro meses después de la resolución del concurso, y dadas las fechas de resolución de estos últimos años, esto significa que hasta finales de agosto no se dispone de todos los efectivos, es decir, durante la práctica totalidad del período vacacional.

En este sentido, manifestaba el interesado que la propia dirección del centro había puesto a los sindicatos en la disyuntiva de tener que optar entre vacaciones o su propia seguridad y la de los internos, lo que se podría haber evitado, a su juicio, si la dirección de la prisión hubiera tenido voluntad para afrontar la situación. Concluía el citado representante que se consideraban sobrepasados por la realidad penitenciaria y los funcionarios frustrados por ver que, pese a su buena voluntad, era imposible controlar el medio en que se desenvuelven, considerando que la Administración no aportaba ni medios ni soluciones, frente a unas responsabilidades del personal que aumentan progresivamente.

La Dirección General de Instituciones Penitenciarias indicó al respecto que se iba a realizar una petición de ampliación de la relación de puestos de trabajo de varios centros que se encontraban en la misma situación. Por otra parte, se expresaba que las plazas que se ofertan para el citado centro penitenciario de Teixeiro se cubren en su totalidad en los concursos de traslados, siendo un establecimiento receptor de personal, dado que es insignificante el número de funcionarios que una vez en el centro piden destinos en otros establecimientos.

La Administración penitenciaria manifestaba también que la ejecución de los concursos y, en concreto, la de los niveles 15 a 22, es complicada y laboriosa pues cada año se trasladan alrededor de 2.300 funcionarios y funcionarias, quedándose muchos centros, si se realizara en un mes, sin funcionarios en ciertas áreas, por lo que el concurso se ejecuta durante el tiempo máximo permitido, tres meses, añadiendo a lo anterior que se suma la toma de posesión como funcionarios de carrera de la oferta de empleo

público (OEP) de cada año, alrededor de 500 funcionarios, lo que supone que todos disponen de un mes de toma de posesión.

En lo referente a lo establecido en la Instrucción 7/2003, se informaba de que el personal del área de interior debe disfrutar sus vacaciones en un período de seis meses, entre el 1 de mayo y el 31 de octubre, y que durante dicho período todos los funcionarios pueden y deben disfrutar las vacaciones, con la única condición de que los servicios queden garantizados, siendo el director de cada centro quien determina, sobre la base de lo anterior, el número de funcionarios, por grupo y a la vez, que pueden disfrutarlas. Por lo que si en un centro no sucede ningún hecho importante y significativo que pueda cambiar estas circunstancias, las vacaciones pueden y deben ser disfrutadas en el período marcado.

Finalmente, se concluía que durante el año 2005, cuando se resolviera y ejecutase el concurso de traslados y se destinasen funcionarios en prácticas de la oferta de empleo público 2004, para cubrir las plazas que hasta el próximo concurso no se podían convocar, la situación del centro penitenciario de Teixeiro sería de total normalidad en cuanto a recursos humanos.

Se ha valorado positivamente la previsión de que la situación del citado centro, con la aplicación de las medidas señaladas, adquiriría, a medio plazo, plena normalidad en los aspectos que han sido destacados en este informe (0426954).

El sistema de promoción interna de los funcionarios también ha sido cuestionado en el ámbito penitenciario, dado que un integrante del cuerpo de técnicos especialistas, grupo de servicios penitenciarios de la Generalidad de Cataluña, destinado en el centro penitenciario de Castellón, objetaba el hecho de que no pudiera acceder mediante promoción interna al cuerpo especial de instituciones penitenciarias en el ámbito de la Administración penitenciaria central.

Según informó, se le había comunicado que al cuerpo al que pertenece no le son aplicables las previsiones establecidas en la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública.

Esta Institución apreció que, si bien la situación a la que pretendía acogerse el compareciente no se encuentra regulada, llamaba la atención que para los funcionarios civiles de la Administración General del Estado destinados en comunidades autónomas, resulten aplicables las normas relativas a promoción interna que contempla el artículo 11.2 del Real Decreto 365/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Situaciones Administrativas y no exista una equiparación asimilable para quienes pertenecen a una Administración autonómica.

En este sentido y dada la analogía de la situación, se investigaron los motivos por los que la Administración penitenciaria no contemplaba este supuesto de reciprocidad para los funcionarios que no dependen de la Administración estatal y que prestan servicios en la misma, de acuerdo con los convenios establecidos sobre la movilidad interadministrativa de los funcionarios de instituciones penitenciarias.

La Administración penitenciaria expresó que el interesado había ingresado en el cuerpo de técnicos especialistas de los servicios penitenciarios de Cataluña y que pres-

taba sus servicios en el centro penitenciario de Castellón, en virtud del convenio de movilidad interadministrativa firmado entre las instituciones penitenciarias nacionales y la correspondiente a la Administración catalana, reiterando que, como se ha señalado, el citado cuerpo de técnicos especialistas de la Administración penitenciaria de Cataluña no se encontraba dentro del ámbito de aplicación de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, al limitar su ámbito, en lo que a la selección de personal se refiere, al personal de la Administración Civil del Estado y sus organismos autónomos.

Por otra parte, concluía el informe que el acuerdo firmado entre la Consejería de Justicia del Gobierno de Cataluña y el Ministerio del Interior, hacía referencia únicamente a la posibilidad de movilidad de los funcionarios de ambas instituciones, bajo determinadas condiciones y que, en cualquier caso, este acuerdo tenía un ámbito temporal limitado y no podía contradecir lo dispuesto en la Ley 30/1984 ya citada.

Frente a tales argumentaciones, esta Defensoría acordó formular al citado centro directivo una recomendación, para que se adoptaran las medidas precisas a fin de que los funcionarios del cuerpo de técnicos especialistas, grupo servicios penitenciarios, pudieran acceder a los procesos selectivos que se convocasen por el Ministerio del Interior, a través del sistema de promoción interna en la especialidad del cuerpo especial de instituciones penitenciarias, cuando se hallasen destinados en puestos de la Administración General del Estado en virtud de convenios de movilidad interadministrativa.

Sin embargo, en respuesta a dicha resolución, la Dirección General de Instituciones Penitenciarias estimó que, en tanto no cambiase la normativa vigente, no podía aceptarse esta propuesta, afirmando que dicha interpretación era compartida por el Ministerio de Administraciones Públicas que, en diversas consultas, ante este tipo de reivindicaciones se había manifestado en el sentido expresado.

Al margen de la legalidad formal a la que intentaba adecuarse la actuación de la Administración penitenciaria, esta Institución considera que la exclusión de estos funcionarios de la posibilidad de traslado por promoción interna provoca una situación injusta, que resulta difícilmente compatible con el derecho básico de todo funcionario a la promoción interna, en los términos que contempla el artículo 22 de la Ley 30/1984, debiendo tenerse en cuenta, al respecto, que la movilidad de funcionarios de las distintas administraciones públicas permite lograr una mejor utilización de los recursos humanos, y que dicha acción debería conjugarse con la remoción de aquellos obstáculos que impidieran el necesario respeto a los derechos de estos ciudadanos en su condición de empleados públicos, lo que implica realizar siempre una interpretación en el sentido más favorable a su efectividad y evitar la situación de desigualdad que se produce en relación con aquellos otros funcionarios a quienes se les permite acceder a los cuerpos superiores mediante el sistema de promoción interna.

Por lo expuesto, se formuló una nueva recomendación al Ministerio de Administraciones Públicas para que ese departamento, en el marco de sus competencias y en coordinación con el Ministerio del Interior, estudiase la posibilidad de establecer con carácter general un marco normativo o reglamentario adecuado, para que los funcionarios del cuerpo de técnicos especialistas, grupo servicios penitenciarios, puedan acceder a los procesos selectivos que se convoquen, a través del sistema de promoción interna en la especialidad del cuerpo especial de instituciones penitenciarias, cuando se hallen desti-

nados en puestos de la Administración General del Estado en virtud de convenios de movilidad interadministrativa.

Atendiendo a esta resolución, se ha acordado la creación de un grupo de trabajo entre la Dirección General de la Función Pública de la Secretaría General de la Administración Pública y la Dirección General de Instituciones Penitenciarias, para abordar, en profundidad, la cuestión planteada, considerar las alternativas posibles y valorar las actuaciones necesarias para alcanzar el objetivo propuesto por esta Defensoría (0419620).

Por lo que respecta al deber de la Administración de contestar a las solicitudes de los interesados y con la finalidad de evitar que se produzca el consabido silencio administrativo, se debe hacer referencia al problema planteado por un funcionario del cuerpo de ayudantes de instituciones penitenciarias con destino en el centro penitenciario de Valencia, que mostraba su disconformidad con la actuación del director del citado centro, al no haber contestado a su solicitud, dirigida a conocer los motivos por los que no había sido designado para cubrir una vacante de jefe de oficina, mediante el sistema de comisión de servicios.

El interesado expresaba en dicha solicitud que el nombramiento había recaído en un funcionario que tenía una puntuación más baja en relación con los otros dos candidatos, por lo que solicitaba que se le facilitara una serie de datos que justificaran que la persona designada era la más idónea.

Esta Institución no había apreciado la existencia de una actuación vulneradora de las normas que rigen el procedimiento, destinado a la cobertura de una plaza de jefe de oficina en comisión de servicios en el centro penitenciario de Valencia, pero no se planteaban cuestiones que afectaran a una posible irregularidad en el citado proceso, sino que el compareciente no había recibido respuesta del citado centro directivo a su solicitud.

Por este motivo, mediante el correspondiente recordatorio de deberes legales, se indicó a la Administración que resolviera la solicitud formulada por el interesado en esta queja y le trasladase los datos que solicitaba, como medio de conocer los motivos por los que, pese a haber obtenido mayor puntuación, según el baremo de méritos, finalmente no había sido seleccionado (0501121).

17.6. Personal al servicio de la Administración militar

A lo largo del año 2005 esta Defensoría ha continuado las actuaciones iniciadas con la Subsecretaría de Defensa, en relación con la situación de los militares de complemento y los militares de tropa y marinería de carácter temporal, que cesan en su relación de servicios profesionales de acuerdo con lo establecido en la Ley 17/1999, de 18 de mayo, de Régimen del Personal de las Fuerzas Armadas.

Tras la aceptación por la Administración militar de la recomendación formulada el pasado año, en el sentido de que se realizaran por ese departamento, en el ámbito de sus competencias, las actuaciones necesarias que permitieran, en el plazo más breve posible, la aprobación de una nueva normativa o la modificación de la vigente, a fin de que se posibilitase que los militares de carácter temporal, que estando de baja médica por insu-

ficiencia de condiciones psicofísicas, finalizaran su compromiso con las Fuerzas Armadas, pudieran percibir las prestaciones a las que tienen derecho de conformidad con la citada Ley 17/1999, y no quedaran, tras años de prestación de servicios profesionales, en situación de desamparo, la Administración militar señaló que se estaba elaborando un anteproyecto de ley sobre militares profesionales de tropa y marinería, donde se preveía que quienes en el momento de finalizar su compromiso con las Fuerzas Armadas se encontraran en incapacidad laboral por enfermedad o accidente derivado del servicio, se vieran amparados en sus derechos de desempleo y asistencia sanitaria.

En concreto se ha informado de que el citado proyecto normativo recoge en sus disposiciones adicionales cuarta y quinta todo lo relativo a la protección por desempleo y medidas complementarias de protección social, señalando que se contempla que «los militares profesionales de tropa y marinería que mantienen una relación de servicios de carácter temporal se encontrarán en situación legal de desempleo, a efectos de la protección correspondiente, cuando finalice el compromiso que tengan suscrito o se resuelva el mismo por causas independientes de su voluntad».

Por otro lado, se señala que, igualmente, se dispone que «... si los afectados en el momento de la finalización de su relación se encontrasen en situación de incapacidad temporal por accidente o enfermedad derivada del servicio, o en situación de embarazo, parto o posparto, no causarán baja en las Fuerzas Armadas y se les prorrogará su compromiso hasta finalizar esta situación de incapacidad».

De este modo se da respuesta a la recomendación que, en su momento, formuló el Defensor del Pueblo, pues, una vez aprobada la citada norma, si se mantiene el mismo redactado, los interesados, al no ser dados de baja, podrán seguir percibiendo el sueldo y la asistencia sanitaria por parte de la Administración militar y, en cuanto sean dados de alta y causen baja en las Fuerzas Armadas, recibirán la correspondiente prestación por desempleo (0408965).

No obstante, preocupaba a esta Institución el hecho de que durante el tiempo necesario para llevar a cabo la elaboración y aprobación de la citada norma legal, el personal militar que se hallaba en la situación de baja médica por insuficiencia temporal de condiciones psicofísicas, y en ese periodo finalizara su compromiso con las Fuerzas Armadas se encontraba, igualmente, sin percibir las prestaciones a las que tenía derecho, por lo que se insistió de nuevo ante el Ministerio de Defensa en que, entre tanto se llevaba a cabo la elaboración normativa aludida, se deberían buscar otras fórmulas que permitieran evitar los perjuicios que se están produciendo.

El citado departamento ministerial indicó que no se podía, legalmente, solucionar el citado problema, hasta tanto fuera aprobada y entrara en vigor la citada futura Ley de tropa y marinería, pero se le ha recordado que el problema que, en su día, planteó un cabo del Ejército de Tierra se repite, con mucha frecuencia, entre las militares y los militares de carácter temporal, como se ha reflejado en los medios de comunicación, en referencia a una teniente del Ejército del Aire que estando embarazada debía dejar su empleo por finalización del compromiso, perdiendo en ese momento la cobertura sanitaria, y el caso de otra teniente psicóloga, igualmente militar temporal, que 48 horas antes de dejar el ejército fue intervenida de urgencia por un embarazo ectópico y tuvo que pedir el alta voluntaria antes de tiempo para poder cobrar la prestación por desempleo.

Por todo ello, se ha reiterado a la Subsecretaría de Defensa que no puede mantenerse el reseñado vacío legal por más tiempo bajo ninguna justificación, ya que se siguen provocando situaciones injustas y perjudiciales.

En relación también con la situación que afecta a los militares profesionales de carácter temporal, se han continuado las actuaciones de oficio iniciadas el pasado año respecto a la modificación de la citada Ley 17/1999, introducida por la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, sobre la edad de acceso y permanencia como reservistas voluntarios, al no haberse planteado en paralelo la modificación de las edades de permanencia de los militares de complemento y de tropa y marinería con carácter temporal, a pesar del clamor social que había generado desde su publicación el contenido de los artículos 91 y 95 de la misma.

Entre las cuestiones objeto de la investigación llevadas a cabo por esta Institución, se hacía especial referencia a las dificultades a las que se tenían que enfrentar los citados militares cuando cesaran en su relación de servicios profesionales con las Fuerzas Armadas, una vez complementados los doce años de servicios efectivos a los que se podían comprometer o de haber cumplido la edad de treinta y ocho años para los militares de complemento, y treinta y cinco para los de tropa y marinería.

La Subsecretaría de Defensa puso de manifiesto que, desde la entrada en vigor de la citada Ley 17/1999, se habían estado desarrollando distintas acciones, a efectos de aplicar los preceptos contenidos en su articulado relacionados con los cometidos profesionales que pueden desarrollar los militares de complemento, convocando las plazas de promoción interna que se han considerado adecuadas para conjugar las necesidades de la defensa y el interés de estos militares en su integración, indicando asimismo que, al completar estos militares las plantillas de los cuadros de mando y ocupar destinos vacantes por la falta de militares de carrera, se estaban planeando directrices sobre su formación, con el fin de que se integraran en las enseñanzas de perfeccionamiento.

Asimismo, a lo largo de esta investigación, se ha modificado la disposición final quinta de la Ley, a efectos de considerar como evaluable para el acceso a la función pública, el tiempo de servicio en las Fuerzas Armadas de los militares de complemento y, por otra parte, se prorrogó en un año, hasta el 31 de diciembre de 2003, su permanencia en las Fuerzas Armadas.

Sin embargo, y a pesar de la insistencia de los afectados, en ningún momento se ha considerado la posible modificación de las edades de permanencia de los oficiales de complemento y de los cabos primero, establecidas en la expresada Ley 17/1999, aun conociendo las consecuencias que la finalización de su relación con las Fuerzas Armadas les suponía, ya que no sólo llevaba aparejada una merma de las retribuciones económicas sino que dicha situación genera un gran desgaste personal y familiar en los afectados.

En especial, sorprendía a esta Defensoría que en el plazo de cinco años que lleva en vigor la Ley de Régimen del Personal de las Fuerzas Armadas, no se hubieran modificado las edades de permanencia de aquellos que mantenían una relación de servicios de carácter temporal y, sin embargo, en apenas veinte días desde la entrada en vigor del Reglamento de reservistas voluntarios, Real Decreto 1691/2003, de 12 de diciembre, se

modificasen los requisitos de edad contenidos en la Ley y en el citado Reglamento, para la permanencia en tal situación, de forma que las personas que adquieren la condición de reservistas voluntarios podrán serlo hasta los sesenta y un años en el caso de los oficiales y suboficiales, y hasta los cincuenta y ocho en el de la tropa.

En el informe remitido, la Administración militar, tras resumir el modelo de reservista voluntario regulado en el citado Reglamento, ponía de manifiesto que, con el fin de atender a la finalidad de hacer del reservismo voluntario un nexo de unión entre la sociedad y las Fuerzas Armadas, se sintió la necesidad de ampliar en la mayor extensión posible el espectro de los ciudadanos que pudieran acogerse a esta nueva forma de relación con las Fuerzas Armadas, modificando para ello los artículos 170 y 171 de la expresada Ley 17/1999, de 18 de mayo.

Ante lo expresado, esta Institución puso de manifiesto que, al producirse la modificación normativa antes aludida, y aun siendo situaciones distintas, la edad es la edad, con independencia de que se trate de una aportación suplementaria de recursos humanos cuya activación para prestar servicio aparezca en todo caso como meramente contingente y esporádica, por lo que se insistió en que se nos aclarase por qué razón, cuando se planteó esa modificación, no se propuso paralelamente, como se ha señalado, la posibilidad de ampliar la edad de permanencia en las Fuerzas Armadas de los militares de complemento y de los militares profesionales de tropa y marinería de carácter temporal, máxime cuando el número actual de miembros de las Fuerzas Armadas es muy inferior a las expectativas que la Administración militar tenía al respecto, pudiendo completarse los efectivos que se necesitan con los militares que, de acuerdo con la actual regulación, habrían finalizado su compromiso de prestación de servicios profesionales, pues se está prescindiendo en edades relativamente tempranas de profesionales preparados y con suficiente experiencia, para los que, de la misma forma que para los reservistas voluntarios, se podría plantear la ampliación del límite de edad para el mantenimiento de su servicio a la sociedad desde las Fuerzas Armadas.

La Subsecretaría de Defensa, en la línea de nuestra propuesta, informó de la intención de, entre otras soluciones, ampliar los límites de edad de los militares de tropa y marinería profesionales y de los militares de complemento. Así pues, en el texto del proyecto de ley sobre militares profesionales de tropa y marinería se plantea una modificación de las edades de permanencia y del tiempo de prestación de servicios de los soldados y marineros contenidas en la Ley 17/1999, de 18 de mayo, de Régimen del Personal de las Fuerzas Armadas, y se establece un régimen transitorio de reincorporación de aquellos que hubieran finalizado su relación de servicios por aplicación del artículo 95.1 y la disposición adicional cuarta, apartado cuarto, de la citada Ley, por lo que no podemos por menos que congratularnos de que, finalmente, en dicho proyecto de norma se recojan soluciones a los problemas fundamentales planteados a los citados militares que motivaron la iniciación de estas actuaciones de oficio (F0400002).

El Real Decreto Legislativo 1/2000, de 9 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, regula la prestación económica que por incapacidad temporal abona el Instituto Social de las Fuerzas Armadas a los funcionarios civiles incorporados al citado Instituto, que no es de aplicación al personal militar, de acuerdo con lo establecido en el artículo 21 del citado texto normativo,

que añade que cuando el personal militar profesional padezca insuficiencia temporal de condiciones psicofísicas para el servicio, tendrá el régimen previsto en sus leyes reguladoras y en sus normas de desarrollo, lo que reconduce a la Ley 17/1999, de 18 de mayo, de Régimen del Personal de las Fuerzas Armadas.

Un militar en situación de excedencia voluntaria, al que le había sido adjudicado un puesto de trabajo en la Comunidad de Madrid, sufrió un accidente laboral, que le condujo a la situación de baja médica de carácter temporal, señalando el compareciente que el Instituto Social de las Fuerzas Armadas, a cuya cobertura estaba adscrito con carácter voluntario, no le había abonado la correspondiente prestación económica por encontrarse en esa situación, ya que la incapacidad laboral de carácter temporal no está prevista en el marco legal por el que se regula el personal de las Fuerzas Armadas, contemplándose únicamente el abono de la citada prestación a los funcionarios civiles.

A juicio de esta Defensoría, la citada base legal está, en el presente supuesto, vacía de contenido, pues cuando se produjo el accidente el interesado no se encontraba en la situación de servicio activo en las Fuerzas Armadas, sino en situación de excedencia voluntaria de su función militar por encontrarse prestando servicios de carácter civil, habiendo optado voluntariamente por el régimen prestacional del Instituto Social de las Fuerzas Armadas, por lo que reconducir esa situación de incapacidad laboral a la de pérdida temporal de condiciones psicofísicas de aptitud para el servicio es considerar que el compareciente, cuando se produjo el citado accidente, se encontraba en situación de servicio activo.

En consecuencia, se resolvió recomendar al Ministerio de Defensa que, en el ámbito de sus competencias, llevara a cabo las actuaciones necesarias que permitieran la modificación de la normativa actualmente vigente, a fin de que se posibilitase que los militares afiliados al Instituto Social de las Fuerzas Armadas, que estando de excedencia voluntaria prestando servicio activo como funcionario civil en otro cuerpo o escala de cualquier Administración pública, pudieran acceder a los derechos que por incapacidad temporal transitoria pudieran corresponderles. La citada recomendación no ha sido aceptada (0500519).

17.7. Personal de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad

17.7.1. Guardia Civil

En lo que hace referencia a las situaciones de los miembros del instituto armado, nuevamente se han planteado supuestos respecto a las comisiones de servicio. El artículo 34 del Real Decreto 1250/2001, de 19 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de provisión de destinos del personal del cuerpo de la Guardia Civil, establece que se entiende por comisión de servicio el desempeño de cometidos que, por necesidades del servicio y con carácter temporal, se ordene a un miembro de la Guardia Civil, ausentándose de su destino, si lo tuviera, pero sin cesar en él. El tiempo de duración de las comisiones de servicio, en su caso, se computará como permanencia en el destino. La duración máxima de cualquier comisión de servicio será de un año.

Un ciudadano expuso la delicada situación que afectaba a un familiar suyo, funcionario de la Guardia Civil, que tenía un hijo de dos años que padecía desde su nacimiento

una cardiopatía grave, por lo que necesitaba un hospital de primer grado cerca de su domicilio, indicando que había solicitado estar destinado en Granada, señalando que tal petición había sido denegada.

Aunque esta Defensoría conoce que el instituto armado recibe muchas instancias que exponen problemas de índole familiar y comprende las implicaciones que tiene acceder a este tipo de solicitudes, parece que la gravedad de las circunstancias que concurrían en el presente supuesto podrían motivar la aplicación de una solución extraordinaria, dada la situación verdaderamente delicada por la que atravesaba esta familia, al estar destinado el padre en una localidad que se encuentra a 150 km del centro hospitalario más cercano, que posee la especialidad de cardiología infantil a la que es necesario acudir cuando el menor sufre una crisis por su enfermedad, por lo que se sugirió a la Dirección General de la Guardia Civil que estudiara la posibilidad de que el citado guardia civil permaneciera destinado en una localidad más cercana al citado centro hospitalario, aunque no fuera en la propia capital, donde al parecer ya le había sido concedida una comisión de servicios por el período de un año, atendiendo a las necesidades de carácter familiar apremiante que concurrían en su caso. La citada sugerencia no ha sido aceptada, aunque se han ofrecido diversas soluciones para que el interesado solicite y obtenga, a través del concurso normal de traslados, un destino más acorde con su situación, cuando finalice la comisión de servicios de la que actualmente disfruta (05017031).

El apartado 3 del artículo 18 del Real Decreto 462/2002, de 24 de mayo, de indemnizaciones por razón del servicio, dispone que cuando en la orden de comisión se autorice su utilización, serán asimismo indemnizables como gastos de viaje, una vez justificados documentalmente, los gastos de desplazamiento en taxi entre las estaciones de ferrocarril, autobuses, puertos y aeropuertos y el lugar de destino de la comisión o el lugar de la residencia oficial, según se trate de ida o regreso, respectivamente, así como los correspondientes a gestiones o diligencias, en dicho lugar, específicamente relacionadas con el servicio de que se trate y siempre que los medios regulares de transporte resulten claramente inadecuados.

En los supuestos de comisiones de servicio cuya duración sea igual o inferior a veinticuatro horas, a que se refieren los apartados 1 y 2 del artículo 12, se podrá autorizar que, en lugar de los gastos de taxis a que se refiere el párrafo anterior, sea indemnizable el gasto producido por aparcamiento del vehículo particular en las estaciones de ferrocarril, autobuses, puertos o aeropuertos, que cuenten con justificación documental.

Un guardia civil puso de manifiesto que, como consecuencia de haber sido citado por un Juzgado de Zaragoza como testigo por unos hechos acaecidos mientras estaba de servicio, solicitó autorización para el desplazamiento a dicha capital en el vehículo de su propiedad, instando, además de la indemnización de las cantidades correspondientes al kilometraje, el gasto de estacionamiento del citado vehículo en un aparcamiento, señalando que por la autoridad competente se resolvió que se autorizaba dicho desplazamiento y la reclamación del gasto correspondiente al mismo, pero no el gasto relativo al estacionamiento del vehículo en el aparcamiento, ya que no se cumplían las condiciones y requisitos que determina el precepto citado.

Iniciada la oportuna investigación, la Dirección General de la Guardia Civil señaló, respecto a los motivos de la desestimación, que el párrafo segundo del apartado y artícu-

lo citados contempla el abono del gasto, pero única y exclusivamente como sustitución de los gastos de taxi, esto es, en comisiones que se desarrollen en líneas regulares y de ahí la limitación de aparcamiento en las estaciones de estos medios de transporte, y no para los supuestos excepcionales del artículo 18.1, como el vehículo particular, como ocurría en el caso planteado.

Analizado el contenido del citado informe así como lo dispuesto en el Real Decreto 462/2002, de 24 de mayo, sobre indemnizaciones por razón de servicio y, en lo no derogado por el mismo, en la Orden General número 20, de 16 de julio de 1998, de ese centro directivo, a juicio de esta Institución, si la estimación para el desplazamiento en vehículo particular es afirmativa, y aunque sea de carácter extraordinario, la autorización de la orden de comisión debería comprender tanto el desplazamiento como los gastos de estacionamiento del vehículo, cuando éste se estime necesario y esté debidamente justificado, como ocurre cuando se autoriza, de acuerdo con el tenor literal de la citada norma reglamentaria, que sea indemnizable el gasto producido por el aparcamiento del vehículo particular en las estaciones de ferrocarril, autobuses, puertos o aeropuertos, que cuenten con justificación documental, en sustitución de los gastos de desplazamiento en taxi entre las estaciones de ferrocarril, autobuses, puertos y aeropuertos y el lugar de destino de la comisión o el lugar de la residencia oficial, según se trate de ida o regreso, respectivamente.

Dado que los guardias civiles afectados deben realizar con cierta frecuencia este tipo de desplazamientos y que la utilización del vehículo particular puede ser más eficiente para el propio instituto armado, motivo por el que, en muchas ocasiones, se autoriza la utilización de este medio de transporte, esta Defensoría insistió en que se debería estudiar la forma de compensar los citados gastos de estacionamiento de los vehículos, con cargo a la partida presupuestaria que se considerase adecuada, ya que, por el momento, no es posible que este gasto se indemnice en el marco previsto en el citado Real Decreto 462/2002.

Sobre la base de las argumentaciones expuestas, se recomendó al instituto armado que se valorase la posibilidad de adoptar fórmulas que permitieran el abono de los gastos de estacionamiento del vehículo particular, si se consideraba necesario y justificado, cuando la orden de comisión autorizara el uso para el desplazamiento en dicho medio de transporte a efectos de que, como ocurre en otros supuestos, la estimación de la autorización lo sea en su totalidad. La citada recomendación no ha sido aceptada (0502998).

Por otra parte, un guardia civil expuso que había solicitado la expedición de la tarjeta de identidad militar para su pareja de hecho, habiendo sido desestimada su petición.

Analizado el contenido de la resolución denegatoria, en la que se indicaba que la condición de cónyuge, exigida en la norma que regula el derecho al uso de la tarjeta de identidad militar, no puede equipararse sin más y a todos los efectos a las relaciones estables de convivencia o uniones de hecho, se estimó necesario realizar una serie de consideraciones ante el instituto armado.

En efecto, la Orden 636/19112/85, de 17 de julio, declara de obligado cumplimiento en el Ejército la Norma Militar NM-T-22348-E, relativa a la tarjeta de identidad para esposas, viudas y huérfanas pensionistas del personal militar profesional del Ejército, la

cual, por Orden del Ministerio de Defensa 636/11191123/1986, de 25 de marzo, se hizo extensiva en su aplicación al cuerpo de la Guardia Civil.

A raíz de los cambios acaecidos en nuestra sociedad, aunque el matrimonio continúa siendo la forma de unión predominante, existen en nuestra realidad social otros tipos de unión que demandan del reconocimiento de una serie de derechos, son las denominadas uniones estables, reconocidas mayoritariamente por la sociedad y denominadas uniones de hecho o *more uxorio*, como manifestación del derecho fundamental al libre desarrollo de la personalidad y la susceptibilidad de constituir con ella una familia tan protegible como la creada a través de la unión matrimonial.

Como consecuencia de lo anterior, los poderes públicos con capacidad normativa deben dar una respuesta convincente a esta nueva realidad social, motivo por el que se está reconociendo a las uniones de hecho no formalizadas en sede matrimonial en muchos ámbitos de la Administración pública una normativa concreta y, por tanto, equiparándose respecto al reconocimiento de derechos a las relaciones familiares matrimoniales.

A juicio de esta Institución, la denegación de la tarjeta de identidad en el caso concreto planteado supone una interpretación restrictiva de la norma, que podría estar causando una situación que pudiera considerarse como perjudicial, injusta e incluso discriminatoria para los afectados, pues la forma de constituirse la familia, en la actualidad, no es únicamente el matrimonio, y las uniones de hecho o *more uxorio* son una realidad cuya existencia ha sido admitida por el Tribunal Supremo y por el propio Tribunal Constitucional.

En atención a lo expuesto, se indicó al instituto armado que debe ajustarse a las nuevas realidades sociales, pues las uniones de hecho de carácter estable y debidamente formalizadas pueden ser entendidas como relación familiar, a las que hay que dotar de una mayor seguridad jurídica, poniendo los medios y competencias al alcance de las uniones de hecho con el fin de otorgarles un reconocimiento que permita evitar situaciones de desigualdad, pues desconocer este fenómeno desde el punto de vista normativo no conlleva sino agravar situaciones de desamparo e injusticia y se recomendó a la Dirección General de la Guardia Civil que se dictaran las instrucciones oportunas, a efectos de que se reconociera el derecho a la tarjeta de identidad militar para familiares del personal del cuerpo de la Guardia Civil a la persona que conviva maritalmente con el causante del derecho, en los mismos términos que se prevé para los cónyuges, viudos y viudas pensionistas y huérfanos mientras permanezcan en el uso de sus derechos como pensionistas, debiendo modificarse, en consecuencia, la redacción de la norma vigente. Esta recomendación está pendiente de respuesta (0427746).

En otro orden de cosas, esta Defensoría se ha dirigido a la Dirección General de la Guardia Civil para realizar un seguimiento de las actuaciones que se llevaron a cabo en el año 1999, en relación con las bajas médicas por motivos psicológicos y los suicidios de personal del cuerpo de la Guardia Civil, pues los miembros de la Guardia Civil y sus familiares continúan manifestando que las tensiones con los mandos y las sanciones disciplinarias son las principales causas de estas conductas.

En concreto, se solicitó que se indicara el número de bajas por motivos psicológicos, y de suicidios que se habían venido produciendo desde los últimos datos que fueron

aportados a esta Defensoría en el año 2001, y que hacían referencia al año 1999 y a los tres primeros trimestres del año 2000, así como que se concretara si se había producido un incremento o si habían descendido estas situaciones, como parecía que era la tónica que se desprendía del citado último informe remitido por el instituto armado. Asimismo, se solicitó que se especificara qué medidas habían sido adoptadas o se preveía adoptar con el objeto de prevenir estas situaciones, así como que se determinaran las zonas en las que las mismas se hubiesen producido en un número más elevado o especialmente significativo.

De los datos facilitados por la Dirección General de la Guardia Civil se deduce que se ha producido un incremento de las bajas psicológicas cada año, a excepción del año 2001. Por lo que se refiere a los suicidios, se han venido incrementando sucesivamente en los años 2000, 2001 y 2002, descendiendo sustancialmente en el año 2003, para volver a incrementarse en el 2004 y en el 2005.

Por lo que se refiere a las medidas adoptadas para prevenir esas situaciones, respecto de los suicidios, recientemente se ha puesto en marcha el II Plan de prevención de conductas suicidas, y respecto de las bajas por motivos psicológicos se indica que se ha creado un grupo de trabajo sobre la problemática derivada de las bajas psicológicas, que presentará unas conclusiones que serán analizadas en orden a determinar su viabilidad y, en su caso, las medidas necesarias para llevarlas a cabo.

Analizado el contenido del informe remitido, esta Defensoría ha resuelto continuar las actuaciones iniciadas al respecto, en concreto, en relación con las conclusiones elaboradas por el citado grupo de trabajo, a efectos de valorar las medidas precisas que se hayan adoptado o que se proponga adoptar para paliar esta grave problemática que se viene produciendo en el seno de ese instituto armado, y sobre la que es preciso adoptar medidas nuevas lo antes posible (05024110).

Al hilo de lo anterior, se tuvo conocimiento de que en el acuartelamiento de Fuencaliente se había producido el suicidio, mediante ahorcamiento, de un cabo destinado en el mismo, que estaba atravesando una problemática etapa familiar y personal y que podría haber estado sometido a un acoso laboral continuado, que habría dado lugar a varios expedientes y a diversas bajas por motivos psicológicos, aunque, del informe recibido, no se ha podido confirmar esta suposición, sino más bien confirmar que, efectivamente, el interesado tenía muchos problemas personales y familiares (05022843).

Por otra parte, los miembros del instituto armado han continuado planteando quejas en relación con las deficiencias que se producen en el correcto cumplimiento y aplicación del contenido de la Circular número 2, de 25 de marzo de 2002, sobre emisión de la comunicación en las solicitudes formuladas por personal del cuerpo, dictada al amparo de lo establecido en la Orden del Ministerio de Administraciones Públicas de 14 de abril de 1999, por la que se establecen los criterios para la emisión de la comunicación a los interesados prevista en el artículo 42.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Como resultado de las distintas actuaciones concretas realizadas por esta Defensoría al respecto, la Dirección General de la Guardia Civil ha comunicado que se ha remitido

escrito a las tres Subdirecciones Generales de ese centro directivo, en concreto, a la Subdirección General de Apoyo, a la Subdirección General de Operaciones y a la Subdirección General de Personal, en el que se insta a las mismas para que impartan las instrucciones necesarias a las unidades dependientes de cada una de ellas, a fin de que se cumplan las disposiciones de la Circular número 2, de 25 de marzo de 2002, sobre emisión de comunicación en las solicitudes formuladas por personal del cuerpo (0422991).

Por último, cabe señalar que se están llevando a cabo seguimientos de carácter especial con el instituto armado respecto a la elaboración y el desarrollo de determinada normativa, ante la preocupación que expresan los guardias civiles en este sentido. Entre otros, la Orden General de indemnizaciones por razón del servicio; el Real Decreto por el que se debe regular el régimen de permisos y licencias del personal del cuerpo de la Guardia Civil, para dar cumplimiento efectivo a lo establecido en el artículo 95 de la Ley 42/1999, de 25 de noviembre, de Régimen del Personal del Cuerpo de la Guardia Civil; el Reglamento de adquisición y pérdida de la condición de militar de carrera de la Guardia Civil y situaciones administrativas; la Orden Ministerial para el desarrollo del Reglamento de provisión de destinos de la Guardia Civil; la elaboración del texto del Real Decreto que ha de dar efectivo cumplimiento a lo establecido en el artículo 55.2 de la citada Ley 42/1999, que establece que reglamentariamente se determinarán los procedimientos para la tramitación de los expedientes de insuficiencia de condiciones psicofísicas, que puedan dar lugar a la limitación para ocupar determinados destinos o al pase a retiro y los cuadros de condiciones psicofísicas que permitan al órgano pericial competente emitir los dictámenes oportunos (0106788, 0219384, 0411633, 0400400 y 0400070).

17.7.2. Cuerpo Nacional de Policía y Policía Local

De acuerdo con el artículo 31 de la Orden del Ministerio del Interior de 22 de julio de 1987, por la que se aprueba con carácter provisional el Reglamento de Organización y Funcionamiento Interno del Consejo de Policía, el pleno del mismo se debe reunir en sesión ordinaria para el despacho de los asuntos de su competencia, al menos, una vez cada dos meses.

Un sindicato policial manifestó que durante el año 2004 tan sólo se había convocado un pleno ordinario del Consejo de Policía, sin que hasta la fecha de su comparecencia se hubieran efectuado nuevas convocatorias del mismo, todo ello en un momento esencial de modificaciones estructurales de la Dirección General de la Policía, posible modificación del catálogo de puestos de trabajo y estudio de un incremento de las retribuciones. Es decir, que del mínimo de los ocho plenos ordinarios que debían haberse celebrado en el momento de su comparecencia, de conformidad con la normativa de aplicación, tan sólo se había realizado uno en julio de 2004.

Iniciada la oportuna investigación ante el Ministerio del Interior, se indicó que, debido a la celebración de las elecciones generales y consecuente formación del actual Gobierno, así como reestructuración de los departamentos ministeriales, se hizo aconsejable aplazar las convocatorias de nuevas reuniones del Consejo de Policía.

Esta Defensoría puso de manifiesto ante el citado departamento ministerial que, de acuerdo con lo dispuesto en la Orden de 22 de julio de 1987 por la que se aprueba, con

carácter provisional, el Reglamento de Organización y Funcionamiento Interno del Consejo de Policía, las sesiones de éste podrán ser ordinarias o extraordinarias.

El antes citado artículo 31 de la Orden concreta que el pleno se reunirá en sesión ordinaria para el despacho de los asuntos de su competencia, al menos, una vez cada dos meses, y el artículo 32 dispone que son sesiones extraordinarias las que se convoquen por el presidente, al margen de la periodicidad establecida para las sesiones ordinarias, de la que se desprende que las sesiones ordinarias responden a la trayectoria normal de trabajo del Consejo, mientras que las extraordinarias se convocan con carácter excepcional bien por la importancia de los asuntos a tratar o por la urgencia de los mismos.

En el informe remitido se indicaba que durante el año 2004 se habían celebrado dos plenos ordinarios del citado Consejo, uno el 13 de junio de 2004 y otro anterior de 18 de febrero de 2004, por las razones ya señaladas.

Así pues, en el año 2004 únicamente se habían celebrado dos plenos ordinarios de los seis que tendrían que haber tenido lugar y, en lo que había transcurrido del año 2005, hasta la fecha de la remisión de ese informe, sólo había sido celebrado un pleno ordinario, por lo que quedaba claro que no se estaba cumpliendo oportunamente lo establecido en el antes citado artículo 31 de la Orden de 22 de julio de 1987, que es claro respecto a la periodicidad de las sesiones ordinarias del Consejo, sin que la citada norma contemple supuestos excepcionales por los que pueda alterarse la misma, lo cual, a juicio de esta Defensoría, podría llegar a afectar a los derechos de los interesados, por lo que se recomendó a la Secretaría de Estado de Seguridad que se adoptaran las medidas necesarias para que en el futuro se respete la cadencia temporal establecida en la norma respecto a la actividad habitual del Consejo de Policía y, como consecuencia, la periodicidad de la celebración de sus sesiones ordinarias. La citada recomendación ha sido aceptada indicando que es propósito de la Dirección General de la Policía cumplir en lo sucesivo con la periodicidad prevista en la normativa vigente (0502471).

Un sindicato policial puso de manifiesto que había presentado un escrito al Ayuntamiento de Madrid, relatando los hechos que afectaban a una funcionaria del cuerpo de la Policía Municipal y denunciando la vulneración de derechos que, a su juicio, estaba sufriendo la mencionada funcionaria y que, transcurrido un año, desde la presentación de dicha denuncia, nada le había sido notificado a la parte denunciante, ni constaba que se hubiera dado trámite alguno al citado escrito o que se hubiera iniciado expediente, información reservada o la más mínima actuación al respecto.

A la vista de lo anterior, se solicitó a la citada Corporación que aclarase los motivos por los que, habiéndose formulado una denuncia, no se había comunicado, cuanto menos, que se acusaba recibo de la misma y que se le había dado la oportuna tramitación pues, a juicio de esta Institución, resulta obligado acusar recibo de las denuncias con carácter general, sin perjuicio de lo dispuesto en la reglamentación específica.

En el informe remitido, el Ayuntamiento de Madrid puso de manifiesto que la facultad de denunciar un hecho perseguible de oficio por la Administración, no concede al denunciante la condición de parte interesada ni, por tanto, la posibilidad de recurrir, lo que motiva que la Administración pública no le informe de las actuaciones realizadas ni de los resultados de las mismas.

No obstante, y sin perjuicio de lo dispuesto en la norma, esta Institución reiteró que aunque, efectivamente, la condición de interesado en el procedimiento sancionador recae única y exclusivamente en el expedientado o denunciado, no teniendo tal condición el denunciante, a juicio de esta Defensoría, se realizaba una interpretación restrictiva de la norma, pues, aunque no se informe al denunciante de las actuaciones ni del resultado de las mismas, la autoridad competente para resolver las denuncias tendría que acusar recibo de las mismas con carácter general, para que los que las han presentado tengan la seguridad de que han sido recibidas y que sobre ellas se va a realizar la oportuna investigación.

La falta de acuse de recibo de las denuncias supone una situación de inseguridad jurídica para el denunciante, y el hecho de que no se practique dicha comunicación, genera intranquilidad en el ciudadano que las formula, ya que ello puede dar lugar a pensar que se ha extraviado el documento y a dudar de si la Administración actúa o no conforme al principio de buena fe, por el que se deben regir sus relaciones con los administrados.

La obligación de acusar recibo, en nada cambia la consideración que se le deba dar a la solicitud presentada, pues la protección que dispensa tal acuse es, por una parte, la de garantizar al ciudadano que la Administración ha recibido su petición y que se va a llevar a cabo la oportuna investigación y, por otra, la salvaguardia en la transparencia, eficacia y servicio a los ciudadanos como principios rectores de la actuación administrativa.

Por todo lo expuesto, se recomendó al Ayuntamiento de Madrid que se dictasen las instrucciones oportunas para que por los órganos competentes se acuse recibo, con carácter general, de los escritos de denuncia que se formulen, a efectos de que los denunciantes tengan constancia de que los mismos han sido efectivamente recibidos y de que se les va a dar la tramitación oportuna, todo ello en aras de los principios de garantía y seguridad jurídica (0418006).

Por otra parte, se ha llevado a cabo una investigación de oficio ante el Ayuntamiento de Oviedo, en relación con la falta de locales destinados a vestuarios, lavabos y servicios higiénicos, especialmente para el personal femenino del cuerpo de la Policía Local. Asimismo, al parecer, estas mismas deficiencias se producían respecto a los motoristas y parte de los efectivos del servicio nocturno del citado cuerpo de policía.

La citada corporación local informó de que habían sido realizados los trámites oportunos para acometer las reformas precisas en el edificio de seguridad ciudadana, relativas a vestuarios de motoristas y del personal femenino, indicando que obraba en el expediente informe favorable de la jefe de servicio del área económica y propuesta de gasto cumplimentado al efecto, continuándose por esa Administración con los trámites procedentes para la ejecución de las obras de dichos vestuarios (05024445).

En otro orden de cosas, un funcionario del cuerpo de Policía Local del Ayuntamiento de Moncada, Valencia, expuso que había formulado diversas solicitudes a dicha corporación, en relación con cuestiones relativas al servicio y a la asistencia letrada, alegando que no había obtenido respuesta a las mismas, por lo que expuso su situación a un sindicato policial el cual dirigió un escrito al Ayuntamiento de Moncada, que respondió en breve plazo al representante sindical.

Del contenido del informe remitido por la corporación local se desprendía que, en efecto, no se había respondido de forma expresa aunque sí verbalmente a algunas de las solicitudes formuladas por el funcionario. De cualquier forma, aunque ese Ayuntamiento hubiera respondido por escrito al representante sindical, ello no era óbice para que la Administración local respondiera expresamente a los escritos que había dirigido el interesado.

En consecuencia, esta Institución recordó al Ayuntamiento de Moncada el deber legal que incumbe a la Administración de resolver, en tiempo y forma, las reclamaciones y solicitudes que le hayan sido formuladas, de acuerdo con lo que al respecto dispone la Ley 30/1992, de 26 de noviembre y los artículos 150 y 167 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, de 28 de noviembre de 1986.

Asimismo, se consideró oportuno poner de manifiesto que, de acuerdo con el artículo 103 de la Constitución, la actuación de la Administración debe servir a los intereses de los ciudadanos, no debiendo repercutir las deficiencias de la actuación administrativa sobre los mismos, lesionando sus legítimos derechos, por lo que también se le recordó el deber legal que, de acuerdo con lo que dispone la antes citada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, incumbe a las administraciones públicas, de regirse en sus actuaciones por los criterios de eficiencia y servicio a los ciudadanos (0422621).

Un participante en el proceso selectivo convocado por el Ayuntamiento de Madrid para proveer 700 plazas de agente de movilidad, expuso que formuló una reclamación al tribunal calificador al haber sido declarado no apto, la cual fue desestimada, por lo que interpuso recurso de alzada ante la concejala delegada del Área de Personal, alegando en su comparecencia que no había obtenido respuesta al mismo.

En el informe remitido por el Ayuntamiento de Madrid, se puso de manifiesto que la falta de respuesta a la petición formulada por el interesado, que no había sido contestada, se debía al volumen de solicitudes y recursos que generaban procesos multitudinarios como el de agentes de movilidad, volumen que, previo estudio de las solicitudes y recursos presentados determinaban la necesidad de priorizar el orden de su tramitación, indicando que el interesado tenía a su disposición el expediente de las pruebas selectivas en las que participó, en el que podía comprobar el perfil de personalidad acordado por el órgano seleccionador.

Del análisis de los antecedentes obrantes en esta Defensoría se desprendía que, con independencia de la valoración legal que la petición del interesado pudiera merecer, lo cierto es que transcurridos siete meses dicha falta de respuesta, al parecer, no había sido aún subsanada por parte de la corporación municipal.

Llegados a este extremo, esta Institución recordó al Ayuntamiento de Madrid el deber legal que le incumbe de resolver, en tiempo y forma, las reclamaciones y solicitudes que le hayan sido formuladas, debiendo dar respuesta a cuantas cuestiones o peticiones le sean planteadas, de acuerdo con lo que al respecto dispone la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (0420114).

17.8. Personal laboral al servicio de las administraciones y organismos públicos

La necesidad de garantizar por parte de las distintas administraciones públicas la concurrencia de los principios constitucionales, que deben presidir el acceso al empleo público en los procedimientos que llevan a cabo, de selección y provisión del personal a su servicio, sigue siendo una constante en la actividad supervisora, de la que son muestra intervenciones basadas en la falta de acatamiento a las bases de la convocatoria con merma de aquella garantía.

Así, motivó nuestra intervención la discrepancia planteada por un ciudadano por su exclusión de un proceso selectivo para la constitución de una bolsa de empleo de aspirantes a una contratación temporal en el organismo Patrimonio Nacional al no haberse atendido la subsanación de un defecto mediante una reclamación presentada en plazo.

Estudiada la comunicación remitida por aquel organismo, no podía compartirse su criterio respecto a la resolución del proceso selectivo que supuso la exclusión del interesado, desacuerdo que también se extendía a una parte de la solución propuesta para la resolución de los problemas detectados por Patrimonio Nacional, respecto a la perentoriedad de los plazos de presentación de reclamaciones.

Nuestra primera consideración se dirigió al análisis de si la actuación de aquella entidad se ajustó, o no, a las bases de la convocatoria.

Desde esa perspectiva, no puede obviarse que en el marco del procedimiento contemplado en las bases de la convocatoria, el afectado había formulado una reclamación dentro del plazo establecido de cinco días hábiles para la subsanación de defectos, que motivaban la no admisión del candidato, en este caso, el relativo a la falta de designación del ámbito geográfico en el que pretendía su designación como aspirante.

A esta conclusión se llegó tras observar cómo el escrito de reclamación se había presentado en el registro del Ministerio de Administraciones Públicas el 14 de abril de 2004, teniendo el mismo entrada en el registro general de Patrimonio Nacional el día 3 de mayo, un día antes de la publicación de la relación definitiva de aspirantes, aun cuando con todo, ésta no sea la fecha a tener en cuenta a los efectos de presentación en tiempo y forma del escrito mencionado.

Esto conllevaba, frente al argumento con el que se da contestación a la reclamación posterior, dirigida a remover la exclusión de la relación definitiva de candidatos, alegando, por un lado, la perentoriedad de los plazos y, de otro, la imposibilidad de la inclusión del interesado al desconocerse que había formulado la oportuna reclamación, que de la legalidad vigente se concluya que la presentación en la forma efectuada por el afectado debió tener plenos efectos. Así se deduce de lo establecido en el artículo 70 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común en relación con el artículo 38 de la norma, acerca de las actuaciones registrales.

Las circunstancias indicaban, por el contrario, que la reclamación formulada en tiempo y forma se cursó, desde el Ministerio de Administraciones Públicas, transcurridos más de 15 días desde su recepción y, aunque se registró nuevamente de entrada en Patrimonio Nacional, un día antes de la publicación de la relación definitiva de aspirantes, no se atendió a la misma. Igual suerte corrió la reclamación posterior.

Sin embargo, como no podía ser de otra manera, la fecha de presentación de la reclamación no atendida es la que consta en el recibo acreditativo de dicha fecha, admitiéndose como tal una copia en la que figure la fecha de presentación anotada.

El artículo 4 en relación con el artículo 2 del Real Decreto 772/1999, de 7 de mayo, por el que se regula la presentación de solicitudes, escritos y comunicaciones ante la Administración General del Estado, incide en la misma solución al atribuir a la mencionada fecha de entrada efectos plenos en cuanto al cumplimiento de los plazos de los ciudadanos, a los que también queda sujeta la propia Administración. Lo contrario, conduciría a vaciar de sentido y contenido a la propia finalidad perseguida por el artículo 38 de aquella Ley.

En suma, presentada en tiempo la reclamación, aun cuando su traslado interno al órgano al que iba dirigido se efectuara tardíamente, debió tenerse en cuenta la misma, y el derecho que su apreciación conllevaba no puede verse afectado por un anormal funcionamiento administrativo.

También se consideró oportuno que no se cargara sobre los interesados la sugerencia, como aquella entidad proponía, de remisión por fax de la reclamación formulada, con el fin de que ésta fuera tenida en cuenta por la Administración convocante, dada la perentoriedad de los plazos, sino que, por el contrario, en aplicación de la Ley, el cauce de presentación de solicitudes aludido en el artículo 38 debe ser atendido por la Administración correspondiente, con la debida diligencia y sin obviar su sentido y plenos efectos en relación al cómputo de los plazos de reclamación de los interesados en un proceso selectivo.

Estas razones llevaron a sugerir la procedencia de valorar la oportunidad y conveniencia de revisar la exclusión del interesado de la relación de candidatos, de conformidad con el artículo 105 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común o mediante el procedimiento que se estimara oportuno, en consonancia con la aplicación de los principios constitucionales que rigen el acceso al empleo público, artículo 14, en relación con el artículo 103 de la Constitución, y que se procediera a la valoración de la candidatura del promotor de la queja por entenderse subsanado el defecto en su solicitud, en relación con los méritos aportados y, tras esa valoración y conforme a las bases de la convocatoria, que se procediese, si a ello hubiera lugar por la suficiencia de esos méritos, a su inclusión en la relación indicada de personal temporal, con los efectos que ello pudiera conllevar y sin perjuicio del mejor derecho de otros interesados o terceros.

La sugerencia ha sido aceptada y se ha procedido, tras la valoración de los méritos aportados, a la inclusión del candidato en la relación de aspirantes (0420495).

Dado el grado de afectación general y los antecedentes obrantes en otras quejas similares a la anterior, acerca de la insuficiencia del plazo para la subsanación de defectos en los procedimientos selectivos de personal laboral temporal, que se deben ajustar a lo dispuesto en la Resolución de 22 de septiembre de 2001 de la Secretaría de Estado para la Administración Pública, del Ministerio de Administraciones Públicas, por la que se establecen criterios sobre selección de personal laboral temporal, así como de la comunicación de 2 de junio de 2003, de la Subdirección General de Planificación y Selección de

Recursos Humanos de la Dirección General de la Función Pública, en el sentido de ampliar a cinco días hábiles el plazo de presentación de reclamaciones en este tipo de procesos de selección de personal laboral temporal, se consideró necesario emprender una investigación de oficio ante aquel centro directivo.

El criterio de esta Defensoría sobre esta cuestión fue expuesto en el informe parlamentario correspondiente al año 2003 por otras actuaciones anteriores, en concreto la que ocupaba la queja 0110962, donde se tuvo ocasión de intervenir con motivo de otro proceso selectivo en el que se planteó el breve plazo fijado para la subsanación, al que venimos refiriéndonos, llegando a recomendar al organismo concernido la acomodación del plazo establecido, al efecto de subsanación de los defectos detectados en las solicitudes correspondientes a convocatorias selectivas, a lo establecido en el artículo 71 en relación con el artículo 50 de la Ley 30/1992.

El resultado de aquella resolución fue acogido solamente en parte en las señaladas instrucciones, plasmadas en la comunicación de 2 de junio de 2003 de la Subdirección General de Planificación y Selección de Recursos Humanos de la Dirección General de la Función Pública, en el sentido de ampliar de tres a cinco días hábiles los plazos de presentación de reclamaciones subsanando la solicitud, al considerar dicho centro directivo que estos procesos gozan de un carácter excepcional y urgente que habilitaría el acortamiento del plazo de diez a cinco días.

Sin embargo, la persistencia de aquella problemática, como se ha visto anteriormente en otro supuesto similar, y la vigencia del plazo indicado, impulsó esta investigación de oficio, toda vez que, a nuestro juicio, el plazo señalado no cumple con las previsiones contenidas en el artículo 20 del Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo, en relación con el artículo 71 de la Ley 30/1992, aun contando con que tal plazo se relacione con lo establecido en el artículo 50 de la norma, argumento que esta Institución tampoco comparte como ya se manifestó en su momento. Y no cumple con la Ley por cuanto allí se establece (artículo 71.1) un plazo de subsanación de diez días hábiles, plazo que no puede verse acortado en ningún caso dado el espíritu garantista comprendido en ambos preceptos, favorecedor de la conservación de los actos relevantes como manifestación de la voluntad del interesado, en este caso, en participar en el proceso selectivo, sin infracción del principio de igualdad, así como la literalidad del artículo 50 *in fine*, donde la reducción de plazos en los procedimientos urgentes rige «salvo los relativos a la presentación de solicitudes y recursos», razones que avalan suficientemente la falta de acomodo a la legalidad vigente del plazo indicado.

El parecer de aquella Dirección General coincidía con el emitido con anterioridad en el año 2003 y por el cual, como ya se ha expresado, se amplió el plazo para reclamaciones y subsanación de errores en este tipo de procesos de tres a cinco días, y ello, al considerar que no resultaba procedente extenderlo a diez días por entender que era aplicable el artículo 50 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Se incidía en que la tramitación de urgencia sería aplicable a los procesos selectivos que aquí se contemplan, en los que se persigue una ágil cobertura temporal por la naturaleza necesaria y urgente de la misma, lo que obliga a abreviar los plazos pues, de lo contrario, se vería afectada la efectividad de dicha cobertura, a lo que se añade la consi-

deración de la suficiencia del plazo de cinco días para la mencionada subsanación, en relación con las listas de aspirantes de admitidos y excluidos.

Esta Defensoría no comparte ese criterio, porque, de una parte, las propias situaciones planteadas en algunas de las quejas recibidas, de las que aquel órgano ha tenido conocimiento, han venido demostrando que el plazo indicado, cinco días en vez de diez, ha resultado en más de una ocasión insuficiente, de lo que es ejemplo la queja antes comentada.

Por otra parte, no se aprecia en qué medida la ampliación del plazo de cinco a diez días en la formación del listado de candidatos va a afectar, con el carácter general que se pretende, a la cobertura urgente y necesaria de las plazas puesto que tales características operan en la realidad, fundamentalmente a la hora de llevar a cabo la cobertura concreta de un puesto de trabajo. Es decir, la urgencia, en la práctica, vendrá determinada no tanto por la necesidad de creación de la referida relación de aspirantes, sino porque una vez constituida dicha bolsa de empleo pueda ir dotándose a la misma de la agilidad necesaria en el ofrecimiento de trabajadores a los puestos que se precisen con urgencia.

Además, la interpretación del artículo 50 de la mencionada Ley 30/1992, lleva consigo la posibilidad de que, cuando se entienda que la constitución de la bolsa de candidatos debe adoptar el carácter de urgente, en aplicación del contenido literal de dicho precepto, cabe la posibilidad de declarar mediante el correspondiente acuerdo frente al que no cabe recurso alguno, la tramitación de urgencia de dicho procedimiento administrativo, lo que hasta el momento no se hace, con el acortamiento de los plazos que ello conlleva.

Con este fundamento se formuló una recomendación a la Dirección General de la Función Pública, a fin de que se valorara la oportunidad y conveniencia de dictar las instrucciones necesarias para que en adelante, en los procesos de selección para la formación de una relación de candidatos a una contratación temporal, se establezca el plazo de subsanación de defectos en las solicitudes de admisión, conforme a lo establecido en el artículo 71 en relación con el artículo 50 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y, en consecuencia, se amplíe de cinco a diez días el plazo hoy vigente, resolución pendiente de contestación (0500013).

En esta línea de actuaciones se inscribe la queja formulada por una aspirante a una plaza de personal laboral en un proceso selectivo convocado por el Instituto Cervantes, centrada en la valoración de los méritos establecidos en las bases del mencionado proceso, en concreto, en la valoración del relativo al idioma.

La comisión selectiva de aquel Instituto llevó a cabo una interpretación amplia de las bases, donde, en verdad, figuraba la valoración, únicamente, del idioma inglés, acordando conceder la misma puntuación a otros idiomas, lo que excedería la facultad de interpretación mencionada con infracción de las bases del concurso-oposición, puesto que aquellas no contemplaban para su valoración ninguna otra lengua ni, por ende, se le asignaba a ese mérito puntuación alguna.

Sobre esta materia, el artículo 25 del Reglamento del Instituto Cervantes, aprobado por Real Decreto 1526/1999, enclavado en el capítulo V que regula el régimen de personal, establece que la selección del personal del Instituto Cervantes se hará mediante convoca-

toria pública y conforme a los principios de igualdad, publicidad, mérito y capacidad, sin perjuicio de las especialidades que resulten de aplicación al personal directivo.

La forma de poner en práctica dichos principios que rigen la selección de personal, no viene, ciertamente, determinada por la Ley, de tal forma que el Instituto es libre para instrumentar su aplicación a través de las bases y los procedimientos de selección que estime oportunos para garantizar aquellos, y que, en este caso, se llevó a cabo a través de las bases aprobadas por la Dirección General de la Función Pública.

No obstante, el único límite impuesto es, obviamente, respetar las mismas, aun cuando es libre de articular la forma de llevarlo a cabo, sin olvidar la constante doctrina jurisprudencial por la que el Tribunal Supremo ha venido remarcando el carácter vinculante de las bases del proceso, consustancial a la naturaleza de las mismas, como ley de la selección (sentencias del Tribunal Supremo de 19 de mayo de 1989 y de 24 de marzo de 1998, entre otras).

Sin embargo, trasladadas esas previsiones a ese supuesto, la valoración de otros idiomas no previstos en las bases impedía considerar que se hubiera preservado adecuadamente la garantía establecida en la aplicación de esos principios, a lo que dicho Instituto viene obligado. Esto es así, puesto que no caben otros méritos que los que la propia convocatoria reconoce y valora y no existe, en el ámbito de un procedimiento selectivo, la facultad de innovar, mediante una interpretación amplia, la instauración y baremación de un mérito no contemplado en las bases.

Como ha venido reconociendo reiteradamente la jurisprudencia, los órganos calificadores gozan de discrecionalidad técnica en sus apreciaciones, conforme al carácter científico o técnico de sus conocimientos en relación con la materia a calificar, fundamentalmente en la fase de oposición, sin que alcance a este núcleo de apreciación el poder de revisión de la propia Administración de quien dependen orgánicamente aquellos, ni la fiscalización por los tribunales de justicia. A este argumento se ha venido uniendo también la aplicación del principio de seguridad jurídica. No obstante, se ha admitido que al tratar acerca de la aplicación y cómputo de méritos nos encontramos ante elementos «objetivos», lo que habilitaría un control riguroso y exhaustivo de aquellos, como argumentan las sentencias del Tribunal Supremo de 28 de noviembre de 1984 y de 17 de abril de 1986.

La falta de garantía advertida fundamentó la formulación de una recomendación para que, en adelante, en los procesos de selección del personal de plantilla del Instituto se garantice plenamente la aplicación de los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad conforme a lo establecido en el artículo 25 del Reglamento del Instituto Cervantes, aprobado por Real Decreto 1526/1999, en consonancia con los mismos principios contemplados en el artículo 14 en relación con el 103 de la Constitución y, en consecuencia, que se valoren en la prueba selectiva, únicamente, los méritos allí contemplados y que formen parte de las bases de la convocatoria de selección. Esta recomendación ha sido aceptada (0426301).

Otro ejemplo más de la falta de observancia de los reiterados principios constitucionales, lo encontramos en las actuaciones seguidas en un procedimiento selectivo efectuado por el Ayuntamiento de Humanes (Madrid), de las que se dio cuenta en el Infor-

me correspondiente al año 2004 formulando una recomendación para que dicha entidad local acomodara a aquellos los procesos selectivos, permitiendo el acceso de acuerdo con la capacidad y el mérito de los candidatos y con pleno respeto al principio constitucional de igualdad, recomendación que, igualmente, ha sido aceptada (0300070).

En el año 2005 se han concluido también las actuaciones relativas a otro proceso selectivo, efectuado por la misma corporación municipal en la contratación de personal laboral temporal de la categoría de auxiliar administrativo que recayó, sucesivamente, en una aspirante, sin la concurrencia de otro proceso selectivo, afirmándose que la candidata elegida en esa segunda contratación contaba con menos méritos que los que poseía la promotora de la queja.

De la investigación realizada no pudo deducirse en qué condiciones se había desarrollado el proceso selectivo, no constando otros documentos que los relativos a las copias de los contratos suscritos.

Lo cierto es que debió garantizarse en todo caso el cumplimiento de los principios enunciados, exigencia que cobra especial relevancia ante la falta de información documental acerca del proceso.

Estas razones fundamentaron la formulación de una sugerencia para que, en adelante, se conservaran adecuadamente los expedientes de selección de personal de los procesos que se lleven a cabo por aquel Ayuntamiento para permitir, entre otras actuaciones, el acceso a los mismos de los ciudadanos establecido en los artículos 35 *a)* y 37, de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y el ejercicio de las acciones que se estimen oportunas por aquellos y, en su caso, la labor de supervisión encomendada a esta Defensoría.

Al hilo de lo anterior, se recordó a la corporación municipal el deber legal de que, en adelante, procediera a acomodar la selección de personal, tanto fijo, como temporal, a los principios de igualdad, mérito y capacidad, estableciendo las convocatorias de selección de personal a su servicio conforme a lo establecido en la normativa en vigor, con indicación expresa de la prueba selectiva a superar y del sistema de calificación de la misma, de forma que permitiera la determinación de la capacidad de los candidatos, conforme a la valoración del mérito y a la capacidad de aquellos. La sugerencia y el recordatorio han sido aceptados (0302586).

Se ha iniciado, igualmente, ante el mencionado Ayuntamiento, una investigación de oficio al haber llegado a nuestro conocimiento información relativa a un proceso selectivo para una plaza de arquitecto técnico municipal, a través de unas bases de cuyo contenido se extraería que, aun cuando el sistema de selección utilizado atendería formalmente a la recomendación efectuada con anterioridad en la investigación de oficio (F0300070), la propuesta de una entrevista como prueba de la oposición así como la falta de justificación de la utilización del sistema empleado en relación con la plaza ofertada, habilitaba el inicio de una nueva investigación puesto que la actuación que centra el objeto de la queja no se ajustaría a las previsiones contenidas en el Real Decreto 896/1991, de 7 de junio, por el que se regulan las reglas básicas y programas mínimos a los que debe ajustarse el procedimiento de selección de personal al servicio de la Administración local, repercutiendo en la garantía de los principios constitucionales de igualdad, mérito, capacidad y publicidad constatando, además, si con ello se ha dado efectivo cumplimiento a la señalada recomendación (05023457).

En otro orden de cosas se ha realizado una intervención, acerca de las condiciones de prestación de servicios a las administraciones públicas del personal en régimen laboral, atendiendo a la queja formulada por médicos cardiólogos del Hospital Central de la Defensa en Madrid, que prestan su labor profesional para aquel Ministerio, sobre si la medida adoptada que motivó la comparecencia de los afectados —una propuesta de modificación sustancial de condiciones de trabajo por razones organizativas que implicaba la realización de guardias médicas— tenía, o no, acomodo en los presupuestos que para su adopción contemplan el artículo 21 del Convenio Único para el personal laboral de la Administración General del Estado y el 41 del Estatuto de los Trabajadores.

Esa primera cuestión había sido abordada por la sentencia del Juzgado de lo Social de Madrid, en el sentido de considerar injustificada la modificación sustancial impuesta, debiendo reponer a los actores a sus anteriores condiciones laborales, por tanto, dejando sin efecto para estos la realización de guardias a las que fueron llamados.

No obstante, se constató que en el supuesto concurrían determinadas circunstancias, como eran la falta de un régimen de guardias del personal laboral, que incidían en una ordenada adecuación de esa prestación asistencial y de los recursos humanos llamados a la misma, toda vez que esa era la finalidad buscada por la medida organizativa.

Por tanto, al margen de la cuestión concreta planteada en la queja, se observó la necesidad de que se dotase de una regulación legal adecuada a la prestación de la atención continuada o —guardias médicas— de este personal civil, llevando a cabo, de no haberse iniciado, la elaboración de la propuesta correspondiente a fin de otorgar a esa variedad de la prestación asistencial, la seguridad jurídica necesaria para su correcto desenvolvimiento.

Así, junto al establecimiento de dos premisas previas: evaluación de las necesidades reales de personal y regulación legal de ese tipo de prestación, se apuntó alguno de los elementos que podrían configurar esa ordenación del régimen de guardias médicas a la vista de las circunstancias concurrentes en el caso y de los modelos establecidos en otros regímenes de personal cuya función es homologable resaltando que, en el denominador común de los regímenes de función pública, ya sea personal estatutario o laboral, figura el factor —edad— como determinante del límite para la obligatoriedad de la realización de guardias.

La razón de la preeminencia de ese factor responde a causas naturales comunes a todos los trabajadores que, a una mayor edad, no presentan una capacidad laboral plena, al efecto de prestar esa actividad de una indudable dedicación y esfuerzo, unido a que esa edad propicia también un aumento de las probabilidades de concurrencia en la salud de aquellos de otras patologías difíciles de compaginar con la guardia médica, desde la óptica de la salud laboral del trabajador.

Este criterio se ha visto reforzado desde la perspectiva del artículo 25 de la Ley 31/1995, de Prevención de Riesgos Laborales, sobre la protección debida a trabajadores especialmente sensibles; además de tener su oportuno reflejo individual en este supuesto, todo ello puesto en relación con la entrada en juego del contenido del artículo 21 del mencionado Convenio Único, acerca de la necesidad de adoptar esa medida conforme al trámite allí establecido, y sin perjuicio de la competencia reconocida a la Administración sobre la organización del trabajo en el artículo 9 de esa norma convencional.

Estas conclusiones determinaron la formulación de una sugerencia, a fin de que se valorara la oportunidad y conveniencia de proceder a la evaluación de las necesidades reales del Servicio de Cardiología del citado Hospital Central de la Defensa, así como de los efectivos de personal precisos para el adecuado desarrollo de la actividad asistencial y se procediera, en su caso, a la elaboración de una propuesta de regulación legal de las guardias médicas de este personal civil, a fin de dotar a esta prestación de la deseable seguridad jurídica a través del marco legal adecuado, atendiendo al contenido de los artículos. 21 en relación con el 9 del Convenio Único, contando con que la ordenación jurídica de esta modalidad de prestación asistencial se adecue a la situación de los trabajadores afectados, contemplando su exención a partir de una determinada edad, resolución pendiente de contestación (0500900).

Ha sido también objeto de intervención la dilatación de la situación de suspensión del contrato de un trabajador, al que le resultaba de aplicación el Convenio Único para el personal laboral de la Administración General del Estado, en excedencia forzosa tras la existencia de un periodo de privación de libertad por sentencia condenatoria, que habría visto denegada su solicitud de reingreso al servicio activo, por carencia de vacantes.

De la información facilitada se apreció la existencia de una aparente falta de concordancia y acomodo a derecho entre la comunicación remitida sobre la inexistencia de la oportuna vacante y otra donde se daba cuenta de la existencia de plazas sin cubrir dotadas presupuestariamente, en la plantilla del organismo autónomo Parque de Maquinaria, en el que tuvo su anterior destino el interesado, aunque el citado organismo no tuviera necesidad en aquellos momentos de la cobertura de ninguna de ellas.

La información antedicha, a lo que se sumaba el tiempo transcurrido desde la solicitud de reingreso, así como la concurrencia en este tipo de supuestos de la necesidad de dotar de la mayor agilidad posible a su concesión, en beneficio de la situación personal y profesional del interesado, puesto que disponer de un puesto de trabajo constituye un requisito imprescindible para la concesión del beneficio penitenciario de tercer grado, y no teniendo a la vista una rápida solución a la problemática planteada, determinó que se interesara de la Dirección General de la Función Pública una posible y urgente resolución al reingreso del trabajador que, finalmente, fue autorizado (0427075).

Para cerrar esta materia, es oportuno traer a colación las actuaciones realizadas a través de la formulación de una recomendación y sugerencia y de un recordatorio de deberes legales a diversas administraciones públicas, cuya constante ha sido la falta de resolución expresa a un recurso administrativo o a una reclamación, conforme al artículo 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. Las citadas resoluciones han sido aceptadas (0417261 y 0420499).

17.9. Clases pasivas

17.9.1. Mutualidad General de Funcionarios Civiles del Estado

En el ámbito de las prestaciones por asistencia sanitaria, se considera relevante la queja formulada por un mutualista de MUFACE adscrito a ADESLAS, y afectado por el VIH+, que mostraba su discrepancia con la actuación de esa Mutualidad, al haberle

denegado el pago de los considerables gastos ocasionados por las asistencias recibidas en el servicio de medicina interna de un hospital de Gran Canaria.

La negativa al reintegro de los citados gastos, se fundaba en que el titular había recibido un servicio de medicina interna de un hospital no concertado, sin haber mediado una situación de urgencia vital y/o de denegación injustificada de asistencia, tal y como se recogen, respectivamente, en las cláusulas 4.3 y 4.2 de los conciertos de asistencia sanitaria vigentes en cada año.

Sin embargo, el compareciente expresaba que el tratamiento al que estaba sometido sólo era prestado por la medicina pública y que no podía denegarse su petición por una cuestión formal, como la de no haber comunicado a la entidad en el plazo de diez días hábiles el ingreso en centro no concertado, dado que son los textos normativos los que determinan el contenido del derecho a la asistencia sanitaria y las condiciones de su ejercicio, sin que puedan imponerse cláusulas limitativas o restrictivas para los mutualistas a través de los conciertos de asistencia sanitaria.

Al no apreciar esta Institución que concurriera una circunstancia de mala fe en el compareciente, sino más bien un olvido o un desconocimiento propiciado porque se le recomendó que acudiera a un concreto hospital, se solicitó al Ministerio de Administraciones Públicas que informara sobre la posibilidad de revisar la solicitud favorablemente, valorando la especial naturaleza de esta enfermedad epidémica y el impacto físico y psicológico que genera en sus víctimas, y teniendo en cuenta, además, que los gastos que se derivan del tratamiento son farmacológicos o de medicación antirretroviral VIH, cuyo coste, al tratarse de una patología tratada en la medicina pública, no debe diferir sustancialmente del que hubiera causado en los centros concertados sanitarios a los que, según la citada Mutualidad debería haber acudido.

Después de un dilatado procedimiento, el citado Ministerio comunicó que se había resuelto favorablemente el problema planteado por el compareciente (0423262).

18. ACCIÓN Y PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

18.1. Responsabilidad patrimonial

La Constitución, en su título preliminar (art. 9.3), configura «la responsabilidad de los poderes públicos» como un elemento central de la concepción constitucional de la Administración en el Estado social y democrático de Derecho, siendo, éste de la responsabilidad, uno de los principios generales al que han de ajustar sus actuaciones todas las administraciones públicas.

La efectividad del principio de la responsabilidad administrativa, que genera un derecho de reparación a favor de los administrados a cargo del Estado, por los daños causados por las administraciones públicas en su actuación, queda reforzada al figurar también como un derecho de los administrados al disponerse que: «los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos» (artículo 106.2 CE).

denegado el pago de los considerables gastos ocasionados por las asistencias recibidas en el servicio de medicina interna de un hospital de Gran Canaria.

La negativa al reintegro de los citados gastos, se fundaba en que el titular había recibido un servicio de medicina interna de un hospital no concertado, sin haber mediado una situación de urgencia vital y/o de denegación injustificada de asistencia, tal y como se recogen, respectivamente, en las cláusulas 4.3 y 4.2 de los conciertos de asistencia sanitaria vigentes en cada año.

Sin embargo, el compareciente expresaba que el tratamiento al que estaba sometido sólo era prestado por la medicina pública y que no podía denegarse su petición por una cuestión formal, como la de no haber comunicado a la entidad en el plazo de diez días hábiles el ingreso en centro no concertado, dado que son los textos normativos los que determinan el contenido del derecho a la asistencia sanitaria y las condiciones de su ejercicio, sin que puedan imponerse cláusulas limitativas o restrictivas para los mutualistas a través de los conciertos de asistencia sanitaria.

Al no apreciar esta Institución que concurriera una circunstancia de mala fe en el compareciente, sino más bien un olvido o un desconocimiento propiciado porque se le recomendó que acudiera a un concreto hospital, se solicitó al Ministerio de Administraciones Públicas que informara sobre la posibilidad de revisar la solicitud favorablemente, valorando la especial naturaleza de esta enfermedad epidémica y el impacto físico y psicológico que genera en sus víctimas, y teniendo en cuenta, además, que los gastos que se derivan del tratamiento son farmacológicos o de medicación antirretroviral VIH, cuyo coste, al tratarse de una patología tratada en la medicina pública, no debe diferir sustancialmente del que hubiera causado en los centros concertados sanitarios a los que, según la citada Mutualidad debería haber acudido.

Después de un dilatado procedimiento, el citado Ministerio comunicó que se había resuelto favorablemente el problema planteado por el compareciente (0423262).

18. ACCIÓN Y PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

18.1. Responsabilidad patrimonial

La Constitución, en su título preliminar (art. 9.3), configura «la responsabilidad de los poderes públicos» como un elemento central de la concepción constitucional de la Administración en el Estado social y democrático de Derecho, siendo, éste de la responsabilidad, uno de los principios generales al que han de ajustar sus actuaciones todas las administraciones públicas.

La efectividad del principio de la responsabilidad administrativa, que genera un derecho de reparación a favor de los administrados a cargo del Estado, por los daños causados por las administraciones públicas en su actuación, queda reforzada al figurar también como un derecho de los administrados al disponerse que: «los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos» (artículo 106.2 CE).

El ejercicio de este derecho ha dado lugar a numerosas quejas que han puesto de relieve una vez más que persiste una generalizada lentitud en la tramitación de este tipo de expedientes, y ello con independencia de la Administración implicada, lo que se traduce en un retraso excesivo en resolver por el incumplimiento sistemático de los plazos establecidos al efecto (04014018, 04025192 y 05002622).

Sirvan como ejemplo en el ámbito de la Administración central los numerosos casos planteados ante el Ministerio de Fomento, por reclamaciones derivadas de los daños producidos a consecuencia de accidentes sufridos en la red viaria de titularidad estatal.

En el Informe correspondiente a 2003 se reflejaban las razones de las dilaciones derivadas del procedimiento aplicable a los expedientes de responsabilidad patrimonial tramitados por el Ministerio de Fomento, y las medidas cuya adopción se estimaba necesaria para evitar esas dilaciones en lo sucesivo, todo ello como consecuencia de las numerosas comunicaciones cursadas entre esta Institución y el citado departamento a lo largo de dicho año y de los anteriores, que culminaron con una reunión con la Secretaría General Técnica del Ministerio, en la que se trataron los problemas puestos de manifiesto en las quejas recibidas, todas ellas correspondientes a expedientes sin resolver tras, al menos, más de dos años desde su iniciación.

En síntesis, las causas alegadas por el Ministerio para explicar tales dilaciones eran, por una parte el incremento anual de reclamaciones de responsabilidad patrimonial tramitadas, estimado en un 500 por 100 en los últimos diez años, lo que incidía asimismo en el incremento de las cuantías solicitadas como indemnización, que habían crecido para el mismo período en un 407 por 100. Por otra parte, se alegaba que la plantilla de personal y los medios de apoyo informáticos habían crecido, sin embargo, en muy inferior proporción.

Según dicha información, al objeto de paliar el déficit de medios personales, se decía que se habían adoptado en los dos años anteriores determinadas medidas, como la formalización de un contrato de asistencia técnica y la puesta en funcionamiento de un nuevo programa informático, para agilizar la tramitación de estos expedientes.

Asimismo, se había aprobado una resolución conjunta de las Subsecretarías de Fomento y de Administraciones Públicas, de 5 de junio de 2002, para la colaboración de determinadas áreas funcionales de las Delegaciones del Gobierno, en la tramitación descentralizada y la elaboración de propuestas de resolución de expedientes de responsabilidad patrimonial, sólo en materia de carreteras y para reclamaciones cuyo importe no superara los doce mil euros.

También se habían aprobado, mediante orden comunicada del Ministerio de Fomento, de 21 de abril de 2003, nuevas instrucciones para la tramitación de las reclamaciones de responsabilidad patrimonial en el propio departamento, y para la posterior puesta en funcionamiento del antes mencionado sistema de colaboración, habiéndose desconcentrado desde entonces la tramitación de expedientes iniciados cuya resolución seguía siendo competencia del ministro, y habiéndose firmado en noviembre de 2003 un contrato de consultoría y asistencia para trabajos de colaboración en la tramitación de 500 expedientes, con la previsión de un contrato similar para 2004.

Por otro lado, al objeto de reducir trámites, y agilizar en parte la resolución de los expedientes, se habían suprimido, previa consulta al Consejo de Estado, determinados

informes potestativos en la tramitación de los expedientes de los casos menos complejos y en concreto el informe de la Abogacía del Estado, que tradicionalmente se venía incorporando a estos procedimientos.

Finalmente, ante la dificultad de resolver los expedientes en el plazo máximo establecido de seis meses, se estaba estudiando con la Subsecretaría del Ministerio de Administraciones Públicas la adopción de algunas medidas, fundamentalmente en el plano informático, para resolver más eficazmente en los plazos previstos.

Pues bien, desde entonces, y a pesar de las medidas anunciadas, se han seguido recibiendo numerosas quejas contra el Ministerio de Fomento por la tardanza en la resolución de este tipo de expedientes, razón por la cual se ha decidido reiterar aquí esta mención a la generalizada tardanza en la resolución de los expedientes de reclamación por responsabilidad patrimonial, puesta ya de manifiesto en anteriores informes (05015769, 05022764 y 05023438).

Y en este sentido, no podemos dejar de hacer mención a la queja relativa a una reclamación por responsabilidad patrimonial, planteada en 1998, cuyo trámite de vista y audiencia se llevó a cabo el 13 de marzo de 2000, y cuya resolución definitiva no se adoptó hasta el 11 de julio de 2005, tardándose aún hasta el 28 de octubre para abonar la indemnización reconocida a la interesada (05008380).

Sirva como ejemplo del estado de situación actual, el informe recibido de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Fomento, tratando de explicar el porqué de la falta de resolución de un expediente iniciado en el año 2000, en el que se nos decía lo siguiente: «Finalizada la instrucción del procedimiento y elaborada la correspondiente propuesta de resolución por esta Secretaría General Técnica, el expediente se encuentra en estos momentos en el Consejo de Obras Públicas pendiente de que el citado órgano consultivo de carácter técnico emita su informe preceptivo, anterior al dictamen, asimismo preceptivo, que debe emitir posteriormente el Consejo de Estado».

El informe continúa anunciando que, de resultar estimatoria, total o parcialmente, la reclamación, los trámites posteriores consistirían, antes de dictar resolución, en la correspondiente retención de crédito por el órgano titular del servicio causante del daño y la fiscalización previa del gasto por la Intervención General del Estado.

Y finaliza el informe afirmando que, dado que los citados órganos consultivos, tras la modificación producida en la Ley Orgánica del Consejo de Estado, no deben dictaminar ya preceptivamente los expedientes en que las reclamaciones no superen los 6.000 euros (por lo que su carga de trabajo ha disminuido sensiblemente), cabe esperar que el expediente de referencia pueda quedar resuelto en un plazo de tres meses.

Tras esta serie de consideraciones, la Secretaría General Técnica de Ministerio de Fomento reiteraba los argumentos ya expuestos en oportunidades anteriores, en relación con otras quejas sobre el ajuste progresivo del modelo organizativo y funcional vigente al incremento del número de expedientes que se produce anualmente (un 15 por 100 acumulativo) lo que ha requerido un estudio detenido tanto del balance de situación como de carácter prospectivo, del que debe derivarse la adopción de medidas transformadoras de las que se dice literalmente que su «preparación y puesta en práctica no puede desafortunadamente tener repercusiones inmediatas».

Y en esa línea, insisten en reiterar, una vez más, que ya se introdujeron ciertas decisiones descentralizadoras para agilizar la instrucción de determinados expedientes, en función de su naturaleza y cuantía, en las Áreas de fomento de las Delegaciones del Gobierno, cuyos resultados, por lo que respecta al año 2004, están siendo objeto de examen y valoración para extraer las conclusiones oportunas, que permitan avanzar en el nuevo modelo y completarlo con un repertorio de medidas simplificadoras, utilizando al respecto cuantas posibilidades ofrecen las nuevas técnicas informáticas.

Finalmente se alude a la complejidad de la tramitación de determinados expedientes, derivada de factores diversos como el número de reclamantes, la dificultad de la práctica de determinadas pruebas para acreditar o descartar el nexo causal del daño con el servicio público afectado o las interrupciones del propio procedimiento por las actuaciones judiciales que paralelamente se siguen, e incluso los retrasos originados por los propios interesados por la tardanza en la presentación de determinada documentación necesaria, e incluso imprescindible en ocasiones, todo lo cual prolonga fatalmente la duración de la tramitación de los expedientes (05002301).

La fatalidad aludida en el párrafo anterior parece ser aceptada para justificar la generalizada tardanza en la tramitación de este tipo de expedientes, por los órganos responsables de las distintas administraciones implicadas. Ya hemos visto las explicaciones dadas por el Ministerio de Fomento, y de similar contenido son las ofrecidas por la Dirección General de la Guardia Civil, que, tras pormenorizar las vicisitudes de una reclamación presentada el 6 de junio de 2003, y resuelta el 21 de julio de 2005, concluía diciendo que, si bien es cierto que en la tramitación del expediente «se ha rebasado con creces el plazo legal para resolver y notificar, igualmente cabe constatar que no se ha detectado ningún período importante de inactividad imputable a negligencia de los funcionarios intervinientes durante los diferentes trámites de su instrucción».

Y todo ello, para añadir a continuación que «la complejidad propia de este tipo de procedimientos, las numerosas autoridades y organismos que intervienen en el mismo y las diversas actuaciones e informes que contiene, determinantes todos ellos para su resolución, bien por considerarlas necesarias el instructor, bien por su carácter preceptivo, dan lugar a que, aun acudiendo a acuerdos de paralización, difícilmente se finalice el procedimiento con resoluciones notificadas en plazo» (05019127).

Otro sector en el que resulta especialmente significativo el problema de la demora en la tramitación de los expedientes de responsabilidad patrimonial es el sanitario, ámbito en el que el proceso de transferencias a las comunidades autónomas culminado en enero de 2002, dio lugar en su día a nuevos retrasos que añadir a los ya existentes anteriormente, como consecuencia del cambio del órgano de decisión de los expedientes traspasados sin resolver, algunos de los cuales siguen aún pendientes.

En el informe del año pasado se dejaba constancia de lo sucedido, a raíz de la tramitación de determinadas quejas, por la demora en la resolución de los respectivos expedientes de responsabilidad patrimonial por parte del Instituto Nacional de la Salud, que se encontraban sin concluir cuando se produjo la transferencia de las funciones de dicho Instituto a las diversas comunidades autónomas.

Nos centrábamos especialmente en el caso de la Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid y su negativa a resolver, e incluso a admitir el traspaso de aquellos expe-

dientes en los que, aun cuando estaban pendientes de resolución expresa, había vencido el plazo máximo para que ésta fuera dictada, y ello por considerar que debían entenderse desestimadas las reclamaciones en vía administrativa, al tener expedita el interesado la vía jurisdiccional, manteniendo la tesis de que se trataba de procedimientos caducados por la inactividad de los interesados, al no haber hecho uso de las posibilidades de recurrir en los supuestos de silencio de la Administración.

Se reproducían las consideraciones por las que esta Institución, encargada de velar «por que la Administración resuelva expresamente, en tiempo y forma, las peticiones y recursos que le hayan sido formulados», había formulado la consiguiente recomendación, de la que se dejó constancia en el Informe del año 2003, para que por la Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid se llevasen a cabo las actuaciones procedentes para recabar todos aquellos expedientes que, como los que habían dado lugar a la tramitación de las quejas planteadas ante esta Institución, se encontraran pendientes de resolver por parte del Instituto Nacional de la Salud en la fecha de efectos de la transferencia de funciones llevada a cabo mediante el Real Decreto 1479/2001, de 27 de diciembre, y se procediese a reanudar su tramitación hasta su resolución expresa y la consiguiente notificación a los interesados.

Se hacía una detallada referencia a las vicisitudes por las que había pasado tal recomendación que fue aceptada en un primer momento, para ser rechazada posteriormente al socaire de dos Sentencias del Tribunal Supremo, de fechas 30 de junio y 9 de julio de 2003, recaídas ambas para resolver sendas cuestiones de competencia negativa entre órganos jurisdiccionales, y claramente inaplicables al caso aquí controvertido, como lo puso de manifiesto posteriormente el propio Tribunal Supremo mediante Sentencia de 16 de febrero de 2004, consolidada por jurisprudencia posterior, que venía a fijar definitivamente la competencia de las comunidades autónomas para la tramitación y resolución de los expedientes sobre los que no hubiera recaído resolución expresa a la fecha del traspaso de competencias.

Quedaba así respaldada la posición mantenida por esta Institución durante todo ese tiempo, lo que justificó que se reiteraran a la Consejería de Sanidad y Consumo de la Comunidad de Madrid los argumentos esgrimidos anteriormente, a favor de la asunción de tales competencias, que finalmente fueron aceptados, aun cuando no se hayan resuelto todavía todos los expedientes afectados, o algunos lo hayan sido en el año 2005, y ello a pesar de haber transcurrido ya más de cuatro años desde que se concluyó el proceso de transferencias (0111538, 0207012, 0208397, 0306907, 0307064, 0314614, 0317017 y 0425197).

Este cambio de criterio ha afectado también a la Consejería de Sanidad y Consumo de la Junta de Extremadura que, en enero de 2003, manifestaba su negativa a aceptar una sugerencia similar a la recomendación formulada a la Comunidad de Madrid a que antes se ha aludido, negándose en consecuencia a resolver un expediente iniciado ante el Insalud con anterioridad a la fecha de efectividad de los traspasos de funciones, respecto del cual entendían que ya había transcurrido el plazo máximo para su resolución expresa (9900536).

Pues bien, recientemente, en diciembre de 2005, la propia Consejería de Sanidad y Consumo de la Junta de Extremadura, al aceptar un recordatorio del deber legal de

resolver expresamente en los plazos establecidos otro expediente de responsabilidad patrimonial, justificaba la demora en la tramitación, precisamente, en el hecho de tratarse de un expediente archivado, al igual que el anteriormente mencionado, por presunta caducidad, y cuya tramitación se había reabierto a raíz del cambio de criterio antes mencionado (05018498).

Sobre el mismo asunto se ha formulado este año la correspondiente recomendación a la Consejería de Sanidad de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, para que resolvieran expresamente un expediente de responsabilidad patrimonial iniciado ante el Insalud mediante reclamación de 12 de junio de 1999 (05025585).

También en el ámbito de la Administración local se observa una generalizada tardanza en la tramitación de los expedientes de responsabilidad patrimonial, como ponen de relieve las quejas recibidas por otra parte cada vez más numerosas (05000714, 05001401, 05002767, 05013805, 05018183, 05018241, 05020845, 05023635, 05028423, 05032187 y 05041141).

Sirva como ejemplo el caso de la reclamación por responsabilidad patrimonial derivada de los daños sufridos a raíz de un accidente en la vía pública en enero de 2002, tramitado como queja ante el Ayuntamiento de Palma de Mallorca que en su informe inicial comunicaba, sin más precisiones, que el expediente se encontraba desde julio de 2005 en el Consejo Consultivo de las Illes Balears para su preceptivo informe. El expediente fue resuelto finalmente el 12 de diciembre de 2005, cuatro años después de producido el accidente (0506940).

La tardanza en la resolución de un expediente por responsabilidad patrimonial derivada de los daños y lesiones, sufridas a consecuencia de un accidente ocurrido en octubre de 2001, originado por el impacto de un balón que salió del polideportivo municipal de Elda (Alicante) e impactó en su motocicleta haciéndola caer, dio lugar a un informe en el que se precisaba que la reclamación se había presentado el 18 de septiembre de 2003, que había sido admitida a trámite mediante Decreto de 17 de noviembre de 2003, y que ante la falta de resolución la reclamante había solicitado la expedición de certificación de acto presunto, sin que hasta el momento hubiese recaído resolución expresa (05005929).

La falta de resolución de un expediente de responsabilidad patrimonial, iniciado el 27 de diciembre de 2003 contra el Ayuntamiento de Santoña (Cantabria), por los daños ocasionados en un vehículo particular a consecuencia del incendio de un contenedor de basuras junto al que aquél se encontraba estacionado, dio lugar a un informe en el que se nos comunicaba que la fecha previsible de finalización del expediente sería alrededor de octubre de 2005.

La carencia de personal ha sido alegada por el Ayuntamiento de Manjarrés (La Rioja) como justificación de que una reclamación presentada el 17 de junio de 2004 haya tardado hasta enero de 2006, a raíz de la tramitación de la correspondiente queja, simplemente para que se iniciara el expediente (0501500).

La tramitación de una queja por la falta de resolución de un expediente de responsabilidad patrimonial, derivada de los daños sufridos a consecuencia de un accidente originado por un desprendimiento de piedras en un talud existente en los laterales de la

autopista norte de Tenerife, que se produjo el 8 de marzo de 2003, ha dado lugar asimismo a la formulación al Cabildo Insular de Tenerife de un recordatorio del deber legal de resolver un expediente iniciado hace más de dos años (05020811).

En ocasiones, los ayuntamientos, ante quienes se reclama, ni siquiera llegan a instruir el oportuno expediente, lo que ocasiona la consiguiente indefensión de los interesados, siendo especialmente significativo de esta conducta el caso de la falta de respuesta a una reclamación ante el Ayuntamiento de Burón (León), por los daños inferidos en una propiedad particular como consecuencia de la instalación del alumbrado público, que se hizo, según el promotor de la queja, sin respetar el proyecto inicial y cuya ejecución se encuentra paralizada.

Dado que la reclamación inicial llevaba fecha de 21 de febrero de 2002 y no había sido atendida, y así lo admitía el propio Ayuntamiento, a pesar de haber sido reiterada el 26 de diciembre de 2002 y el 2 de enero de 2004, se decidió formular un recordatorio del deber legal derivado del artículo 42.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, de dictar resolución expresa sobre cuantas solicitudes y recursos se formulen a los interesados.

La respuesta al recordatorio, que hubo de ser reiterado, ha sido negativa alegándose una serie de cuestiones respecto del fondo de la reclamación, pero sin expresar las causas por las que el Ayuntamiento entiende que no tiene que resolver, en el sentido que sea, la reclamación formulada (04019862).

18.2. Reclamaciones económico-administrativas

Las notificaciones en los procedimientos tributarios siguen dando lugar a problemas, en ocasiones porque las mismas podrían llegar a vulnerar el derecho a la intimidad con la práctica de incluir en los sobres el concepto por el que se notifica el acto al sujeto. Así, a un ciudadano se le notificó una resolución en cuyo sobre se le calificaba de responsable tributario de la deuda de una sociedad de responsabilidad limitada. Solicitado informe a la Agencia Estatal de Administración Tributaria se comunicó que había seguido expediente administrativo de apremio contra la mencionada empresa, y tras concluir las actuaciones ejecutivas sin lograr el cobro de las deudas procedió a declarar fallido al deudor e inició actuaciones tendentes a exigir responsabilidad a los posibles responsables tributarios.

El interesado fue declarado responsable subsidiario y contra este acuerdo interpuso recurso de reposición. En la resolución dictada de este recurso se hizo constar en el encabezamiento la identificación del interesado, su domicilio y la mención de responsable subsidiario de la deuda y en la notificación se consignó en el sobre y en el aviso de recibo el citado encabezamiento.

Esta actuación según ha informado la Agencia es totalmente excepcional y puntual, ya que con carácter general las notificaciones se realizan a nombre de la persona correspondiente sin mención o añadido alguno a su identidad, dejando constancia en el apartado clase de certificado del acuse de recibo de la naturaleza y contenido del acto notifi-

cado. No obstante, se han dado instrucciones para que en la confección de los sobres y acuses de recibo se extreme la atención en la correcta consignación de los datos en la práctica de las notificaciones (0502481).

Por otra parte se han realizado actuaciones con el Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas, en relación con una notificación realizada fuera de plazo del acuerdo desestimatorio de una solicitud de inscripción en el Registro Oficial de Auditores de Cuentas.

En este caso, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 43.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, el plazo máximo para dictar y notificar la resolución del expediente iniciado por el interesado era de tres meses, plazo que concluía el 12 de abril de 2004. La resolución desestimatoria se dictó el 17 de marzo pero no se notificó hasta el 7 de mayo, es decir una vez vencido el plazo regulado en el citado artículo 43, razón por la cual el interesado entendió aplicable el silencio positivo aceptando su inclusión en el Registro Oficial de Auditores de Cuentas.

Sin embargo, el Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas estimaba que un intento de notificación llevado a cabo el 24 de marzo es válido para considerar la notificación como efectuada ya que el artículo 58.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común dispone que en las notificaciones defectuosas, a efectos de entender cumplida la obligación de notificar dentro del plazo máximo de duración de los procedimientos, será suficiente con que contengan cuando menos el texto íntegro de la resolución así como el intento de notificación debidamente acreditado.

No se tiene en cuenta que el artículo 42.2 de la mencionada Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, establece que lo que debe producirse en plazo es la notificación y que el artículo 59.2 de la misma exige que intentada la notificación en el domicilio del interesado, de no hallarse nadie presente o no hacerse nadie cargo de ella, se ha de constar esta circunstancia en el expediente con el día y la hora en que se intentó la notificación y se volverá a intentar notificar por una sola vez y en una hora distinta dentro de los tres días siguientes.

En este caso este nuevo intento no consta que se hubiese producido y además el intento de notificación llevado a cabo el día 24 de marzo no cumple los requisitos de la notificación administrativa, al no mencionar el número de expediente ni si se trata de una notificación de este tipo y, según certificado emitido por Correos, se trataba de una carta certificada con acuse de recibo.

Había que decidir si un único intento de notificación realizado era bastante para considerar válida la obligación de la Administración impuesta en el artículo 42.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, ya que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 43.1 el vencimiento de este plazo de tres meses sin haberse notificado resolución expresa, legitima al interesado para entender estimada su solicitud.

El informe de la Abogacía del Estado entendía que un solo intento debidamente acreditado es suficiente, sin tener en cuenta que el artículo 59.2 de la Ley 30/1992, de 26 de

noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, exige que el intento se repita otra vez en hora distinta dentro de los tres días siguientes para que la notificación defectuosa pueda desplegar toda su eficacia.

En consecuencia, esta Institución estimó que se había producido silencio positivo aunque éste no legitimase al interesado para considerar su solicitud de inscripción en el Registro Oficial de Auditores de Cuentas como admitida, pues en virtud de lo previsto en el artículo 62 *f)* de la norma no pueden adquirirse por silencio administrativo facultades o derechos cuando se carezcan de los requisitos esenciales para su adquisición y no quedaba acreditado en el expediente que el interesado cumpliera los requisitos para el acceso a dicho registro. Al tratarse de un acto nulo la Administración debía aplicar el procedimiento establecido en el artículo 102 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común para declarar la nulidad del mismo.

A la vista de todo ello y de los criterios divergentes apuntados, se procedió a concluir las actuaciones con el Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas, dejando constancia en este informe de las mismas (0428867).

La especialidad de las notificaciones tributarias frente a las notificaciones administrativas, también ha sido objeto de estudio por parte de esta Institución. El artículo 105.6 de la Ley General Tributaria establece que cuando no sea posible realizar la notificación al interesado o a su representante, por causas no imputables a la Administración tributaria y una vez intentado por dos veces, se hará constar esta circunstancia en el expediente con expresión de las circunstancias de los intentos de notificación. En estos casos se citará al interesado o a su representante para ser notificados por comparecencia por medio de anuncios que se han de publicar por una sola vez para cada interesado en el *Boletín Oficial del Estado* o en el de las comunidades autónomas o de las provincias, según la Administración de la que proceda el acto a notificar.

En una queja, el interesado planteó que no había recibido la notificación de una liquidación provisional del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales. Se produjo un intento de notificación con resultado infructuoso, por lo que se acudió por parte de la Consejería de Hacienda de la Comunidad de Madrid a la publicación en el *Boletín Oficial de la Comunidad*, sin que en el expediente administrativo quedara constancia de haberse realizado un segundo intento de notificación a hora distinta y en los tres días siguientes, como exige el articulo 58 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

En primer lugar, hay que tener en cuenta que los actos de gestión tributaria son válidos desde que se dictan y gozan de presunción de legalidad. No obstante, deben ser notificados a los obligados tributarios según el régimen general de notificaciones para desplegar su eficacia. Su finalidad consiste en que el contenido del acto llegue realmente a conocimiento de su destinatario en toda su integridad sustantiva y formal y en una fecha indubitada, susceptible de efectuar sin dificultad alguna el cómputo del plazo previsto para recurrir —STS de 14 de octubre de 1992—.

En este sentido la normativa dota a la notificación de una serie de garantías al objeto de que cumpla su finalidad, garantía que se endurece en la modificación operada por

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, al incorporarse la notificación por comparecencia cuando los destinatarios sean desconocidos, se ignore su domicilio, o cuando intentada la notificación no se hubiera podido practicar, ya que esta notificación rara vez es conocida por la persona a quien va dirigida. Por ello, el Tribunal Constitucional en diversas ocasiones ha exigido una interpretación estricta y restrictiva de la denominada notificación edictal y su consideración como remedio último para la comunicación con el interesado, requiriendo el agotamiento previo de aquellas otras modalidades que ofrecen mayor seguridad de recepción por el destinatario y dotan de completa efectividad al derecho cuya protección se pretende. Es por ello que la nueva redacción del artículo 59, dada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, exige que el intento fallido de notificación se repita una sola vez y en hora distinta dentro de los tres días siguientes.

El hecho de que, en este caso, el citado intento se efectuase a la misma hora parecía más el mero cumplimiento de la formalidad exigida que de dar cumplimiento a la finalidad pretendida por el precepto, pues es claro que si en una hora determinada de la mañana el interesado está ausente —probablemente en el trabajo— unos días después a la misma hora, también lo esté, lo que puede no suceder si el segundo intento se realiza por la tarde.

La Administración autonómica consideraba que la notificación era correcta al aplicar la normativa de la Ley General Tributaria de 1963, que preveía un solo intento sin acudir al Derecho administrativo. Esta conclusión venía fundamentada en el carácter supletorio para los tributos de las disposiciones generales del Derecho administrativo y los preceptos del Derecho común de la disposición adicional quinta de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, que en materia tributaria señala que se regirán por la Ley General Tributaria, por la normativa sobre derechos y garantías de los contribuyentes, por las leyes propias de los tributos y las demás normas dictadas en su desarrollo y aplicación y en defecto de norma tributaria aplicable, regirán supletoriamente las disposiciones de dicha Ley. Se ha procedido a la conclusión del expediente por divergencia de criterios (0426340).

Por otra parte se ha formulado un recordatorio del deber legal de custodia de documentos reunidos en el ejercicio de su función previsto en la Ley 16/1985 de 25 de junio, de Patrimonio Histórico Nacional, a la Consejería de Economía y Hacienda de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, ya que extravió dos escritos que contenían los recursos de reposición, presentados por un ciudadano contra las providencias de apremio de dos liquidaciones giradas por el impuesto de transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados de manera incorrecta, a pesar de que la transmisión a que se hacía referencia estaba exenta parcialmente del pago del impuesto, al tratarse de una explotación agraria prioritaria en virtud de lo previsto en la Ley 19/1995, de 4 de julio, de Modernización de Explotaciones Agrarias. La resolución de los recursos correspondía a dicha Comunidad en virtud del Convenio de prestación de servicios entre la misma y la Agencia Estatal de Administración Tributaria, en materia de recaudación ejecutiva de ingresos de Derecho público. La queja se pudo solucionar al solicitar la Administración copias de los escritos al interesado resolviéndose los recursos formulados (0422257).

La forma de computar la cuantía del salario mínimo interprofesional, a efectos de embargos en procedimientos ejecutivos, ha sido objeto de estudio por parte del Defensor del Pueblo. El artículo 607 de la Ley de Enjuiciamiento Civil dispone que es inembargable el salario, sueldo, pensión, retribución o equivalente que no exceda de la cuantía señalada para el salario mínimo interprofesional.

Los salarios, sueldos, jornales, retribuciones o pensiones que sean superiores al salario mínimo interprofesional se embargarán según la escala recogida en dicho artículo, que establece para la primera cuantía adicional hasta la que suponga el importe del doble del salario mínimo interprofesional el 30 por ciento, y para la cuantía adicional hasta el importe equivalente a un tercer salario mínimo interprofesional el 50 por ciento.

En este caso la dependencia de recaudación de la Agencia Tributaria ordenó el embargo de parte de la pensión de un ciudadano, en concreto de cantidades que excedían del salario mínimo interprofesional. Su pensión era de 495,76 euros, excediendo, en el año 2004 por tanto, en 10,58 euros el salario mínimo interprofesional.

En enero de 2005 su pensión se revalorizó, alcanzando 513,11 euros mensuales, así como el salario mínimo interprofesional, que quedó fijado en 513 euros al mes. Por tanto, su pensión excedía en 0,11 céntimos del salario mínimo interprofesional y dado que se le seguían embargando 10,58 euros, presentó un escrito ante la Agencia Tributaria indicando este extremo. La Agencia Tributaria dictó resolución en el mes de marzo acordando la devolución de las cantidades embargadas en exceso, pero compensó esta devolución con una deuda.

Por otra parte, esa Agencia Tributaria le ha notificado diligencia de embargo de la pensión satisfecha por el Instituto Nacional de la Seguridad Social, declarando embargada la cantidad de 154 euros en los meses de junio y noviembre, correspondiente a las pagas extraordinarias, por considerar que su pensión supera el salario mínimo interprofesional.

Sin embargo, en el caso del interesado, cobra una pensión total anual de 7.183,54 euros y el salario mínimo interprofesional para el 2005 es de 7.182 euros, por lo que parece que la actuación de la Administración tributaria no era ajustada a lo previsto en el artículo 607, motivo por el cual se solicitó informe que aún no se ha recibido (05015024).

Por otra parte hay que tener en cuenta que el principio de acceso permanente regulado en el Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora, dio lugar a actuaciones con la Consejería de Hacienda de la Región de Murcia. El caso se circunscribía a una denuncia presentada por una persona particular contra una asociación vecinal, por la realización de juegos de bingo sin carácter benéfico en los locales de dicha asociación, y sin permiso administrativo alguno poniendo en conocimiento de los vecinos de dicha asociación la identidad del denunciante, lo que originó insultos y amenazas por parte de los mismos.

La denuncia motivó actuaciones de inspección por parte de la Administración, concluyendo en acta incoada por agentes de juego, comprensiva de hechos constitutivos de la correspondiente infracción. La Comunidad autónoma entendía que con base en el

principio de acceso permanente, estaba facultada para dar publicidad a la identidad del denunciante.

Efectivamente, el artículo 3 del Real Decreto citado establece que el procedimiento se desarrollará de acuerdo con el principio de acceso permanente y a esos efectos, en cualquier momento, los interesados tienen derecho a conocer su estado de tramitación y a acceder y a obtener copias de los documentos contenidos en el mismo.

No obstante, esta Institución entendió que ello no significaba que se pudiese facilitar la denuncia, que es un mecanismo provocador de actuaciones a raíz de la cual se inicia o no el procedimiento sancionador, lo que motiva que la figura del denunciante, una vez adoptado el acuerdo de inicio del procedimiento de oficio por la Administración, carezca de protagonismo, como se evidencia en su falta de legitimidad para recurrir y su ausencia a lo largo del procedimiento.

Esta interpretación queda avalada por la dicción del artículo 11.2 del citado Reglamento *in fine*, que establece que cuando se haya presentado una denuncia se deberá comunicar al denunciante la iniciación o no del procedimiento, cuando la denuncia vaya acompañada de una solicitud de iniciación (05011816).

Por ultimo, hay que señalar que en los últimos informes a las Cortes Generales se aludía a las dilaciones en los procedimientos que se seguían en los Tribunales Económico-Administrativos Regionales. Sin embargo, durante el año 2005, se ha reducido el número de recordatorios efectuados sobre el deber legal de resolver en plazo las reclamaciones económico-administrativas presentadas por los ciudadanos, habiéndose formulado únicamente a los Tribunales Económico-Administrativos Regionales de Madrid, Cataluña, Valencia, y Castilla y León (0307708, 0316661, 0422580 y 0500243 y finalmente 0427824 y 0428166).

18.3. Expropiación forzosa

Se hace necesario, un año más, iniciar este apartado lamentando que el anteproyecto de la Ley de Expropiación Forzosa siga siendo una mera expectativa, pues desde que se tuvo conocimiento de ello no parece haber avanzado la tramitación de la modificación normativa de la institución de la expropiación forzosa. Sabida es la necesidad y oportunidad de que se aprobase una disposición que se ajuste a la realidad económica y social, lo que esta Institución ha venido poniendo de manifiesto en los sucesivos informes anuales y, a tal fin, ha formulado recomendaciones y observaciones al Ministerio de Fomento tendentes a la adopción de medidas para dotar de una mayor eficacia administrativa a los procedimientos expropiatorios y hacer efectivas las garantías de los ciudadanos. Por ello, sirva el presente informe para dar una llamada de atención al mencionado departamento y no se demore la aprobación de la tan esperada como necesaria Ley.

Uno de los aspectos que de forma urgente requiere un nuevo tratamiento es el Jurado Provincial de Expropiación Forzosa, pieza clave de la fase de justiprecio dado que es el órgano encargado de su determinación para el supuesto de fracaso en el acuerdo amistoso. Sin embargo, la importancia de su cometido no se ha traducido en la dotación de

medios materiales y personales necesarios para el desarrollo eficaz de su tarea. Ello, unido a la escasa dedicación temporal de los vocales miembros de los jurados, que han de simultanear este quehacer con la dedicación a sus respectivas actividades profesionales, da lugar a excesivas demoras en resolver los expedientes de justiprecio (05013492, 0413635 y 0412672).

El trámite de justiprecio tiene carácter primordial para el cumplimiento del mandato constitucional, a pesar de lo cual se producen retrasos muy importantes en la tramitación de los expedientes, sometidos a plazos determinados que son incumplidos de forma habitual por el organismo expropiante, así como también se incumple regularmente el plazo de seis meses para proceder al pago del justiprecio desde que éste quedó definitivamente fijado, conforme dispone el artículo 48 de la Ley de Expropiación Forzosa.

En relación a esto último, son numerosas las quejas que se siguen recibiendo y las actuaciones que es preciso realizar ante la Administración expropiante, hasta obtener la confirmación de que se ha hecho efectivo el pago de la cantidad justipreciada, ya sea por mutuo acuerdo o por resolución del Jurado Provincial de Expropiación o, en último término, por resolución judicial (0306941 y 05025667).

La situación expuesta reviste mayor gravedad cuando la expropiación se realiza por el procedimiento de urgencia, regulado en el artículo 52 de la Ley de Expropiación Forzosa. La más destacada peculiaridad afecta a la misma esencia de la potestad de expropiación, pues el procedimiento se inicia con la inmediata ocupación y toma de posesión de los bienes sin haberse determinado previamente el justiprecio. Es decir, se invierten las decisivas fases de la tramitación general; la fijación del justiprecio y la ocupación.

La Ley 11/1996, de 27 de diciembre, de Medidas de Disciplina Presupuestaria, ha modificado la redacción del artículo 52 citado, exigiendo que cuando se declare urgente la ocupación de los bienes, en el expediente que se eleve al Consejo de Ministros deberá figurar, necesariamente, la oportuna retención de crédito, con cargo al ejercicio en que se prevea la conclusión del expediente expropiatorio y la realización efectiva del pago, por el importe a que ascendería el justiprecio, calculado en virtud de las reglas previstas para su determinación. Habida cuenta del carácter de excepción de este régimen, el señalado precepto en la regla séptima determina que debe darse preferencia a estos expedientes de justiprecio para su rápida resolución.

En conexión con ello se ha iniciado investigación ante la Secretaría de Estado de Infraestructuras y Planificación del Ministerio de Fomento con ocasión de una queja en la que el formulante manifestaba que, con fecha 20 de julio de 2000, presentó su hoja de aprecio ante la Administración, conforme establece el artículo 29 de la Ley de Expropiación Forzosa, no habiéndose realizado actuación alguna desde entonces, si bien se ocupó con carácter urgente su propiedad sin haber recibido, pese al tiempo transcurrido, contraprestación alguna por dicha pérdida (05035370).

Otro caso de interés ha sido planteado por un ciudadano al que se expropió una finca cuyo justiprecio, determinado por mutuo acuerdo en enero de 2002, no se había hecho efectivo, pese a haber transcurrido en exceso el plazo legalmente establecido. La investigación iniciada con la Confederación Hidrográfica del Norte finalizó tras comunicar que

se había abonado al interesado la cantidad justipreciada. Sin embargo, se ha hecho necesario reiniciar las actuaciones, a instancia del interesado, a fin de que se proceda al pago de los intereses de demora, quien señala en su escrito que la finca afectada no había sido ocupada materialmente, pese a la urgencia de la expropiación. El informe solicitado y requerido en una ocasión al mencionado organismo de cuenca no se ha recibido (0310056).

Un importante número de quejas en esta materia están referidas a la falta de pago o excesiva demora en el abono de los intereses. Hay que decir a este respecto que en los últimos años se ha podido apreciar un hecho positivo, esto es, que está desapareciendo la irregular práctica de someter a la iniciativa de los particulares el inicio del expediente de pago de intereses, toda vez que, como es sabido, los citados intereses han de abonarse de oficio por la Administración expropiante. A título de ejemplo se puede citar un supuesto que ha dado lugar a pedir informe al Ministerio de Medio Ambiente, a fin de conocer el motivo por el que no se han abonado al interesado los intereses referidos, cuyo pago ha sufrido una demora de casi seis años (05025534).

Cuando se ha tenido constancia de que el compareciente ha percibido el importe del justiprecio, se procede a la finalización de la investigación. Si bien la Institución se ha visto obligada, al cabo del tiempo, a realizar nuevas actuaciones ante el Ministerio de Fomento para que los propietarios afectados cobren los intereses devengados por la demora en el pago del justiprecio. Dos supuestos cabe mencionar en este sentido, uno de ellos resuelto favorablemente y el otro pendiente de que la Secretaría de Estado de Infraestructuras y Planificación envíe el informe que le ha sido solicitado y requerido en una ocasión, comunicando el efectivo abono de la cantidad adeudada (0216344 y 0306941).

El artículo 54 de la Ley de Expropiación Forzosa prevé la reversión como una garantía del expropiado para recuperar todo o parte de los bienes de que fue despojado, por causa de utilidad pública o interés social, y procede solamente cuando no se ejecuta la obra o no se establece el servicio que justificó y motivó la expropiación, así como si hubiera alguna parte sobrante de los bienes expropiados o desapareciese la expropiación. El ejercicio de este derecho incumbe únicamente al expropiado o sus causahabientes, y es competente para resolver sobre la reversión la Administración en cuya titularidad se halle el bien o derecho en el momento en que se solicite aquélla, no a la que se encuentre vinculado el beneficiario de la expropiación, en su caso, titular de la misma.

Una asociación de reversionistas causahabientes de los expropiados para la estación de ferrocarril de Cornes Couxo en Santiago de Compostela, años 1929, 1934 y 1942, denunciaron las irregularidades producidas en el procedimiento de reversión instruido respecto a los terrenos expropiados para la citada instalación, dieron lugar a desestimar las peticiones de reversión formuladas por dichos afectados mediante resolución que fue anulada en vía contencioso-administrativa por no ser conforme al ordenamiento jurídico, y en la que se reconocía el derecho de los recurrentes a que se estudiara su solicitud de reversión, resultando que los correspondientes expedientes no se habían resuelto.

La Secretaría General de Infraestructuras del Ministerio de Fomento contestó al Defensor del Pueblo señalando que, con fecha 14 de julio de 1997, Renfe publicó en el *BOE* la resolución por la que declaraba la innecesariedad de un inmueble en el munici-

pio de Santiago de Compostela, dando un plazo de un mes para ejercer el derecho de reversión. La asociación formulante y otros interesados solicitaron la reversión de los terrenos, expropiados en 1864 y 1929, en el año 1999, fuera de plazo, por lo que se emitió informe negativo respecto de todos ellos. Asimismo se informó desfavorablemente la petición de información sobre los propietarios de las superficies afectadas por las citadas expropiaciones formuladas por dicha asociación, al considerar que no estaban legitimados para el ejercicio de la acción reversional, al no ser ni el primitivo expropiado ni causahabientes de éste, *mortis causa* o inter vivos, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 54 de la Ley de Expropiación Forzosa.

En cumplimiento de la Sentencia dictada en el recurso 1354/99, Renfe publicó nuevamente la resolución que declaraba la innecesariedad de terrenos para la prestación del servicio ferroviario, formulándose veinte solicitudes de reversión que fueron informadas negativamente por falta de acreditación y no aportar datos que permitan identificar cuál es el terreno cuya reversión instan, superficie, ubicación y linderos, si bien la Subdirección de Recursos del Ministerio de Fomento consideró la posibilidad de resolver en sentido estimatorio dos de las solicitudes formuladas, en contra de lo manifestado por Renfe. Posteriormente, en abril y junio de 2004 se presentaron nuevas solicitudes de reversión, referidas a las expropiaciones realizadas en 1864 y 1925, y en 1929, 1934 y 1935, respectivamente, informando en esta ocasión Renfe en sentido negativo las expropiaciones realizadas en 1864 y 1925, y manifestando en relación a las otras que se corresponden a terrenos ocupados por la línea férrea Zamora-A Coruña actualmente en funcionamiento y que, por tanto, no han sido desafectadas. Si bien las peticiones realizadas en junio de 2004 por algunos de los reversionistas, al tener un contenido distinto de las primitivas peticiones ya que se refieren a terrenos diferentes, había dado lugar a la apertura de un nuevo expediente administrativo.

Se informó de que se estaba procediendo a la redacción de las correspondientes propuestas de resolución para ser enviadas a la Abogacía del Estado del Ministerio de Fomento, debido a la complejidad de la cuestión objeto de examen. Finalmente se indicaba que dado que uno de los obstáculos encontrados para una correcta resolución de lo pedido, ha sido la falta de información documental sobre las fincas expropiadas para la estación de Cornes, y la identificación de sus primitivos propietarios, se había celebrado un contrato con una empresa a fin de clarificar en la medida de lo posible la identificación de parcelas y propietarios expropiados en los años 1864, 1925 y 1929. Informando la empresa adjudicataria que después de visitar la oficina del Catastro de A Coruña, Archivo Histórico del Reino de Galicia, departamento de patrimonio de Renfe, Consejería de Urbanismo del Concejo de Santiago de Compostela y Fundación Camilo José Cela, no se han encontrado datos al respecto.

La amplia y detallada información facilitada por la Secretaría de Estado de Infraestructuras y Planificación, se consideró que respondía de forma clara las cuestiones planteadas por la mencionada Asociación. No obstante, se estimó oportuno solicitar un nuevo informe a dicha Administración, comunicando la resolución recaída sobre el expediente iniciado con motivo de la última solicitud realizada en el mes de junio de 2004 y, asimismo, la resolución que se haya dictado en relación con dos solicitudes que la Subdirección de Recursos consideró que podían resolverse en sentido estimatorio. Se ha tenido conocimiento, posteriormente, de que dichas solicitudes han sido desestima-

das, siendo igualmente rechazadas las peticiones formuladas en abril y junio de 2004 porque se trata de una línea que está actualmente en funcionamiento, salvo tres parcelas que han sido objeto de desafectación por innecesariedad para el servicio ferroviario, aunque tampoco procede la reversión al haber sobrepasado el límite de 20 años, a contar desde la toma de posesión de los bienes, para el ejercicio del derecho de reversión. A la vista de ello, se ha procedido a finalizar la investigación (0424000).

La ocupación de terrenos por la vía de hecho, contraria al principio consagrado en el artículo 33 de la Constitución, que establece que nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto en las leyes, ha sido la causa de una queja formulada por un ciudadano que manifestaba que a consecuencia de la ejecución de una obra que afectó a varias fincas de su propiedad, la Administración ocupó por la vía de hecho superficie no expropiada y había realizado otra serie de actuaciones sin cobertura legal alguna, soslayando lo convenido en la adquisición por mutuo acuerdo y sin ajustarse al procedimiento expropiatorio. En su informe, la Demarcación de Carreteras del Estado en Murcia reconoció que se había ocupado superficie en exceso para extracción de tierras, indicando que esta superficie adicional no era necesaria para las obras y se realizó sin ningún tipo de mandamiento u orden de la dirección de obras. También se admitió que se había utilizado como zona de acopio y vertido de tierras una considerable superficie para el encauzamiento de la Rambla del Saltador y de barreras rígidas prefabricadas de hormigón, sin ser ordenado por la dirección de las obras ni necesario para la ejecución de las mismas. Por esta razón, la citada Administración consideraba que era responsable el contratista de acuerdo con lo establecido en el artículo 105.4 y 134 del Reglamento de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

Cierto es que el artículo 134 citado dispone que será de cuenta del contratista indemnizar todos los daños que se causen a terceros, como consecuencia de las operaciones que requieran la ejecución de las obras, mas también lo es que es el órgano de contratación ante el que han de presentar las reclamaciones los terceros afectados, quien decidirá en el acuerdo que se dicte, oído el contratista, sobre la procedencia de aquélla, su cuantía y la parte responsable y ello sin perjuicio de quién deba responder en el último término por los daños ocasionados, pues la responsabilidad administrativa no conlleva necesariamente que el ente titular de la concesión de los servicios públicos o de las obras contratadas sea el sujeto imputable de la lesión producida.

A este respecto existe numerosa jurisprudencia, mereciendo hacer referencia a la Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de octubre de 1987, que viene a decir que no obstante la obligación que el artículo 134 del Reglamento de Contratos del Estado impone al contratista de indemnizar a terceros, tal precepto debe interpretarse necesariamente a la luz de las nuevas concepciones sobre responsabilidad de la Administración y, si bien ésta puede repercutir contra el contratista apoyándose en tal precepto, esa posibilidad no excluye la responsabilidad directa de la Administración, cuando el daño producido es consecuencia de un actuar ligado a la Administración por vínculos contractuales.

Por su parte, el artículo 97 del citado texto reglamentario prescribe que será obligación del contratista indemnizar todos los daños y perjuicios que se causen a terceros, como consecuencia de las operaciones que requiera la ejecución del contrato, añadien-

do que los terceros podrán requerir previamente y dentro del año siguiente a la producción del hecho, al órgano de contratación para que éste, oído el contratista, se pronuncie sobre a cuál de las partes contratadas corresponde la responsabilidad de los daños.

Del mismo modo, la naturaleza puramente objetiva de la responsabilidad patrimonial de la Administración pública, ajena a toda idea de culpabilidad, impide a la Administración que actúa en la esfera de sus atribuciones para satisfacer un servicio público, desplazar la misma al contratista, mero ejecutor material, sin entrar en la eventual responsabilidad de este último, ello sin perjuicio de la acción de repetición de aquélla contra ésta, pues exigir al perjudicado extraño a la relación entre la Administración y el gestor privado de un servicio público, que averigüe y demuestre cuál de ambos sujetos es responsable, supone privarle en gran parte de las ventajas que le otorga el sistema de responsabilidad objetiva. Hay que tener en cuenta que aunque la relación entre concesionario y perjudicado es una relación entre dos personas privadas, se aplica el régimen de responsabilidad administrativa en función de la titularidad pública de la actividad. Es decir, no es la posición del concesionario frente al ciudadano lo que caracteriza la responsabilidad, sino la Administración.

Establecido lo anterior y conforme a los artículos 139 y 145 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre y 19 del Reglamento aprobado por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, no resulta aceptable ni ajustado a la legalidad vigente que la Administración pretenda eludir su responsabilidad derivada de las actuaciones realizadas por la empresa contratista de las obras, aun cuando éstas no hayan sido necesarias para su ejecución ni se diera orden directa ni inmediata a la constructora para que ocupasen tales terrenos y se produjeran los daños y perjuicios denunciados por el interesado.

Sobre la base de las consideraciones expuestas y preceptos aludidos, se formuló una sugerencia a la Demarcación de Carreteras del Estado en Murcia, en el sentido de que se instruyera el procedimiento regulado en el Reglamento de los procedimientos de las administraciones públicas en materia de responsabilidad patrimonial, a fin de determinar la eventual responsabilidad por los daños originados en las parcelas del interesado como consecuencia de la ejecución de la indicada obra pública y, en su caso, se exija a la empresa concesionaria la responsabilidad en que hubiese incurrido, previa la tramitación del procedimiento previsto al efecto.

Se aceptó la sugerencia iniciando de oficio, la Demarcación de Carreteras, el procedimiento administrativo correspondiente. Finalizada la investigación, ha sido necesario, sin embargo, reiniciar las actuaciones dado que según ha comunicado el compareciente han transcurrido tres años desde la iniciación del expediente y aún no se ha dictado resolución sobre el mismo (0111434).

18.4. Carreteras

En el informe correspondiente al ejercicio 2004 se dio cuenta de una investigación que se estaba realizando con motivo de una queja planteada por una plataforma ciudadana que venía luchando desde hace años, por conseguir la liberalización del peaje de la A-2 entre Rande y Vigo, al no existir una alternativa razonable al trayecto. Han sido numerosas las actuaciones efectuadas sobre este asunto y diversas las medidas que se

han venido adoptando para atender la denuncia planteada, precisando la Delegación de Gobierno en las Sociedades Concesionarias de Autopistas de Peaje, respecto al peaje del tramo Morrazo-Vigo, que se estaba estudiando junto con otros de problemática similar, la elaboración de un Plan Estratégico de Infraestructuras y Transportes. Los últimos datos proporcionados por la Secretaría General de Infraestructuras indican que ya se puede considerar liberado de peaje en dicho recorrido para los usuarios empadronados en Pontevedra, toda vez que la Junta de Galicia y la Diputación de Pontevedra están sufragando a partes iguales el costo del mismo hasta 80 viajes al mes. No obstante, el Ministerio tiene programada la construcción de una vía de gran capacidad alternativa a este tramo y que en un futuro supondrá su total liberalización (9906859).

Las incidencias negativas en el entorno medioambiental que, a juicio de los ciudadanos, pudiera tener algún proyecto de carreteras, además de los perjuicios que pudieran causar a particulares más allá de lo razonablemente aceptable en aras al interés general, ha sido lo que ha propiciado que una plataforma ciudadana radicada en la isla de Ibiza se dirija a la Institución para que intervenga ante la Administración competente, en relación con unos proyectos de carreteras que consideran desmesurados. Uno de estos proyectos es el segundo cinturón de ronda en marcha y otro las obras de ampliación de la carretera de Eivissa a Sant Antoni y de la carretera del aeropuerto sin comenzar, por lo que entiende la asociación formulante que podrían paralizarse y estudiarse otras alternativas que persigan el mismo objetivo que pretenden los poderes públicos y los ciudadanos integrantes de dicha plataforma, esto es, la seguridad vial pero con un coste menor en la calidad de vida de los ciudadanos afectados.

De acuerdo con la información facilitada por la Secretaría de Estado de Infraestructuras y Planificación, la Orden Ministerial del Ministerio de Fomento de 7 de marzo de 2005, daba por resueltos los convenios de colaboración que, en materia de carreteras, tenía suscritos el Ministerio con la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, de fecha 21 de enero de 1998 y 12 de marzo de 2004 y, como consecuencia, el contenido de los proyectos y los efectos derivados de estas obras son de exclusiva responsabilidad de la Administración titular de las mismas y que, en ningún caso, es el Ministerio de Fomento. No obstante, se indicaba que conforme a la cláusula tercera del convenio de 12 de marzo de 2005 «la preceptiva supervisión de los proyectos que establece el artículo 128 del Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio que aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, que será vinculante, corresponderá al Ministerio de Fomento». En cumplimiento de este deber legal el proyecto de desdoblamiento de la segunda ronda de Ibiza fue informado el 28 de diciembre de 2004, poniendo de manifiesto las, a su juicio, graves deficiencias, sin que tuvieran ningún tipo de respuesta por la Administración autonómica. Por lo que respecta al proyecto de desdoblamiento Eivissa-Sant Antoni no podía dar una opinión porque no tuvo entrada en el departamento para su supervisión.

La Consejería de Obras Públicas, Vivienda y Transportes de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears no ha enviado, a la fecha de elaboración de este informe, comunicado alguno sobre la cuestión planteada ni tampoco acerca de un punto negro existente en la carretera Eivissa-Sant Antoni, en el tramo de las discotecas en el que urge realizar actuaciones tendentes a disminuir la siniestralidad. Por ello, se ha reiterado la petición de informe al tiempo que se ha dado cuenta de los datos facilitados por la Secretaría de Estado de Infraestructuras y Planificación (05018721).

La existencia de puntos negros en las carreteras y, en consecuencia, la elevada siniestralidad que se registra en las mismas en la que, no se debe olvidar, la intervención del factor humano es en muchos casos determinante en la producción de accidentes, por lo que ha dado lugar a iniciar una investigación ante el Ministerio de Fomento, para que se adopten medidas que resuelvan los problemas de inseguridad vial que existen en estos tramos de carreteras. A título de ejemplo se pueden citar dos puntos negros en la carretera de San Martín de la Vega (Madrid), uno en el cruce que se encuentra al circular por la autopista dirección San Martín de la Vega y el otro en el cruce que hay al salir de Nuevo Rosales de Villaverde Bajo, en el que consideraba la formulante de la queja que debería existir una glorieta y procedería remodelar las calles para que hubiese visibilidad (05033997).

Por otra parte, y como viene siendo habitual durante los últimos años, se han registrado diversas reclamaciones presentadas por ciudadanos preocupados por la falta de seguridad vial en algunas carreteras debido, en muchos casos, al deficiente estado de las mismas. Esta situación ha sido planteada en relación a la autovía A-66, en el tramo Benavente-León en ambas direcciones, especificando los interesados que en dirección León los puntos conflictivos se encuentran en los kilómetros 201, 172 y 142, señalando que en sentido Benavente es inaceptable el puente sobre la A-66 para incorporarse a la A-6 sentido Madrid, con juntas en mal estado que ponen en riesgo de accidente a quien no los conozca, incluso circulando a menor velocidad de los 100 km/h indicados en dicho tramo. Se está a la espera de recibir la información solicitada a la Secretaría General de Infraestructuras del Ministerio de Fomento (05025895 y 05022083).

En esta línea también es de interés reflejar en el presente informe las medidas que está adoptando el Ministerio de Fomento para la mejora de las carreteras. El plan estratégico de infraestructuras (PEIIT), presentado por la titular del departamento, contempla el plan de mejora de las autovías de primera generación en el que se incluirían una mejora del tramo Madrid-Zaragoza, para dotarlo de unas condiciones de seguridad y explotación similares a las autovías de reciente construcción. Esta información ha sido suministrada por la Secretaría General de Infraestructuras con motivo de la investigación llevada a cabo sobre el deficiente estado de la autovía Zaragoza-Madrid, especialmente el tramo de unos 20 kilómetros pasado Calatayud en dirección Madrid que, según alegaba el promovente se encuentra lleno de baches y algunos bastante peligrosos. A su juicio había resultado inoperante la instalación de una señal indicando los baches y otra de reducción de velocidad, toda vez que ello habría provocado una procesión de coches por el carril izquierdo para evitar los baches localizados en el carril derecho, además de retenciones debidas a los accidentes que se producen. Sin perjuicio del plan estratégico de infraestructuras antes citado, se informó por la mencionada Administración pública que para intentar dar solución a esta situación, en parte producida por el paso de los años, se venían realizando operaciones ordinarias de conservación y otras actuaciones de emergencia, como la reposición de las losas de hormigón más deterioradas y un proyecto de conservación del firme y reconstrucción del pavimento en el tramo más necesitado, para cuyas obras se ha iniciado la tramitación del expediente de contratación (0505522).

Debe continuarse este apartado haciendo referencia a la situación de aislamiento o de difícil comunicación en la que se encuentran algunas localidades o núcleos de pobla-

ción, cuyos vecinos reclaman la atención de las autoridades competentes y las soluciones por parte de los organismos públicos no acaban de materializarse. Suelen ser núcleos diseminados que cuentan con escasa población y han quedado marginados de los proyectos de carreteras o no dotados suficientemente de accesos. Tales circunstancias concurren en una zona denominada Cortijuelo, lindando con la carretera de Las Pedrizas o nuevo acceso a Málaga km 153,500 en el término municipal de Casabermeja que dispone de una vía de entrada pero no de salida. Desde el año 2003 los vecinos de esta entidad local vienen solicitando de la Administración que construya un ramal de salida en el tramo de la autovía A-45, p.k. 153 + 740, sentido Córdoba, en el ramal de incorporación de la autovía ya existente, y la instalación de una parada de autobús en el p.k. 153 + 500, de la citada vía; actuaciones que consideran necesarias dado los problemas que la situación descrita plantea para aquellos vecinos que no disponen de vehículo propio y necesitan desplazarse para realizar estudios, visitar al médico u otras gestiones necesarias en la vida diaria. Alegan los firmantes de la queja que cuando se hicieron las obras de ensanche de la carretera, la vía de salida que están reclamando quedó a medio hacer, por lo que entienden que corresponde a la Administración dar solución al problema creado a los vecinos de El Cortijuelo y no ser éstos quienes corran con los costos de las obras, dado sus escasos medios económicos. El informe solicitado a la Secretaría de Estado de Infraestructuras y Planificación aún no se ha recibido (05021331).

Mención especial merece en este apartado el peligro que para los motoristas entrañan los guardarraíles en las carreteras, habida cuenta de los numerosos accidentes de graves consecuencias que se producen por colisiones de motos, al chocar el cuerpo del motorista contra los postes de la banda protectora, metálicos y agudos. Según los datos aportados, en la actualidad circulan en España más de 3.650.000 motocicletas y ciclomotores, lo que supone un 13,5 por 100 del total del parque automovilístico y que en 2003, según datos de la Dirección General de Tráfico, resultaron heridos o muertos casi 7.900 conductores y pasajeros de este tipo de vehículos. Se pone de relieve que con el objeto de minimizar estos graves daños, con fecha 29 de diciembre de 2004, la Dirección General de Carreteras aprobó la Orden Circular 18/2004 sobre «Criterios de empleo de sistemas para protección de motocicletas», orden que entró en vigor el día 10 de enero de 2005 y que, al parecer, no se ha aplicado, considerando los afectados que debería ponerse en práctica a la mayor brevedad posible y con carácter de urgencia en los puntos negros para motocicletas. También se señala que si cambiar todos las protecciones podía ser una solución a largo plazo, existe otra solución que se está aplicando en Cantabria consistente en colocar una funda protectora a cada uno de los postes metálicos.

Sobre esta cuestión ya se inició en su día investigación ante la entonces denominada Secretaría de Estado de Infraestructuras y Transportes con motivo de otras quejas por este motivo presentadas, dando por finalizada la misma tras informar, entre otros extremos, que en septiembre de 2000 la Dirección General de Carreteras presentó un plan de actuaciones preventivas con el fin de dotar a los tramos más peligrosos, por su concentración de accidentes de motocicletas por salida de la vía, de medidas de seguridad tendentes a disminuir la gravedad de éstos en los que se veían implicados los vehículos de dos ruedas contra barreras o contra obstáculos.

El primer plan de actuaciones preventivas afectó a 90 tramos de la red de carreteras del Estado con una longitud de 279 km y mediante un segundo plan se procedió a la pro-

tección de 242.453 postes con una longitud de 540 km. Se señalaba, por último, que se había elaborado un tercer plan de actuaciones preventivas que afectaría a 756 km, 252 tramos y que supondría la protección de 232.000 postes. No obstante ello, dado que el problema persiste, a la vista de las alegaciones, el Defensor del Pueblo se ha dirigido de nuevo a la Secretaría General de Infraestructuras del Ministerio de Fomento, solicitando que comunique la situación actual del problema planteado e interesando, a su vez, en el supuesto de que las medidas adoptadas sean insuficientes, que informe sobre las actuaciones previstas para disminuir al máximo las graves consecuencias de los accidentes que sufren los motoristas (05020975, 05039737, 05039751, 05040028 y 05040551).

18.5. Contratación administrativa

El contenido de las quejas sobre contratación administrativa es muy diverso, algunas de ellas referidas a la posible discriminación que se puede producir en la inclusión de alguna cláusula administrativa de los contratos que pueden incidir en la libre concurrencia. Así, se manifestaba en una queja que, en casi todos los proyectos que la Administración General del Estado adjudicaba por concurso, se incluye en el pliego de condiciones la exigencia explícita o implícita de usar tecnología fabricada por la empresa Microsoft, lo que impide a otros productores de *software* concurrir a las licitaciones públicas.

La Dirección General de Modernización Administrativa informó de los avances que estaba llevando a cabo, para la consecución de la libre concurrencia en este campo, con la aprobación de la «propuesta de recomendaciones a la Administración General del Estado sobre utilización del *software* libre y de fuentes abiertas» por el Comité Técnico de Administración Electrónica, en el que están representadas la Administración General del Estado y las administraciones de las comunidades autónomas y por el Consejo Superior de Administración Electrónica.

Alguno de los contenidos de esas recomendaciones ya se habían incluido, en su momento, en los «criterios de seguridad, normalización y conservación de las aplicaciones utilizadas para el ejercicio de potestades» aprobadas por el Consejo Superior de Administración Electrónica. También otros aspectos de estas recomendaciones se habían ido incorporando a otros ámbitos como el «Informe IRIA, las tecnologías de la información y las comunicaciones de la Administración pública». Asimismo, el Ministerio de Administraciones Públicas señalaba que continuaba con las tareas encaminadas al impulso, aplicación y desarrollo de las recomendaciones en la normalización técnica, difusión y convenios de cooperación.

En el ámbito internacional, se señalaba el mantenimiento de una participación activa en el programa comunitario IDABC y, en particular, en las actividades relativas a *software* libre y de fuentes abiertas y formatos abiertos de documentos.

Además, a petición de la Dirección General de la Sociedad de la Información, Unidad de Tecnologías de *Software*, de la Comisión Europea, se ha contribuido activamente al proceso exploratorio que la misma está realizando entre primavera y otoño de 2005, sobre la posibilidad de avanzar en la elaboración de una política comunitaria en materia de

software libre, como un paso más en relación con las actuaciones de apoyo al *software* libre que se han venido realizando en los ámbitos de investigación y desarrollo tecnológico y de sociedad de la información.

Así, el Ministerio de Administraciones Públicas participó en junio de 2005, mediante contribución escrita y asistencia a reunión para identificar aspectos y opciones relativos a una política de *software* libre y tratar objetivos, opciones, alternativas y recomendaciones de acción, sobre la base del documento de la Comisión Europea titulado «Identificación de aspectos de política y opciones en relación con el *software* libre-Documento de consulta».

El Ministerio de Administraciones Públicas también participa en el marco del Comité Técnico de Administración Electrónica (AGE-CC. AA.) y, en particular, del grupo de programas libres en la Administración, de cuya coordinación es responsable la Junta de Extremadura. Entre estas actividades se encuentra la armonización de las distribuciones Linux y la liberación de *software* por la Administración bajo licencias de *software* libre. En este caso, al igual que en las actuaciones en curso reflejadas en los apartados anteriores, no se conoce el calendario. Toda esta información se trasladó al ciudadano en la comprensión de que se trata de un proceso lento pero necesario (0421473).

En otra queja se planteó el efecto discriminatorio que suponía la exigencia en el pliego de prescripciones técnicas, para contratar la redacción de proyectos de varias áreas de descanso en diferentes carreteras, de la disposición, por parte del consultor, de una oficina situada en Madrid. Tal requisito, a juicio del interesado, favorecía a unas empresas sobre otras sin que existiese una razón objetiva para su inclusión, lo que se trasladó a la Dirección General de Carreteras, sin que al momento de conclusión de este informe se hubiera obtenido algún pronunciamiento (05021780).

En otras ocasiones la interpretación de los contratos ha llevado a los ciudadanos a dirigirse a esta Institución.

La estipulación tercera de un Convenio con la Consejería de Sanidad de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para la cesión de los pabellones del Instituto Leprológico de Trillo, disponía: «Esta autorización tiene carácter administrativo y se establece por un periodo de tiempo inicial de cinco años, sin que en ningún momento pueda considerarse arrendamiento. El periodo de cinco años se contará a partir de la fecha de formalización de este convenio y se prorrogará por períodos iguales, a petición del interesado, hasta un plazo máximo de 30 años». En seguimiento de la misma, con fecha 16 de abril de 2004, el interesado solicitó la prórroga del convenio formalmente a la Consejería.

Sin embargo, el 14 de julio de 2004 la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad dio por extinguido el convenio, al no haberse solicitado la prórroga en el tiempo previsto al efecto, lo cual no se correspondía con la realidad.

La Consejería de Sanidad de la Junta de Castilla-La Mancha, consideró que la prórroga no estaba prevista con carácter automático en el convenio y por lo tanto, para que se produjera sería requisito indispensable el acuerdo formal ulterior entre las partes, debiendo concurrir, en todo caso, la voluntad de la Consejería de Sanidad. Además, señalaba que la estipulación séptima del convenio permitía la revocación en caso de incum-

plimiento, circunstancia que se había producido, según se desprende de varios informes técnicos que obraban en el expediente.

Del informe se deducía que, de acuerdo con el criterio administrativo, el escrito del interesado de 16 de abril de 2004 no se consideraba una petición formal de prórroga, lo que venía a suponer una interpretación de los hechos relativos al convenio diferente a la que alegaban los interesados. Además la Administración sostenía la inviabilidad de mantenimiento del convenio por los incumplimientos del mismo. Esta diversidad de criterios obligó a concluir la queja (0426755).

El incumplimiento y retraso de las obligaciones de pago de las administraciones públicas ha sido motivo de diversas quejas, sobre todo por parte de la Administración local. Así el Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz (Madrid) se demoró en el pago de un contrato por obras de pintura en unos colegios públicos, lo que ocasionó perjuicios de carácter económico al interesado de los que no pudo resarcirse, pues el Ayuntamiento estimó la prescripción de la deuda (0411514).

En otro caso, el Ayuntamiento de Roturas (Cáceres) no ha abonado el importe de la instalación de un monedero electrónico en una báscula de pesar camiones desde el año 2000. Se han efectuado tres requerimientos al Ayuntamiento, sin respuesta (0422892).

Otros ejemplos se encuentran en la realización de trabajos de carpintería para la Sociedad Deportiva Municipal del Ayuntamiento de Alcázar de San Juan (Ciudad Real), que resultó impagada. Igualmente, el retraso en el pago de un curso de electrónica por parte del Ayuntamiento de Torres de la Alameda (Madrid), la reclamación de la factura correspondiente a material y prestación de servicios al Ayuntamiento de El Escorial (Madrid), o el impago del importe del suministro de productos por el Ayuntamiento de Aranjuez (Madrid) para cursos de formación (0424192, 9903458, 0505641 y 0311889).

19. OTROS ASUNTOS

19.1. Cooficialidad lingüística

La riqueza lingüística española ha tenido puntual reflejo en la Constitución que no solo la reconoce y ordena su protección. sino que ha otorgado carácter oficial al uso de las lenguas españolas, distintas del castellano, en las respectivas comunidades autónomas de acuerdo con lo que dispongan sus estatutos. El libre uso público y privado de la lengua de la propia elección se complementa así con el valor oficial que se otorga a esa lengua y la posibilidad que se ofrece a los ciudadanos de que sus relaciones de dicho carácter tengan pleno valor jurídico.

De la Constitución se derivan directamente, pues, una serie de derechos lingüísticos a favor de los ciudadanos para cuya efectividad administraciones y autoridades públicas deben adoptar las previsiones que resulten necesarias, tanto en lo que se refiere al conocimiento como en lo que se refiere al uso por parte de cada uno de la lengua de su libre elección.

Por otro lado, la Constitución en este ámbito lingüístico proclama en relación con los ciudadanos un único deber, el deber de conocimiento del castellano, a través del cual se

plimiento, circunstancia que se había producido, según se desprende de varios informes técnicos que obraban en el expediente.

Del informe se deducía que, de acuerdo con el criterio administrativo, el escrito del interesado de 16 de abril de 2004 no se consideraba una petición formal de prórroga, lo que venía a suponer una interpretación de los hechos relativos al convenio diferente a la que alegaban los interesados. Además la Administración sostenía la inviabilidad de mantenimiento del convenio por los incumplimientos del mismo. Esta diversidad de criterios obligó a concluir la queja (0426755).

El incumplimiento y retraso de las obligaciones de pago de las administraciones públicas ha sido motivo de diversas quejas, sobre todo por parte de la Administración local. Así el Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz (Madrid) se demoró en el pago de un contrato por obras de pintura en unos colegios públicos, lo que ocasionó perjuicios de carácter económico al interesado de los que no pudo resarcirse, pues el Ayuntamiento estimó la prescripción de la deuda (0411514).

En otro caso, el Ayuntamiento de Roturas (Cáceres) no ha abonado el importe de la instalación de un monedero electrónico en una báscula de pesar camiones desde el año 2000. Se han efectuado tres requerimientos al Ayuntamiento, sin respuesta (0422892).

Otros ejemplos se encuentran en la realización de trabajos de carpintería para la Sociedad Deportiva Municipal del Ayuntamiento de Alcázar de San Juan (Ciudad Real), que resultó impagada. Igualmente, el retraso en el pago de un curso de electrónica por parte del Ayuntamiento de Torres de la Alameda (Madrid), la reclamación de la factura correspondiente a material y prestación de servicios al Ayuntamiento de El Escorial (Madrid), o el impago del importe del suministro de productos por el Ayuntamiento de Aranjuez (Madrid) para cursos de formación (0424192, 9903458, 0505641 y 0311889).

19. OTROS ASUNTOS

19.1. Cooficialidad lingüística

La riqueza lingüística española ha tenido puntual reflejo en la Constitución que no solo la reconoce y ordena su protección. sino que ha otorgado carácter oficial al uso de las lenguas españolas, distintas del castellano, en las respectivas comunidades autónomas de acuerdo con lo que dispongan sus estatutos. El libre uso público y privado de la lengua de la propia elección se complementa así con el valor oficial que se otorga a esa lengua y la posibilidad que se ofrece a los ciudadanos de que sus relaciones de dicho carácter tengan pleno valor jurídico.

De la Constitución se derivan directamente, pues, una serie de derechos lingüísticos a favor de los ciudadanos para cuya efectividad administraciones y autoridades públicas deben adoptar las previsiones que resulten necesarias, tanto en lo que se refiere al conocimiento como en lo que se refiere al uso por parte de cada uno de la lengua de su libre elección.

Por otro lado, la Constitución en este ámbito lingüístico proclama en relación con los ciudadanos un único deber, el deber de conocimiento del castellano, a través del cual se

garantiza la existencia de un vehículo de comunicación común que, dentro de la riqueza y variedad lingüística de España, posibilite y asegure las relaciones entre los ciudadanos y entre éstos y el Estado.

Lo que la Constitución diseña es, por tanto, un marco de libertad en el que los derechos son predominantes y en el que el campo de las obligaciones se restringe a ese mínimo imprescindible que impone la necesidad de una lengua común a todos, respecto de la que no se pueda alegar desconocimiento, para hacer viables las relaciones de los ciudadanos con un Estado plurilingüe y complejo, territorialmente descentralizado, del que son fundamentos la libertad y la igualdad de los ciudadanos y en el que todos pueden libremente circular y elegir su lugar de residencia.

Esta Institución viene entendiendo —y cree que con ello hace una interpretación fiel de la doctrina constitucional al respecto que el esquema expuesto es, a grandes rasgos, el querido por el constituyente, que diseñó un espacio lingüístico de libertad, generador de derechos a favor de los ciudadanos y de deberes a cargo de las administraciones públicas, en el que el derecho al uso de la lengua de la propia elección es el valor primordial.

Como se puede fácilmente comprender, las quejas que recibe esta Institución suelen tener como origen, bien el incumplimiento de las obligaciones lingüísticas por parte de autoridades o administraciones públicas, o bien las intromisiones en ese ámbito de libertad y de derechos que corresponden a los ciudadanos, llevadas a cabo por esas mismas autoridades o administraciones públicas. La tipología es variada: órganos de la Administración del Estado que no disponen de recursos personales o materiales para atender en la lengua cooficial correspondiente; órganos de la Administración autonómica o local a los que les ocurre lo mismo pero en relación con la lengua castellana; desacuerdos con los términos de aplicación de las previsiones contenidas en las leyes de normalización o de política lingüística; e incluso, quejas contra esta Institución por utilizar en su actuación lenguas españolas distintas del castellano, ni tenerlas disponibles en su página web, aunque ha de decirse de antemano que se reciben y tramitan todos los escritos con independencia de la lengua en la que vengan redactados.

En estos últimos años el motivo más frecuente de queja ha sido el relativo a la escasa efectividad de la opción lingüística en el ámbito educativo, por parte de quienes desean recibir enseñanzas oficiales en lengua castellana, especialmente en las comunidades autónomas que han optado por el modelo denominado de inmersión lingüística. En razón de ello, en este año 2005 el Defensor del Pueblo ha trasladado a la ministra de Educación y Ciencia la preocupación con la que se viene percibiendo una progresiva minoración de las libertades y derechos lingüísticos de quienes optan por el uso del castellano, entre otros ámbitos, en el educativo, quedando así en entredicho el ejercicio del derecho a usar esta lengua que a todos reconoce el artículo 3 de la Constitución, el cual también proclama, no debe olvidarse, el deber de todos de conocerla.

En consecuencia, se consideró oportuno, en unos momentos en que la futura regulación del sistema educativo estaba siendo objeto de debate en el Parlamento, trasladar a la titular del Ministerio de Educación y Ciencia la grave preocupación del Defensor del Pueblo por este asunto, que no es más que reflejo de la preocupación que sienten muchos ciudadanos que acuden a la Institución, y sugerirle, al propio tiempo, que valorase la posibilidad de incorporar a los contenidos del proyecto de ley remitido a las Cortes algunos

otros a través de los cuales se garantizase, desde la óptica y la competencia del legislador estatal, la plena efectividad de los derechos lingüísticos que corresponden a los destinatarios del derecho a la educación.

Así, y tomando como base la doctrina dictada hasta este momento en la materia por el Tribunal Constitucional, se ha apuntado la procedencia de incluir en el futuro texto legal la garantía de una presencia adecuada y suficiente de la lengua castellana en los planes de estudio, de manera que quede plenamente garantizado su conocimiento y uso por parte de todos los alumnos al finalizar la educación obligatoria.

En segundo lugar, debería estar expresamente reconocido el derecho de los alumnos a recibir, sin trabas ni cortapisas de ningún tipo, la primera enseñanza en la lengua de su libre elección, así como el derecho a que la educación se les imparta, en todo caso, en una lengua en la que puedan comprender y asumir los contenidos, de manera que la incorporación a la enseñanza en una lengua que no sea la propia habitual, se produzca bajo el presupuesto de que exista un dominio suficiente de la misma que garantice un rendimiento educativo, no inferior al que se hubiera alcanzado de haber recibido la enseñanza en la lengua habitual propia.

Por último, al margen de otros contenidos posibles, podría contemplarse el derecho de los alumnos a que, en determinadas circunstancias personales o sociales, se dispense el aprendizaje de la lengua cooficial y a que, en todo caso, se les apoye en el aprendizaje de ésta cuando los alumnos se incorporen tardíamente al sistema educativo de una Comunidad autónoma con lengua cooficial propia.

Entiende esta Institución, y así se ha manifestado a la ministra de Educación y Ciencia, que incorporando al contenido del proyecto de ley preceptos del carácter y finalidad antes mencionada, se contribuiría a complementar el desarrollo actual del derecho a la educación, estableciendo condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de ese derecho.

Referido particularmente ya al ámbito territorial de Cataluña, aunque también en materia de cooficialidad lingüística en la educación, se ha recibido un considerable número de quejas cuestionando, entre otros aspectos, el hecho de que la Administración educativa catalana no informe adecuadamente, a juicio de los reclamantes, a los padres de los alumnos del derecho que asiste a sus hijos a recibir la primera enseñanza en su lengua habitual, sea ésta el castellano o el catalán, derecho este reconocido en el artículo 21.1 de la vigente Ley 1/1998, de 7 de enero, de Política Lingüística de Cataluña.

En concreto, los interesados señalaban que la aludida información se omite a lo largo del proceso de admisión y matriculación de los alumnos en los centros docentes sostenidos con fondos públicos, en los que se emplean impresos de preinscripción que en ningún caso incorporan información relativa al derecho de los niños a recibir la primera enseñanza en su lengua habitual, ni se demanda a los padres información sobre la lengua habitual de sus hijos para que éstos puedan ejercer su derecho de elección de idioma.

La anterior situación, además de restringir a los padres información pertinente en orden al ejercicio de los derechos lingüísticos que corresponden a sus hijos dentro del sistema educativo, resulta contraria, según expresamente apuntaban los promotores de las quejas, a pronunciamientos del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña entre los

que citaban las Sentencias 1062/2004, de 14 de septiembre, y 149/2005, de 17 de febrero, ambas de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del referido Tribunal que han declarado la obligación de la Administración educativa de Cataluña de adoptar las medidas necesarias para que en el modelo oficial de preinscripción se pregunte «... a los padres o tutores de los niños preinscritos en los cursos escolares en centros sostenidos con fondos públicos por su lengua habitual, antes del inicio de la matriculación, a fin de poder hacer efectivo su derecho a recibir en aquélla la primera enseñanza».

Se trata de una cuestión sobre la que, ya en el año 2000, a raíz de la presentación de varias quejas por parte de padres de alumnos, que entonces iniciaban la escolarización de sus hijos en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Cataluña, se iniciaron actuaciones ante el entonces Departamento de Enseñanza, tendentes a conocer los motivos por los cuales los impresos de preinscripción en centros docentes sostenidos con fondos públicos, no contenían espacio alguno específicamente destinado a conocer cuál fuera la lengua materna de los alumnos, para escolarizarlos en ella en su primera enseñanza, ni tampoco espacio alguno destinado a informar a los padres de los alumnos sobre el derecho de sus hijos a recibir su primera enseñanza en su lengua habitual, de acuerdo con lo establecido en la ya citada Ley 1/1998, de 7 de enero, de Política Lingüística.

La tramitación de este asunto se suspendió entonces atendiendo a lo establecido en el artículo 17 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, una vez que por parte del referido departamento se informó a esta Institución de la interposición de un recurso contencioso-administrativo sobre la cuestión (recurso número 657/1999) que se encontraba pendiente de resolución ante el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña. Mediante escrito de fecha 19 de octubre de 2000, se informó al mencionado departamento de la suspensión acordada haciendo, no obstante, expresa referencia en dicho escrito a la posición favorable de esta Institución constitucional a que «tanto en el ámbito escolar como en cualquier otro, se proporcione en todo momento a los ciudadanos toda la información relativa a la configuración estatutaria y legal de sus derechos lingüísticos, y ello como instrumento para que dispongan de los datos necesarios para que puedan ejercitarlos en su integridad, dentro de los términos en que les vienen atribuidos por el ordenamiento jurídico».

Cinco años más tarde —y sin que el parecer antes expresado del Defensor del Pueblo hubiera tenido reflejo alguno en la práctica administrativa del Departamento de Enseñanza de la Generalidad de Cataluña se han iniciado nuevas actuaciones, a raíz de la formulación de las quejas referidas, toda vez que esta Institución fue informada de que los impresos de preinscripción seguían adoleciendo de las mismas carencias ya citadas, y ello a pesar de que el procedimiento contencioso-administrativo antes mencionado había sido resuelto por el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña mediante Sentencia 1062/2004 en la que, entre otras cosas, se declaraba la obligación de esa Administración educativa de adoptar las medidas necesarias para que en el modelo oficial se pregunte por su lengua habitual a los padres o tutores de los niños preinscritos, en los términos ya transcritos con anterioridad.

En la contestación recientemente aportada por el Departamento de Educación para dar respuesta a la solicitud de informe, que esta Institución había solicitado sobre las

razones por las que los impresos de preinscripción mantenían las carencias citadas pese a la resolución jurisdiccional ordenando su corrección, se justifica la desatención al pronunciamiento jurisdiccional contenido en la Sentencia 1062/2004, por una parte, en la discrecionalidad de la que dispone esa Administración para determinar la forma de dar cumplimiento a la previsión legal del artículo 21.2 de la Ley 1/1998 y, por otra, en el hecho de que la resolución judicial del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña no haya devenido firme al haber sido recurrida en casación ante el Tribunal Supremo.

Esta Institución no cuestiona la potestad discrecional de la que indudablemente dispone el Departamento de Educación, para articular el modo a través del cual deba cumplir sus deberes legales. De hecho, las diversas previsiones que se mencionan en el informe aportado, contenidas en la normativa vigente a fin de que los alumnos puedan recibir la primera enseñanza en su lengua habitual y para que sus padres o tutores puedan ejercer este derecho, son valoradas muy positivamente por esta Institución en la medida en que posibilitan que el derecho sea ejercitado no sólo en el momento de la incorporación al sistema educativo sino en cualquier momento posterior.

Sin embargo, también es verdad que ha sido precisamente, al revisar el ejercicio de esa potestad discrecional, cuando el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña ha declarado entender «ponderadamente más conforme con el ordenamiento jurídico» la incorporación en el impreso de preinscripción del derecho de los niños a recibir la primera enseñanza en su lengua habitual, puesto que ello afirma literalmente el Tribunal «... coadyuvará a la mayor efectividad del derecho, legalmente contemplado y al más eficaz cumplimiento de la obligación de la Administración de garantizar este derecho, aumentando razonablemente (de forma sencilla, añadiendo un par de nuevas casillas en el impreso de preinscripción) los medios necesarios para hacerlo efectivo y facilitando su ejercicio por padres y tutores, todo ello a la luz de los principios contemplados en el artículo 9 de la Constitución».

Por otro lado, hay que tener en cuenta que según una encuesta oficial de la Comunidad Autónoma de Cataluña (Encuesta de usos lingüísticos en Cataluña 2003. EULC03), incluida en el programa anual de actuaciones estadísticas del año 2004 y realizada a partir de la firma de un convenio de colaboración entre la Secretaría de Política Lingüística del Departamento de la Presidencia y el IDESCAT, el número de ciudadanos mayores de 15 años que declararon que el castellano era su primera lengua ascendió a 2.929.100, siendo 2.424.700 el número de los que declararon al castellano como lengua propia y de 2.410.300 el de los que declararon al castellano como lengua habitual.

Frente a esta realidad, y aunque en el repetido informe no se proporcionan datos al respecto, parece ser que el número de alumnos que ejercitan su derecho a recibir la primera enseñanza en su lengua habitual es muy escaso (menos de 50 según declaraciones a la prensa —diario *El Mundo* del jueves 12 de enero de 2006— de un alto cargo de ese Departamento), lo que induce a pensar que, o bien los alumnos no son conocedores de su derecho, o bien encuentran trabas o dificultades para ejercitarlo.

En esta situación, el Defensor del Pueblo entiende que por parte del Departamento de Educación debieran llevarse a cabo cuantas iniciativas se consideren oportunas, adicionales a las ya puestas en marcha por dicha Administración educativa, para que los derechos lingüísticos de los alumnos puedan ser eficaz y plenamente ejercidos, ya que

cabe suponer que suscite una grave preocupación en dicho Departamento el hecho de que frente a las cifras oficiales de ciudadanos que declaran al castellano como lengua habitual tan solo un exiguo medio centenar de alumnos solicite ejercitar su derecho a recibir la primera enseñanza en dicha lengua.

Entre estas medidas sigue considerando esta Institución que debería incluirse la relativa a la incorporación en los impresos de preinscripción, por un lado, de información sobre el derecho a recibir la primera enseñanza en la lengua habitual y, por otro, de espacios específicos en los que los padres o tutores optasen por la enseñanza en esa lengua habitual o la otra cooficial en esa Comunidad autónoma. Como pone de manifiesto la resolución jurisdiccional antes mencionada, una iniciativa de este carácter coadyuvaría a la mayor efectividad del derecho aumentando razonablemente y de forma sencilla los medios necesarios para hacerlo efectivo y facilitando su ejercicio a padres y tutores.

Por todo ello, y con independencia de que el pronunciamiento judicial que finalmente recaiga en el recurso de casación, actualmente en trámite, confirme o no la obligación del Departamento de Educación de modificar el impreso de preinscripción y matriculación de alumnos en centros sostenidos con fondos públicos, se ha considerado procedente recomendar al citado departamento que en las normas de preinscripción y matrícula del alumnado en centros sostenidos con fondos públicos, se incluyan las correspondientes previsiones a fin de que los impresos de preinscripción incluyan información clara y suficiente sobre el derecho de los alumnos a recibir la primera enseñanza en su lengua habitual y, asimismo, espacios adecuados para que los padres y tutores informen a la Administración educativa de cuál es la lengua habitual del alumno y cuál la lengua por la que optan para que éste reciba la primera enseñanza.

Sobre la citada recomendación, formulada en fechas próximas a las de redacción de este informe, no se ha recibido todavía respuesta del departamento a que la misma iba dirigida (05022672).

Hace también referencia a la Comunidad Autónoma de Cataluña, otra queja tramitada en este ejercicio en la que se plantea una situación puntual que afecta a dos hermanos de diez y cinco años de edad, afectados por una sordera de nacimiento, a los que, al parecer, la Administración educativa catalana y, en concreto, el Centro de Recursos Educativos para Deficientes Auditivos del Baix Llobregat, que atiende en este aspecto a los alumnos del colegio de la localidad de San Boi de Llobregat al que asisten los alumnos, se niega a proporcionar la atención logopédica que precisan en su lengua castellana habitual.

Según señalan los reclamantes, tanto la atención logopédica que reciben cuatro horas a la semana, como el resto de la atención educativa que reciben en el centro docente, se produce en régimen de inmersión lingüística en lengua catalana, circunstancia que está determinando un considerable retraso en el aprendizaje de los alumnos que, a juicio del interesado, podría obviarse en gran medida si, en consideración a sus específicas necesidades educativas, para cuyo tratamiento y obtención de la verbalización por los alumnos resulta fundamental que se trabaje con ellos en su idioma familiar, se les proporcionase atención logopédica y educativa en su lengua materna castellana.

Sobre la indicada queja se solicitó información al Departamento de Educación, de la Generalidad de Cataluña, en septiembre de 2005, sin que, no obstante haber sido reite-

rada la petición en dos ocasiones en los meses de noviembre de 2005 y enero de 2006, se haya recibido la información demandada (05022664).

En el apartado sobre bilingüismo del Informe correspondiente al año 2004, se hizo mención a la tramitación que esta Institución inició de oficio en dicho ejercicio en relación con informaciones de prensa publicadas en el mes de febrero de 2004, en las que se hacía referencia a las sanciones económicas que, según se señalaba, se habían impuesto por el Departamento de Comercio, Turismo y Consumo, de la Generalidad de Cataluña, a titulares de establecimientos comerciales por no tener redactados en catalán sus rótulos y la documentación informativa a disposición de su clientela.

El trámite efectuado, como también se señalaba en el Informe 2004, se dirigió a conocer si las actuaciones sancionadoras mencionadas debían entenderse indicativas de una modificación de la línea en la que según se manifestó al Defensor del Pueblo por el entonces presidente de la Generalidad de Cataluña, con ocasión de una recomendación formulada en relación con determinados preceptos de la Ley 1/1998, de 7 de enero, de Política Lingüística, estaba previsto proceder a la aplicación de la citada Ley.

La línea de aplicación entonces prevista partía, en todo caso, de la garantía de que los dos idiomas oficiales en la Comunidad Autónoma de Cataluña, pudieran ser usados indistintamente por los ciudadanos en todas las actividades públicas y privadas, tal y como, por lo demás, se establece expresamente en el artículo 3 de la propia Ley de Política Lingüística.

Según se destacaba en el escrito de iniciación del trámite de oficio mencionado, al propio tiempo, y en relación con los preceptos de la ley, artículo 32.3 y disposición adicional quinta, apartado *b)* que aparentemente habían servido de fundamento jurídico a las decisiones sancionadoras cuestionadas, y cuya modificación había instado el Defensor del Pueblo en la citada recomendación, el presidente de la Generalidad había manifestado el propósito de promover una aplicación de la ley dialogada y concertada con los agentes sociales y los colectivos afectados, que parecía excluir actuaciones sancionadoras como las después producidas.

La respuesta que, en abril de 2004, se dio a la cuestión formulada implicaba que la actuación del Departamento de Comercio, Turismo y Consumo, en el punto expresado, se dirigía especialmente a la información y asesoramiento legal de los establecimientos en los que se detectaban incumplimientos de la normativa, con ocasión de las inspecciones que se llevaban a cabo en el ámbito de las campañas ordinarias de control de la disciplina de mercado, sin que, según se aseguraba, se desarrollasen actuaciones sistemáticas de control de la legislación en materia del catalán, limitándose las actuaciones sancionadoras, según también se manifestaba, a los escasos supuestos en que, en los últimos años, se habían formulado por particulares denuncias de incumplimientos de la normativa lingüística por establecimientos abiertos al público.

A partir del mes de septiembre último se ha formulado un considerable número de quejas (alrededor de quinientas cincuenta en las fechas en que se redacta este informe), en las que se cuestionaba la creación, en las ciudades de Barcelona, Girona, Tarragona y Tortosa de oficinas denominadas de Garantías Lingüísticas que, bajo la declarada finalidad de garantizar «el derecho a vivir plenamente en catalán» tendrían el cometido,

según señalaban los reclamantes, de facilitar el mecanismo de denuncia contra los establecimientos comerciales que no tienen sus rótulos e información de carácter fijo, redactados en lengua catalana o carecen de personal que puede atender al público en la citada lengua cooficial.

De hecho, en las citadas quejas se señalaba que la propia Generalidad de Cataluña había informado que, desde la creación de las citadas oficinas, en febrero de 2005, el número de denuncias formuladas por particulares contra aspectos lingüísticos de la oferta comercial que realizan establecimientos abiertos al público, se ha incrementado de forma significativa y ha pasado a ser, en sólo un semestre, el doble de las formuladas en ejercicios completos anteriores.

Esta Institución, a la vista de las quejas formuladas, consideró procedente iniciar una intervención ante el ya mencionado Departamento de Comercio, Turismo y Consumo, de la Generalidad de Cataluña, con el objetivo de conocer la finalidad a que responde la creación de las citadas oficinas y determinar si la misma implica una modificación de la línea de aplicación de la repetida Ley 1/1998, de 7 de enero, de Política Lingüística, dialogada y consensuada entre todos los sectores socioeconómicos, de la que en su momento se informó a esta Institución.

Aunque la referida solicitud se realizó en el mes de septiembre pasado, a raíz de la formulación de las primeras quejas que aludían a la cuestión, y ha sido reiterada en el mes de diciembre último, hasta el momento el citado Departamento no ha dado respuesta a la misma (05022673 y otras).

Por último, parece preciso hacer también referencia en este apartado a una última queja, cuya tramitación, que se ha prolongado durante una buena parte del año 2004 y a lo largo de todo el ejercicio 2005 ha concluido con la formulación, al Servicio Catalán de Salud, del Departamento de Sanidad y Seguridad Social de la Generalidad de Cataluña, de una sugerencia dirigida a obtener la adecuación sucesiva de la actuación de determinado centro de atención primaria a la normativa lingüística vigente en la Comunidad autónoma, y el respeto de los derechos lingüísticos de los ciudadanos que en la misma se establecen.

La tramitación mencionada se inició a raíz de la formulación de una queja, cuya promotora manifestaba que el centro de atención primaria al que se había dirigido para tramitar determinado parte laboral de baja, cuatro sucesivas confirmaciones del mismo y, finalmente, el parte de alta correspondiente, se había negado a emitir los documentos correspondientes en lengua castellana, tal y como expresamente había solicitado la reclamante, alegando, al parecer, que no disponía de la versión castellana de los impresos correspondientes.

El Servicio Catalán de Salud manifestó inicialmente a esta Institución que resultaba adecuado a la normativa lingüística vigente que los partes de baja, confirmación de la baja y alta mencionados fuesen redactados siempre y sólo en lengua catalana, desprendiéndose de tal afirmación que, a juicio del indicado Servicio, no resultaba jurídicamente cuestionable la actuación objeto de la queja planteada.

La continuación de la tramitación ante la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, de la que se demandó la remisión de un informe respecto de la adecuación a dere-

cho y específicamente a la normativa reguladora de la gestión económica y de control de la prestación económica por incapacidad laboral, contenida en el Real Decreto 575/1997, de 18 de abril, modificado por el Real Decreto 1117/1998, de 5 de julio, y en la Orden de 19 de junio de 1997 dictada en su desarrollo del punto de vista expresado por el Servicio Catalán de Salud, ha dado lugar en este ejercicio a la aportación de un informe administrativo del que se desprende que, atendiendo a lo establecido en el primero de los reales decretos mencionados y en la orden asimismo indicada, el Instituto Nacional de la Seguridad Social edita y pone a disposición de los Servicios Públicos de Salud impresos de baja médica, confirmación de la baja y de alta médica, así como que la edición de los mencionados partes por el citado Instituto se viene efectuando en formato bilingüe y suministrándose los mismos a las comunidades autónomas con destino a sus respectivos servicios de salud.

Demandado un nuevo informe del Servicio Catalán de Salud, éste ha admitido en un último informe que los centros de atención primaria concertados con el Servicio Catalán de Salud disponen de un programa informático que posibilita la edición en castellano de los partes médicos de baja, confirmación de baja y alta médica, y que asimismo se ponen a disposición de los citados centros los impresos en versión bilingüe de los mismos partes, que se editan y proporcionan a las distintas administraciones sanitarias por el Instituto Nacional de la Seguridad Social.

Según también ha manifestado, si el centro de atención primaria objeto de la queja, no utilizó el modelo en soporte informático castellano o la versión bilingüe en soporte papel, mencionados con anterioridad, al atender a la promovente de la queja fue, según parece haberse asegurado por el citado centro, porque la reclamante no formuló solicitud en tal sentido, por lo que, de conformidad con la normativa lingüística vigente en la Comunidad Autónoma de Cataluña, se le emitieron los partes en la lengua propia de esa Comunidad y de su Administración.

Sin embargo, de la documentación aportada por la interesada al formular su queja ante el Defensor del Pueblo, se deducía sin lugar a dudas que ésta solicitó reiteradamente del citado centro de atención primaria la emisión de los partes médicos mencionados en castellano, desprendiéndose de la misma documentación que ante la denegación de su petición formuló sucesivas reclamaciones ante el citado centro, que fueron desestimadas alegándose por su director que el centro no disponía de los impresos necesarios en castellano.

De todo ello se deduce, a juicio del Defensor del Pueblo, que el repetido centro de atención primaria omitió en su momento, a pesar de disponer de los medios necesarios para ello, el cumplimiento del deber que se deriva de la normativa lingüística vigente en el ámbito de esa Comunidad autónoma artículo 9.1 de la Ley 1/1998, de 7 de enero, de Política Lingüística, de atender las solicitudes de los ciudadanos que demanden recibir en la lengua castellana oficial del Estado las notificaciones y comunicaciones emitidas por órganos de la Generalidad, administraciones locales y demás corporaciones públicas, y por las instituciones y empresas dependientes de las mismas, por lo que ha sugerido al servicio catalán de salud que curse las instrucciones pertinentes al centro de atención primaria a que alude la queja formulada para que en lo sucesivo el contenido de los partes médicos de baja, confirmación de baja y alta, así como el de cualquier otra comu-

nicación o notificación que deba emitir en el ejercicio de los cometidos que le son propios, se adecue a la normativa lingüística vigente y, en concreto, respete el derecho de los interesados a obtener la versión castellana de los mismos cuando así lo soliciten.

La citada resolución no ha obtenido respuesta por el momento (0414079).

19.2. Medios de comunicación y difusión y protección de la juventud y la infancia

Desde hace años esta Institución viene manifestando una preocupación constante, reflejo de la que le producen las quejas planteadas en relación con ciertos aspectos de los medios de comunicación y de difusión en general, y con la televisión en particular.

A lo largo del pasado ejercicio han sido varios centenares las quejas recibidas en esta materia, que abarcan un amplio abanico de asuntos y temas y que afectan a medios de comunicación diversos, tanto de titularidad pública como de titularidad privada. A modo de ejemplo, y sin pretensión alguna de que la relación sea exhaustiva, pueden apuntarse algunas de las quejas más reiteradas de entre las recibidas el pasado año.

En cuanto a prensa diaria y otros medios impresos, es frecuente la queja motivada por la abundancia y el carácter explícito tanto en texto como en imágenes de los anuncios de determinados servicios eróticos, incluidos en las correspondientes secciones de anuncios por palabras o en otras zonas de los impresos, accesibles todos ellos sin limitación a los menores y de difusión tan amplia y común como la que tiene la prensa diaria. En esta línea también es frecuente la queja por la exhibición sin restricciones y sin control de imágenes de carácter pornográfico en quioscos y otros puntos de venta de prensa donde se expenden revistas gráficas o productos audiovisuales de este carácter.

Son también frecuentes las quejas en relación con los contenidos, tanto de información como de opinión, que los medios difunden y esto alcanza, lógicamente, tanto a los medios impresos como a los audiovisuales. A menudo no parece que subyazca en estas quejas otra cosa que la simple diferencia de opinión o de parecer sobre ciertos asuntos. Sin embargo, en ocasiones, bien por la reiteración de la queja, bien por los razonamientos que se aportan, o bien por los fundamentos de la misma, puede deducirse que tales informaciones u opiniones generan un malestar o una alarma social que no parece haberse tenido en cuenta en absoluto.

La publicación y el uso de la propia imagen sin consentimiento de sus titulares o de sus familias, da lugar en ocasiones a la presentación de quejas. Víctimas de delitos o de accidentes, entre otros supuestos, ven impotentes cómo su imagen es repetidamente utilizada en diversos medios y a veces en diversos programas sin que su negativa explícita pueda evitarlo.

La emisión de corridas de toros en horario infantil, y el apoyo de imágenes violentas y explícitas para ilustrar las noticias en los informativos y en otros programas de amplia audiencia, son otros motivos habituales de queja que también suele manifestarse contra ciertos mensajes publicitarios, tachados por quienes acuden a la Institución de discriminatorios, sexistas o antieducativos, por poner algunos ejemplos.

Pero es específicamente la televisión, con notable diferencia, el medio de comunicación que acapara un mayor número de quejas. Y ello mantiene la preocupación que el

Defensor del Pueblo ha tenido ocasión de expresar en anteriores informes como éste y que ha destacado ante las Cámaras en la presentación de alguno de los correspondientes a estos últimos años.

Es cierto que tanto por parte de las autoridades públicas como por parte del sector audiovisual se ha tomado conciencia del problema, especialmente en lo que se refiere a las medidas necesarias para la protección de la juventud y la infancia, y se han adoptado algunas medidas para corregirlo. En el Informe correspondiente al año 2004 se daba una esperanzada bienvenida al Acuerdo para el Fomento de la Autorregulación sobre Contenidos Televisivos e Infancia, suscrito en diciembre de 2003 entre el Gobierno y representantes de las cadenas de televisión de ámbito estatal. Lamentablemente, los resultados que se han derivado de este instrumento no parecen ser, hasta el momento, satisfactorios, aun cuando quepa atisbar una leve mejoría con relación a la situación anterior.

Por otro lado, tras el dictamen de la comisión de expertos convocada por el Gobierno para proponer un nuevo modelo de televisión pública, está en marcha una reforma legislativa en la que al parecer va a tener cabida la propuesta, ya lejana en el tiempo, de creación de una autoridad independiente a la que se atribuyan determinadas funciones de control, mediante las cuales pueda asegurarse que el servicio público televisivo cumple sus fines.

Es necesario, desde luego, arbitrar procedimientos ágiles y efectivos para evitar los reiterados incumplimientos en la programación y en la publicidad de cadenas de televisión públicas y privadas, que no respetan los límites impuestos por la protección de la juventud y la infancia. Conciliar el establecimiento de estos mecanismos ágiles y efectivos con el pleno respeto a la libertad de expresión no es una tarea sencilla, y de hecho diversos modelos puestos en marcha hasta ahora han suscitado críticas de unos y otros sectores. Esta Institución no debe, ni quiere, pronunciarse por un modelo concreto, pero sí ha de reclamar una vez más su implantación inmediata porque, hasta el presente, es de todo punto notoria la falta de cumplimiento y de sanción de los límites a los que la programación y la publicidad televisiva debe someterse, para posibilitar la plena efectividad del derecho constitucional a la protección de la juventud y la infancia.

La neutralidad y la independencia informativa es un valor exigible a cualquier medio de información, y con un rigor más intenso si cabe cuando dicho medio es de titularidad pública. También aquí las reformas legislativas en curso deben instrumentar los mecanismos de control y de corrección necesarios para propiciar o, mejor dicho, asegurar la neutralidad en la información y la separación entre esa información y las opiniones. Y lo dicho hasta aquí en este párrafo es aplicable también a la participación de los grupos políticos y sociales en la gestión y en la programación de los medios de comunicación de titularidad pública.

Por último, hay que hacer referencia a las finalidades formativas y educativas de la televisión, que se compadecen mal con el ansia permanente de las cadenas por lograr y mantener índices de audiencia elevados que a su vez posibiliten ingresos saneados por publicidad. Si la televisión es un servicio público, deben establecerse limitaciones razonables y proporcionadas al uso de criterios estrictamente comerciales, incluso previéndose compensaciones por el establecimiento de tales límites, porque de lo contrario se

corre el riesgo de desaprovechar un instrumento de extraordinaria utilidad en la transmisión y difusión de conocimientos y valores.

19.3. Prestaciones derivadas de la Guerra Civil

Desde el inicio de la actividad de esta Institución, han sido frecuentes las quejas que hacen referencia a los perjuicios sufridos como consecuencia de la Guerra Civil de 1936-1939 y de la ausencia de libertades característica del régimen político preconstitucional.

La multitud de disposiciones dictadas a lo largo de estos años con la finalidad de paliar en la medida de lo posible estos perjuicios, no han logrado, sin embargo, evitar que continúen llegando cada año a esta Institución numerosas quejas en las que los ciudadanos manifiestan distintas discrepancias con la regulación legal de esta materia, tanto a nivel estatal como autonómico, por considerar insuficientes las prestaciones que contempla; por la dificultad de hallar la documentación acreditativa suficiente para optar a ellas, o por no recoger determinadas situaciones que, a juicio de los afectados o de sus familias, serían merecedoras de alguna forma de compensación o reparación (0501920, 0506846, 05007217, 05007380, 05016300, 05016581, 05017335, 05025012, etcétera).

En todos los supuestos el Defensor del Pueblo trató de dirigir a los reclamantes al organismo o dependencia estatal o autonómica que debe estudiar sus pretensiones, solicitando de éstas en algunas ocasiones directamente, la máxima colaboración con las personas reclamantes que, por su avanzada edad o por motivos de su condición social, hallan una mayor dificultad en lograr plantear adecuadamente sus solicitudes o reclamaciones (05009466, 0504382, 0424098, 0425151, 0420834, etcétera).

Por otra parte se ha efectuado durante 2005 un seguimiento de las gestiones realizadas en dicho ejercicio por la Comisión Interministerial creada por Real Decreto 1891/2004, de 10 de septiembre, para el estudio de la situación de las víctimas de la Guerra Civil y del franquismo.

Esta comisión fue creada con el cometido de estudiar la situación de los ciudadanos que, como consecuencia de su compromiso democrático, padecieron actuaciones represivas durante la Guerra Civil y el franquismo y hasta la restauración de las libertades democráticas, así como para proponer las medidas legales o de otro tipo que resulten necesarias para ofrecerles el adecuado reconocimiento y satisfacción moral.

Para ello le ha sido específicamente asignada la función de analizar los derechos reconocidos a los afectados para, a la luz de ello, elaborar un informe al respecto, así como sobre las condiciones que permitan el acceso a los archivos, públicos o privados que esto precise, y elaborar por último un anteproyecto de ley en el que se regulen las medidas necesarias para dar un adecuado reconocimiento y satisfacción moral a las víctimas.

En este orden de cosas el Defensor del Pueblo ha podido conocer a través del Subsecretario del Ministerio de la Presidencia que desde su constitución el 19 de octubre de 2004, la comisión interministerial ha celebrado reuniones plenarias y en grupos de trabajo, realizando encuentros con las asociaciones y organizaciones representativas de los

colectivos afectados, y analizado jurídicamente de manera exhaustiva la numerosa documentación presentada por las asociaciones, instituciones autonómicas y locales y otras entidades y organizaciones.

Sin embargo ante la petición de datos sobre los resultados ya obtenidos, el Subsecretario del Ministerio de la Presidencia señaló a esta Institución que junto a tales tareas la comisión interministerial ha tenido que abordar también otros aspectos no contemplados inicialmente, como consecuencia de otras proposiciones no de ley aprobadas en los últimos meses de 2005 y que contenían nuevos mandatos que debía asumir, todo lo cual ha originado que el desarrollo de sus gestiones se esté prolongando más tiempo del inicialmente previsto.

En consecuencia, en las fechas de elaboración del presente informe esta investigación permanecía a la espera de conocer los primeros resultados, obtenidos por la comisión interministerial para el estudio de la situación de las víctimas de la Guerra Civil y del franquismo, y si de ellos es posible la elaboración del anteproyecto de ley en el que deberán regularse las medidas necesarias para dar un adecuado reconocimiento y satisfacción moral a las víctimas (0215792 y 05018275).

19.4. Actividades vulneradoras de la propiedad intelectual

El artículo 20.1 *b)* de la Constitución Española reconoce el derecho a la producción y creación literaria, artística, científica y técnica. Este reconocimiento supone la consagración constitucional del derecho a la libre creación intelectual y lleva implícita su protección por parte de los poderes públicos.

Junto al mantenimiento de un régimen normativo adecuado y actualizado que regule los derechos de los creadores, la plena efectividad de este derecho requiere que su tutela esté garantizada. Esta necesidad adquiere gran relevancia en el momento que vive hoy la sociedad española, en el que de manera continua y reiterada surgen lamentablemente nuevas formas de defraudación de los derechos de propiedad intelectual, una de las cuales, comúnmente denominada «piratería», ha adquirido en nuestro país una dimensión tal que hace necesaria la adopción de cuantas medidas sean precisas para erradicarla, ya que actualmente constituye la mayor amenaza sobre los derechos de autores y productores y sobre la creación literaria, artística, científica y técnica.

Además de las acciones puestas ya en marcha por las distintas administraciones públicas para controlar este fenómeno, la gravedad de la situación actual ha originado la creación de un plan integral para la disminución y eliminación de las actividades vulneradoras de la propiedad intelectual, publicado por orden CUL/1079/2005, de 21 de abril, disposición a través de la que se establecen un conjunto de medidas dirigidas a lograr la sensibilización social, en relación con lo que es y representa la propiedad intelectual.

Este plan se compone de un total de cinco medidas: de cooperación y colaboración, preventivas, de sensibilidad social, normativas y de formación que se desarrollan a través de diferentes acciones, para las que se señalan uno o más departamentos responsables de su realización.

Parece extraordinariamente necesario que los correspondientes organismos implicados asuman decididamente su papel, y aunque el plan parta de la decisión de la Administración del Estado, resultará sin duda imprescindible para el éxito de estas iniciativas la implicación del sector público en todos los niveles propios del Estado de las autonomías, con la presencia de las administraciones locales, así como del sector privado.

Aunque la urgencia en controlar las actividades vulneradoras de la propiedad intelectual es una opinión generalizada por parte de toda la sociedad en su conjunto, y claro reflejo de su sentir racional, debe destacarse el hecho de que todas las quejas que llegan a esta Institución sobre la materia, planteadas de manera individual por los ciudadanos que forman parte de esa sociedad, trasladan mayoritariamente discrepancias con las distintas actuaciones puestas en marcha con mayor o menor acierto desde hace varios años, contra tales actividades infractoras o para paliar sus nefastos resultados, entre las que cabe citar el establecimiento de un canon o contraprestación sobre el precio de soportes digitales y equipos de reproducción multifuncionales, o más recientemente sobre las diversas medidas tecnológicas de protección anticopia adoptadas por algunas compañías de software, o incluso respecto al contenido de la publicidad distribuida en televisión, radio y prensa con motivo de la última campaña de divulgación y sensibilización puesta en marcha al amparo del arriba citado Plan integral para la disminución y eliminación de las actividades vulneradoras de la propiedad intelectual, por considerar que pueden llegar a herir sensibilidades (0505523, 05009378, 05015875, 05030245, 0505067, 0505649, 0500078, 0502747, 0503031, 0503198, 0503296, 05025171, etcétera).

Al margen de ello, entiende esta Institución que su postura más eficaz estará al lado de efectuar un seguimiento, atento y permanente del resultado que generen las medidas recogidas en el Plan integral aprobado el 21 de abril de 2005, que deberá ir acompañado de las necesarias modificaciones que habrán de llevarse a cabo en el ordenamiento jurídico español para dotarlo de mayor eficacia, otorgando una protección jurídica adecuada y a su vez incorporando en él la Directiva sobre el respeto a los derechos de propiedad intelectual, cuyo plazo de vencimiento para hacerlo concluye en abril de 2006.

En definitiva, se trata de lograr con todos los mecanismos que jurídicamente sean posibles la extinción de las actividades vulneradoras de los derechos de propiedad intelectual y conseguir el convencimiento social del valor de la propiedad intelectual, no solo en atención al derecho de los creadores, sino por la aportación que éstos hacen al enriquecimiento cultural de la sociedad.

V. RESOLUCIONES FORMULADAS POR EL DEFENSOR DEL PUEBLO

El presente capítulo recoge de forma resumida el contenido de las resoluciones del Defensor del Pueblo que traen causa de las quejas tramitadas a lo largo de 2005.

Las resoluciones se agrupan por sus características comunes. Así el apartado 1. contiene las recomendaciones, el 2. las sugerencias, el 3. los recordatorios de deberes legales y el 4. las advertencias.

El apartado 5. está destinado a los recursos de inconstitucionalidad y de amparo, si bien en el pasado año 2005 esta Institución no planteó ningún recurso de amparo.

En cumplimiento de lo dispuesto en el apartado dos del artículo 33 de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo, en el resumen de contenido de las resoluciones que aquí se incluyen, no constan datos de carácter personal que permitan identificar a los interesados en los procedimientos de investigación.

1. RECOMENDACIONES

1.1. Recomendaciones admitidas

1.1.1. Administración General del Estado

1.1.1.1. Ministerio de Administraciones Públicas

— Subsecretaría

Recomendación sobre movilidad de los funcionarios

A lo largo de los últimos años, se han dirigido a esta Institución numerosos funcionarios, bien de forma individualizada o bien formando parte de colectivos, exponiendo las dificultades que tenían para poder participar en los concursos de provisión de puestos de trabajo que se convocan, y poder trasladarse así a otros destinos diferentes a los que vienen desempeñando, ubicados en unidades administrativas o en ciudades más acordes con sus intereses personales.

Entre estos funcionarios se encuentran los destinados con reserva de puesto en el organismo autónomo Jefatura Provincial de Tráfico de Madrid y los que prestan servicios o con reserva de puesto en las provincias de Alicante, Barcelona, Cádiz, Girona, Illes Balears, Las Palmas, Málaga, Santa Cruz de Tenerife, los servicios periféricos de Madrid y Tarragona y las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla.

El Ministerio de Administraciones Públicas ha venido explicando que esa limitación era uno de los instrumentos que existían para paliar y corregir los desequilibrios que se habían producido en los últimos años en los efectivos de personal, como consecuencia de una conjunción de factores, entre los que se reseñaban el diferente atractivo profesional y retributivo de unas áreas de la Administración General del Estado frente a otras, el origen geográfico de los funcionarios, el poder de atracción profesional de algunas administraciones públicas, así como la transferencia de competencias antes ejercidas por la Administración del Estado a las comunidades autónomas y la aparición de nuevas necesidades que tenían que ser atendidas por la Administración pública.

El problema no había desaparecido durante estos años siendo, por otra parte, evidente que estas exclusiones de determinados colectivos de funcionarios en los concursos de traslados tienen su base en la facultad que se ejercita, de acuerdo con lo establecido en el artículo 20.1 *b*) de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública y con la finalidad de mejorar la eficacia de la Administración mediante una mejor ordenación de los efectivos.

No obstante, parece que en la actualidad no resultaba justificable esta genérica exclusión de participación de funcionarios adscritos a determinados cuerpos, escalas, sectores, áreas, departamentos o provincias. Por ello, se resolvió formular a la Subsecretaría del Ministerio de Administraciones Públicas la recomendación de que, aunque las limitaciones que actualmente tienen determinados colectivos de funcionarios, para participar en los concursos de traslados convocados, se ajusten a lo establecido en el artículo 20.1 *b*) de la Ley 30/1984 y admitiendo que con ellas se persigue la mejora de la eficacia de esa Administración, mediante una mejor ordenación de los efectivos, se debieran tener en cuenta tanto los años transcurridos desde que se habilitó la posibilidad de convocar esos «concursos dirigidos», como la existencia de los demás instrumentos con los que cuenta esa Administración para conseguir una más racional distribución de los funcionarios (0501595).

Secretaría General para la Administración Pública

Recomendación sobre el sistema de promoción interna del cuerpo especial de instituciones penitenciarias

En este procedimiento de queja se cuestionaba la resolución de la Dirección General de Instituciones Penitenciarias, por la que se comunicaba al compareciente que no podía acceder al cuerpo especial de instituciones penitenciarias por el sistema de promoción interna, puesto que el cuerpo al que pertenecía de especialistas de la Administración penitenciaria catalana no se encontraba dentro del ámbito de aplicación de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública.

Al margen de la legalidad formal a la que pretendía adecuarse la actuación de la Administración penitenciaria, esta Institución consideró injusta la exclusión del interesado y difícilmente compatible con el derecho básico de todo funcionario a la promoción interna, en los términos que contempla el artículo 22 de la citada Ley 30/1984.

En definitiva, se consideró que, si bien la movilidad de los funcionarios de las distintas administraciones públicas permite lograr una mejor utilización de los recursos humanos, dicha acción deberá conjugarse con el necesario respeto a los derechos de los

afectados en su condición de empleados públicos, lo que implica que se debe realizar siempre una interpretación en el sentido más favorable.

Por lo expuesto, se recomendó que, en el marco de sus competencias y en coordinación con el Ministerio del Interior, se estudiase la posibilidad de establecer con carácter general un marco normativo o reglamentario adecuado, para que los funcionarios del cuerpo de técnicos especialistas, grupo servicios penitenciarios, puedan acceder a los procesos selectivos que se convoquen, a través del sistema de promoción interna en la especialidad del cuerpo especial de instituciones penitenciarias, cuando se hallen destinados en puestos de la Administración General del Estado en virtud de convenios de movilidad interadministrativa (0419620).

1.1.1.2. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación

— Dirección General de Asuntos y Asistencia Consulares

Recomendación para que se informe adecuadamente a los interesados de las causas en caso de denegación de visados de residencia por reagrupación familiar

Esta Institución inició actuaciones en relación con la queja formulada por un ciudadano pakistaní que había solicitado la reagrupación familiar de su esposa y sus dos hijas.

La representación consular española en aquel país denegó los visados de la esposa del interesado y de una de sus hijas, motivando tal denegación bajo la fórmula «discrepancia en documentos públicos locales».

La utilización de fórmulas genéricas impide que los interesados tengan conocimiento de cuál es el problema concreto, creando una clara indefensión a la hora de utilizar los recursos contra la resolución, tanto en vía administrativa como en vía jurisdiccional.

A juicio de esta Institución, resultará más acorde a los principios generales que rigen la actuación de las administraciones públicas, revisar el expediente y explicar a los interesados dónde está la discrepancia y, si éstos subsanaran el problema, revocar el acto administrativo anterior y emitir uno nuevo, en lugar de provocar un nuevo inicio de trámites con la consiguiente demora.

Por ello, se formuló una recomendación para que, en el caso de denegación de visados de reagrupación familiar, se informe adecuadamente a los interesados de la causa de denegación, sin utilizar fórmulas generales que impiden conocer a los titulares del visado cuál es en realidad el problema surgido (0419538).

Recomendación para que el Consulado General de España en Shangai cese de requerir a los solicitantes de visado de residencia y trabajo, la oferta de empleo que formuló su empresario

En el curso de las actuaciones realizadas con motivo de esta queja, se detectó que el Consulado General de España en Shangai proseguía con la práctica de requerir a los solicitantes de visado de residencia y trabajo por cuenta ajena, la presentación de la oferta laboral realizada a su favor por el empresario que pretende su contratación, pese a que en anteriores investigaciones realizadas por esta Institución se reconoció que la norma-

tiva no requiere la presentación de este documento y se señaló que no era necesaria su aportación.

Según apreció esta Institución, la citada oficina consular requería a los solicitantes de visado la presentación de un documento, del que ellos habitualmente no disponen y que puede obtenerse por la vía de la colaboración interadministrativa, en los casos excepcionales en los que se aprecien indicios que evidencien la necesidad de proceder a dicha verificación. Todo ello motivó la formulación de una recomendación a fin de que cesara la práctica descrita (0503266).

1.1.1.3. Ministerio de Defensa

— Instituto para la Vivienda de las Fuerzas Armadas

Recomendación sobre la necesidad de efectuar un control, por la Administración competente, de la ejecución de los contratos de consultoría y asistencia para las tasaciones de viviendas que se ofrecen en venta, y sobre la ilegalidad de una de las cláusulas que se incluyen en los contratos de compraventa

Esta recomendación se formuló con arreglo a las siguientes consideraciones:

1. Ha de efectuarse un control más riguroso de las tasaciones de las viviendas que se contratan, en garantía del cumplimiento de las prescripciones técnicas de los contratos de consultoría y asistencia técnica, y de la Orden Ministerial de 30 de noviembre de 1994.
2. Que entendiendo nula, por abusiva, la cláusula de renuncia de la parte compradora al ejercicio de la acción de saneamiento por vicios ocultos, no debe hacerse valer dicha cláusula en los contratos en que ya se hubiera incluido; no procediendo incluirla en los contratos futuros de compraventa (0302584).

1.1.1.4. Ministerio de Economía y Hacienda

— Subsecretaría

Recomendación a fin de que se cumplan adecuadamente los trámites necesarios para decidir cuál es el órgano competente para resolver los asuntos planteados por los ciudadanos

Esta Institución tuvo conocimiento de la resolución del Tribunal Económico-Administrativo Central por la que se declaró incompetente para resolver el recurso extraordinario de revisión interpuesto por el compareciente.

Del contenido del informe recibido se desprende que la declaración de incompetencia pronunciada por el citado Tribunal, tenía su causa en que dicho órgano estimaba que el citado recurso había sido interpuesto contra una resolución del Ministerio de Educación y Ciencia, que había declarado indebida la percepción de determinados haberes y no, como en su momento debió entender la Subdirección General de Recursos y Reclamaciones del entonces Ministerio de Economía, contra la dictada por la Dirección Gene-

ral del Tesoro y Política Financiera que, en ejecución de aquélla y dentro del procedimiento de reintegro, declaró al interesado deudor de la hacienda pública.

En consecuencia, el recurso planteado por el ciudadano debía haberse remitido al Ministerio de Educación y Ciencia y no al indicado Tribunal Económico-Administrativo Central y, en cualquier caso, para evitar al reclamante una espera tan dilatada como la que se produjo en la tramitación de esta reclamación, se le debía haber informado de la incompetencia de la Dirección General del Tesoro y Política Financiera para tramitar dicho recurso.

Por ello, se recomendó que se dieran las instrucciones oportunas para que todas las unidades administrativas cumplan rigurosamente los trámites relativos a la decisión sobre la competencia para la resolución de los asuntos que les plantean los ciudadanos, sin más demoras que las estrictamente necesarias para valorar la titularidad de la citada competencia o, en su defecto, para acordar la remisión directa de las actuaciones al órgano que se considere competente (0204776).

1.1.1.5. Ministerio de Educación y Ciencia

— Dirección General de Cooperación Territorial y Alta Inspección

Recomendación para que las convocatorias de becas y ayudas al estudio permitan la deducción de 2.255 euros de la renta familiar, por cada miembro familiar afectado de una minusvalía de grado igual o superior al 65 por 100.

La Orden ECI/1194/2005, de 17 de junio, por la que se convocaron becas para los alumnos que iniciaron sus estudios en el curso académico 2005-2006, permitía aplicar la deducción de 2.255 euros a la renta familiar, a efectos de beca por cada hermano o hijo del solicitante o el propio solicitante afectado de una minusvalía de grado igual o superior al 66 por 100.

Este precepto pretende permitir una adecuada valoración de la renta disponible de la familia, teniendo en cuenta las circunstancias personales y familiares de sus miembros, todo ello de acuerdo a los principios que inspiran la vigente Ley del IRPF y otras normas tributarias.

Sin embargo, el porcentaje del 66 por 100 fijado a la hora de definir el mínimo grado de minusvalía para efectuar la deducción de la renta familiar, no se corresponde con el utilizado por las normas tributarias para establecer reducciones o exenciones para personas con discapacidad o para las personas encargadas de su cuidado, porcentaje similar al que recogen todas las normas que actualmente contemplan cualquier medida de acción positiva para las familias en las que alguno de sus miembros esté afectado de determinado grado de minusvalía o discapacidad psíquica, física o sensorial, al señalar distintos niveles de discapacidad, en función del grado de minusvalía, estableciendo el grado igual o superior al 33 por 100 y el grado igual o superior al 65 por 100.

Por tanto se recomendó que se modifique la convocatoria de becas, de manera que permita la deducción de 2.255 euros de la renta familiar a efectos de beca por cada hermano, o hijo del solicitante, o el propio solicitante, que esté afectado de minusvalía de grado igual o superior al 65 por 100 (0507085).

— Dirección General de Universidades

Recomendación para que en los procesos selectivos que se celebren para la concesión de becas de posgrado, en el marco del Programa Nacional de Formación del Profesorado Universitario, se respeten los plazos de resolución que sean establecidos en las correspondientes bases de la convocatoria

Con motivo de la tramitación de una queja planteada por diversos participantes, del proceso selectivo para la concesión de becas de posgrado del Programa Nacional de Formación del Profesorado, se tuvo conocimiento de que en los dos últimos procesos celebrados se habían resuelto las correspondientes convocatorias, con una demora de varios meses respecto a los plazos fijados en sus bases, aportándose desde la Dirección General de Universidades, como única justificación de este incumplimiento, el elevado número de solicitudes recibidas.

En consecuencia se recomendó al citado organismo que en los procesos selectivos, que en lo sucesivo se celebren para la concesión de becas de posgrado en el marco del Programa Nacional de Formación de Profesorado Universitario, se respeten los plazos de resolución que sean establecidos en las correspondientes bases de la convocatoria (0506687).

1.1.1.6. Ministerio de Industria, Turismo y Comercio

— Ministro

Recomendación para que en la lucha contra la pornografía infantil se promueva, en el ámbito europeo y en todos los organismos internacionales, la armonización de las legislaciones penales

Como consecuencia de la queja presentada por una asociación, que ponía en conocimiento del Defensor del Pueblo el incremento de páginas web con contenidos de pornografía infantil, esta Institución inició una investigación en la que se solicitó la colaboración de la Brigada de Investigación Tecnológica dependiente de la Dirección General de la Policía, así como de la Unidad de Delitos Tecnológicos de la Guardia Civil.

Según los datos ofrecidos por la Dirección General de la Policía, durante los años 2001 a 2003, ambos incluidos, el Cuerpo Nacional de Policía realizó 165 actuaciones relacionadas con el delito de pornografía infantil tipificado en el artículo 189 del Código Penal, arrojando un total de 116 detenciones. Mientras, la Guardia Civil, en el mismo periodo de tiempo, recibió 10.802 denuncias o comunicaciones anónimas sobre pornografía infantil en Internet, procediendo a la detención de 56 personas por su presunta participación en los hechos.

Sin embargo, tales cifras, según indicaron los citados cuerpos policiales, no resultan indicativas de la verdadera magnitud de la actividad delictiva, pues existe un elevado índice de delito oculto o de delito no denunciado.

Este extremo viene avalado por los datos aportados por diversas organizaciones sociales, que pusieron de manifiesto en sus informes, realizados tras varios años de trabajo, que existen en la red más de cuatro millones de sitios web en los que aparecen material

de sexo con menores y que cada día se crean unos 500 sitios nuevos con iguales contenidos. Así mismo, una empresa española proveedora de servicios en Internet decidió cerrar en el año 2002 cerca de 300.000 páginas personales con pornografía infantil.

En los informes elaborados por las distintas organizaciones y asociaciones relacionadas con la protección de la infancia, España aparece como uno de los países con mas pornografía infantil alojada en la red.

Ahora bien, el carácter transnacional de los delitos cometidos a través de este medio de comunicación dificulta o impide su persecución, siendo imprescindible la colaboración internacional, la armonización de las legislaciones y la cooperación policial y judicial.

Otra dificultad añadida para la investigación de estos delitos y la identificación de los culpables viene constituida por la complejidad técnica de los medios de comisión de los mismos, que favorecen el anonimato (Proxys, servidores de correo web, anonimizadores web, cibercafés y cibercentros sin identificación de sus usuarios o telefonía móvil GPRS con tarjetas prepago).

Aun cuando los esfuerzos legislativos efectuados en consonancia con la Convención sobre los Derechos del Niño, ratificada por España el 6 de diciembre de 1990 y la Directiva 2000/31 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de junio de 2000, han dado lugar a la reforma del artículo 189 del Código Penal, por Ley Orgánica 15/2003, de 23 de noviembre, que cubre determinadas carencias detectadas en la anterior legislación para la represión de tales conductas y a la Ley 34/2002, de 11 de julio, de Servicios de la Sociedad de la Información y de Comercio Electrónico, que supuso un avance en la prevención de esos ilícitos y de proliferación de páginas web con contenido de pornografía infantil, esta última norma, sin embargo, precisa de un desarrollo reglamentario que puede ser de gran utilidad para permitir que los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado puedan actuar eficazmente en la lucha contra la pornografía infantil en Internet.

Por ello, y a la vista de que existen derechos fundamentales que se ven afectados en este ámbito, el Defensor del Pueblo haciendo uso de las posibilidades que le concede el artículo 30 de la Ley Orgánica que regula su funcionamiento, y teniendo en cuenta las competencias que la Ley 34/2002, de 11 de julio, asigna al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio en la materia, remitió a ese organismo la siguiente recomendación:

1. Que dicho departamento promueva en el ámbito europeo y en todos los organismos y foros internacionales la armonización de las legislaciones penales. Básicamente para conseguir que cada vez existan más países que sancionen penalmente la tenencia de material pornográfico infantil, así como para que también se considere como delito la denominada como «pornografía virtual».

2. Que desde ese Ministerio se promueva la creación de una red europea de líneas directas y se fomente la autorregulación, los códigos de conducta y la elaboración de sistemas de filtro y clasificación compatibles internacionalmente.

3. Que por parte de ese departamento se regulen las características técnicas y el uso que debe darse a todos aquellos sistemas y mecanismos (Proxys, servidores de correo web, anonimizadores web, telefonía móvil GPRS con tarjetas prepago,

criptografía, esteganografía, etc.) que actualmente, al ser utilizados, impiden que por su carácter anónimo puedan los cuerpos de seguridad identificar a los autores de los delitos relacionados con la pornografía infantil a través de Internet.

4. Que en el futuro desarrollo reglamentario de la Ley 34/2002, se tengan en cuenta los siguientes aspectos:

   a) Que el plazo de retención de datos de conexión y tráfico generados por las comunicaciones, se fije como mínimo en un año, para facilitar de esa forma la investigación de los cuerpos policiales.

   b) Que la entrega de esos datos a los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado se efectúe cuando estos actúen, en cumplimiento de las funciones de carácter preventivo que legalmente tienen asignadas, sin que sea necesario en todos los casos que actúen en funciones de policía judicial.

   c) Que se incluya la obligación de identificar al usuario de las redes IRC por parte del proveedor de los servicios, haciendo recaer sobre dichos proveedores la obligación de comunicar a los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado la existencia de cualquier contenido de carácter delictivo que detecten en sus servidores. Debiendo disponer tales proveedores de servicios de un registro de las comunidades, grupos o máquinas que se creen o alojen en sus espacios gratuitos.

   d) Que todos aquellos establecimientos denominados como «cibercafés o cibercentros», lleven un control de sus usuarios, registrando al efecto el DNI de la persona que utiliza el puesto de acceso a Internet, y la franja horaria que utilizó.

5. Que haciendo uso de las facultades de supervisión y control que el artículo 35 de la Ley 34/2002, atribuye a ese Ministerio, se extremen las medidas de inspección sobre las empresas españolas proveedoras de servicios, para evitar que las mismas alojen en sus servidores material de pornografía infantil, debiendo respetar en todo caso dichas empresas los principios que proclama el apartado 1º del artículo 8 de la citada Ley (el respeto a la dignidad de la persona, la no discriminación por motivos de raza, sexo, religión, opinión, nacionalidad, discapacidad o cualquier otra circunstancia personal o social y la protección de la salud y la infancia) (0311860).

1.1.1.7. Ministerio del Interior

— Secretaría de Estado de Seguridad

Recomendación sobre convocatoria de los plenos ordinarios del Consejo de Policía

De acuerdo con lo dispuesto en la sección I del capítulo primero del título III de la Orden de 22 de julio de 1987, por la que se aprueba, con carácter provisional, el Reglamento de Organización y Funcionamiento Interno del Consejo de Policía, las sesiones de éste podrán ser ordinarias o extraordinarias.

El artículo 31 de la citada Orden concreta que el pleno se reunirá en sesión ordinaria al menos una vez cada dos meses, y el artículo 32 dispone que son sesiones extraordinarias las que se convoquen por el presidente, al margen de la periodicidad exigida para las sesiones ordinarias.

Dado que no se han celebrado estas reuniones, se inició la oportuna investigación, en el curso de la cual la Secretaría de Estado de Seguridad puso de manifiesto que durante el año 2004 se habían celebrado dos plenos ordinarios, señalando que entre ambas reuniones habían tenido lugar las elecciones generales y la formación del nuevo Gobierno, así como la reestructuración de los departamentos ministeriales, circunstancias que hicieron aconsejable aplazar las convocatorias de las reuniones del Consejo, indicándose que se había celebrado una nueva reunión del pleno en abril de 2005.

Teniendo en cuenta las circunstancias descritas, se acordó recomendar que se adopten las medidas necesarias para que en el futuro se respete la cadencia temporal establecida en la norma sobre la actividad habitual del Consejo de Policía (0502471).

— Dirección General de la Guardia Civil

Recomendación sobre anomalías en el pie de recurso

A través de una queja, se tuvo conocimiento de que las notificaciones de las actas del Tribunal Médico Militar Regional de Las Palmas de Gran Canaria inducían a error a los interesados, puesto que se observaba que se hacía constar como pie de recurso la posibilidad de interponer un recurso de alzada ante el entonces tribunal militar central del Ejército, o ante el tribunal psiquiátrico militar, en el plazo de un mes contado a partir de la notificación.

A juicio de esta Institución, con esta indicación se habían causado perjuicios al afectado, dado que se le había indicado una vía de recurso equivocada, señalándose, además, que la actuación del tribunal psiquiátrico en ese momento le inhabilitaría para posteriores dictámenes.

La Administración militar indicó que el interesado había confundido alegaciones con recurso, posibilidad inducida por una notificación errónea.

Por ello, se recomendó que se dictasen las oportunas instrucciones a las distintas comandancias, para que la anomalía advertida no volviera a producirse y, en consecuencia, no se induzca a confusión a los ciudadanos indicando en las diligencias de notificación una vía de recurso errónea (0215239).

Recomendación sobre la publicación de determinada vacante sometida a una propuesta de modificación en el catálogo de puestos de trabajo

De la documentación de la que se pudo disponer en esta Defensoría, se desprendía que la vacante objeto de controversia había sido publicada en el *Boletín de la Guardia Civil*, cuando sobre la misma había sido propuesta con anterioridad una modificación en el catálogo de puestos de trabajo, por lo que finalmente se concedió al compareciente una vacante que estaba ya suprimida y cuando la propuesta de modificación fue aceptada, fue preciso anular la adjudicación y no se pudo incorporar el interesado al destino que había solicitado.

Por ello, se recomendó que, en los supuestos en los que se haya propuesto la modificación de una vacante en el catálogo de puestos de trabajo, no se publique la misma en el *Boletín Oficial del Cuerpo de la Guardia Civil* hasta tanto no se confirme por la Comisión Ejecutiva de la Comisión Interministerial de Retribuciones si se acepta o no la modificación propuesta y la fecha en que ésta podría efectuarse, para evitar falsas expectativas en los interesados y perjuicios familiares y profesionales (0412698).

— Dirección General de Infraestructuras y Material de la Seguridad

Recomendación relativa a las condiciones materiales de los centros de detención e internamiento, en los que debe llevarse a cabo la labor de asistencia letrada

Esta Institución elaboró un informe monográfico sobre la asistencia jurídica a los extranjeros en España que fue remitido a las Cortes Generales. En virtud de sus consideraciones se formuló la siguiente recomendación:

1. Que en todas las instalaciones policiales cuya construcción o remodelación promueva, controle o ejecute ese centro directivo, especialmente puestos fronterizos y centros de internamiento, se contemple la necesidad de contar con salas con la función específica de permitir la entrevista de los letrados y sus asistidos en condiciones de privacidad.
2. Que en la construcción y remodelación de las comisarías del Cuerpo Nacional de Policía, se establezcan espacios diferenciados para la custodia de los ciudadanos extranjeros que estén detenidos, conforme a las previsiones de la Ley de extranjería, de modo que puedan permanecer separados de las personas detenidas en relación con diligencias penales (05024202).

— Dirección General de Instituciones Penitenciarias

Recomendación sobre el sistema de promoción interna

En este procedimiento de queja se cuestionaba la resolución de la Dirección General de Instituciones Penitenciarias, por la que se comunicaba al compareciente que no podía acceder al cuerpo especial de instituciones penitenciarias por el sistema de promoción interna, puesto que el cuerpo al que pertenecía de especialistas de la Administración penitenciaria catalana no se encontraba dentro del ámbito de aplicación de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública.

Al margen de la legalidad formal a la que pretendía adecuarse la actuación de la Administración penitenciaria, esta Institución consideró injusta la exclusión del interesado y difícilmente compatible con el derecho básico de todo funcionario a la promoción interna, en los términos que contempla el artículo 22 de la citada Ley 30/1984.

En definitiva, si la movilidad de los funcionarios de las distintas administraciones públicas permite lograr una mejor utilización de los recursos humanos, dicha acción deberá conjugarse con el necesario respeto a los derechos de los afectados en su condición de empleados públicos, lo que implica que se deba realizar siempre una interpretación en el sentido más favorable.

Por lo expuesto, se recomendó que se adoptasen las medidas precisas para que los funcionarios del cuerpo de técnicos especialistas, grupo de servicios penitenciarios, pue-

dan acceder a los procesos selectivos que se convoquen por el Ministerio del Interior, a través del sistema de promoción interna en la especialidad del cuerpo especial de instituciones penitenciarias, cuando se hallen destinados en puestos de la Administración General del Estado en virtud de convenios de movilidad interadministrativa (0419620).

— Dirección General de la Policía

Recomendación sobre impartición de instrucciones a las comisarías de policía que guíen el proceder de los funcionarios que intervengan en la detención de un menor

El Ilustre Colegio de Abogados de Valencia presentó en su día una queja, relativa a una actuación policial con menores que se había producido en la Comisaría de Quart de Poblet.

Es preciso recordar que el artículo 17 de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 enero, que regula la responsabilidad penal de los menores, establece que las autoridades y funcionarios que intervengan en la detención de un menor deberán practicarla en la forma que menos perjudique a éste y estarán obligados a informarle, en un lenguaje claro y comprensible y de forma inmediata, de los hechos que se le imputan, de las razones de su detención y de los derechos que le asisten, así como a garantizar el respeto de los mismos. También deberán notificar inmediatamente el hecho de la detención y el lugar de la custodia a los representantes legales del menor y al Ministerio Fiscal.

En el caso concreto estudiado en esta queja, pudo constatarse que los menores ya habían sido cacheados por los agentes de la policía municipal y les habían sido intervenidos diversos objetos, por lo que no parece que fuese imprescindible un nuevo cacheo; asimismo, según manifestaron los menores a la letrada del turno de oficio que les asistió, el cacheo incluyó sus partes íntimas y fueron obligados a desvestirse, de manera que uno de ellos se quedó en calzoncillos, negándose el otro a bajarse los pantalones.

En relación con lo anterior hay que considerar que las medidas de cacheo y registro personal, como toda medida que limite derechos fundamentales, sólo pueden adoptarse cuando son necesarias para conseguir el fin perseguido, es decir debe existir un justificación suficiente y la medida debe llevarse a cabo de forma adecuada y proporcional a su finalidad, condiciones que en este caso parece que no habían sido respetadas.

Por todo ello, esta Institución recomendó que se hicieran llegar a las distintas comisarías de policía unas instrucciones en las que, además de recordar lo previsto en el artículo 17 de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, se dispusiera un conjunto de reglas de actuación que guíen el proceder de los funcionarios que intervengan en la detención de un menor, con la finalidad de garantizar el respeto al superior interés del menor, evitando actuaciones y comportamientos que pudieran tener un efecto contraproducente para el mismo (0315737).

Recomendación sobre la adopción de medidas para resolver las disfunciones advertidas en las dependencias del negociado del documento nacional de identidad-pasaportes de la Jefatura Superior de Policía de Cantabria

Con motivo de una queja relativa a las disfunciones advertidas en la Jefatura Superior de Policía de Cantabria en la tramitación de los documentos nacionales de identidad y de los pasaportes, se consideró que deberían tomarse medidas eficaces para su

solución, es decir, para ofrecer a los ciudadanos un servicio ágil y diligente, en particular cuando en los meses de verano un mayor número de personas acude a realizar los mencionados trámites. Por todo ello, se recomendó a la Dirección General de la Policía que se adoptasen las medidas oportunas para resolver las disfunciones advertidas en las dependencias del negociado del documento nacional de identidad-pasaportes de la Jefatura Superior de Policía de Cantabria (0423053).

— Dirección General de Tráfico

Recomendación sobre mención en las denuncias de tráfico de que los interesados han presentado a los agentes fotocopia de la documentación que se haya requerido, en el supuesto de que la misma no se considere válida por los agentes por algún motivo

Con motivo de una queja recibida en la Institución en materia de procedimiento sancionador de tráfico, pudo comprobarse que no constaba en el expediente sancionador que el ciudadano afectado había exhibido al agente de tráfico una fotocopia de la documentación que le había requerido en el momento de denunciarle en el transcurso de una incidencia en la vía pública.

La ausencia de referencia a este dato resultaba relevante desde la perspectiva de las garantías del procedimiento administrativo sancionador, y hubiera hecho posible una mejor defensa de los derechos del ciudadano interesado.

Por ello, y sin perjuicio de que se ha formulado también la sugerencia a la Dirección General de Tráfico de que se procediera a revocar la sanción impuesta al interesado, al no quedar suficientemente acreditada la denuncia impuesta en su día por el agente de tráfico, se consideró conveniente recomendar que por la Dirección General de Tráfico se impartiesen las instrucciones oportunas para que en aquellos casos en que los interesados presenten a los agentes fotocopia de la documentación que se requiere, se haga mención a esta circunstancia en la denuncia, en el supuesto de que la documentación no se considere válida por algún motivo (0420033).

Recomendación sobre la modificación de la aplicación informática que gestiona la confección de los permisos de conducción, para que admita todos los signos lingüísticos necesarios para escribir correctamente el nombre y apellidos que figuren en el documento nacional de identidad de cualquier persona

Con motivo de la tramitación de la queja de un ciudadano, disconforme con el hecho de que en su permiso de conducción no figuraba su primer apellido escrito correctamente, pudo conocerse que los permisos de conducción se confeccionan actualmente mediante el denominado sistema «Perseo» y que este sistema no admite la diéresis sobre las vocales.

Por ello, y considerando que los ciudadanos tienen derecho a que su nombre y apellidos consten correctamente escritos en el permiso de conducción, se recomendó que se adoptasen las medidas oportunas para que la aplicación informática, que gestiona la confección de los permisos de conducción, pueda utilizar todos los signos lingüísticos necesarios para escribir correctamente el nombre y apellidos que figuren en el documento nacional de identidad de cualquier persona (0501684).

1.1.1.8. Ministerio de Justicia

— Ministro

Recomendación para que se cree un segundo Juzgado de Menores en la ciudad de Murcia y se adopten medidas para reforzar el existente

Esta Institución inició una investigación de oficio al tener conocimiento a través de los medios de comunicación, en febrero de 2005, de la prescripción de más de un centenar de delitos cometidos por menores, debido al retraso en la celebración de los correspondientes juicios ante el Juzgado de Menores de Murcia, toda vez que la carga de trabajo que soportaba dicho órgano judicial duplicaba el número de casos recomendado por el Consejo General del Poder Judicial (la entrada de expedientes superaba en un 113 por 100 la cifra fijada en los módulos establecidos).

La investigación practicada confirmó los datos anteriores, por lo que se remitió una recomendación con el objeto de lograr la normalización del Juzgado de Menores citado y evitar la impunidad de delitos graves, para lo cual se entendía necesario priorizar la creación y puesta en funcionamiento del Juzgado de Menores número 2 de Murcia, y, entre tanto, la aprobación de forma inmediata de un programa concreto de actuación con un juzgado bis de refuerzo, pues se consideró claramente insuficiente la medida anunciada en el informe de la Secretaría de Estado de Justicia de creación de una plaza de funcionario interino, para paliar tal situación (F0500004).

Recomendación para que se promuevan las iniciativas legislativas que sean necesarias, con objeto de evitar que los menores, víctimas de delitos, tengan que comparecer en los juicios orales penales

La presencia de los menores en los procedimientos penales cuando son víctimas de hechos delictivos viene siendo, desde hace años, objeto de atención por el Defensor del Pueblo, concretamente desde el año 1998 se deja constancia de este problema en la mayoría de los informes anuales.

Este año de 2005, se inició una investigación tras un escrito recibido en esta Institución procedente del Síndic de Greuges de Cataluña, para conocer la forma en la que habían comparecido cuatro niñas menores de edad, víctimas de abusos sexuales en un juicio oral que se celebró ante la Audiencia Provincial de Barcelona.

Se pudo constatar que, a pesar de las previsiones legales existentes para evitar la confrontación visual del testigo menor con el inculpado, y de las cautelas tomadas en fase de instrucción (exploraciones judiciales efectuadas ante el juez instructor con todas las garantías constitucionales, en particular con la de contradicción), sin embargo, las menores se vieron obligadas a declarar dos veces en la vista oral (se había declarado la nulidad del primer juicio en Sentencia y fue necesaria su repetición), además de las declaraciones iniciales efectuadas ante la policía y las prestadas en cinco ocasiones más, por una de las menores, ante el servicio de asesoramiento técnico y de atención a la víctima.

De lo anterior se deduce que el marco legal existente en estos momentos, no es suficiente para evitar los perjuicios psicológicos que pueden causársele a los menores y a su formación y desarrollo, como consecuencia de la rememoración de actos cometidos con-

tra ellos en las sucesivas declaraciones, especialmente las efectuadas en condiciones que no tienen en cuenta su vulnerabilidad.

Por ello, se efectuó una recomendación en el sentido de que se promovieran las iniciativas legislativas necesarias, para evitar que los menores víctimas de delitos tengan que comparecer en los juicios orales penales, suprimiendo la posibilidad que existe actualmente en la Ley de Enjuiciamiento Criminal, de que el órgano judicial pueda, en determinados casos, acordar la presencia personal de los menores, debiéndose potenciar la práctica de la prueba anticipada, así como el uso de la videoconferencia o de cualquier otro sistema similar que permita la comunicación bidireccional y simultánea de la imagen y el sonido.

Igualmente, deberá contemplarse legalmente la necesidad de que todos los interrogatorios a menores víctimas, se realicen con la asistencia de profesionales cualificados que puedan hacer llegar a los mismos las preguntas que formulen el tribunal o las partes en condiciones adecuadas para ser comprendidas, en función del grado de madurez que presente el interrogado (05010573).

Recomendación sobre reformas legislativas en relación con los accidentes de tráfico

Las numerosas quejas recibidas en esta Institución y las entrevistas mantenidas con asociaciones de familiares de víctimas de accidentes de tráfico, dieron lugar a la apertura de una investigación en la que contando con la colaboración de la Dirección General de Tráfico, se pusieron de manifiesto los graves desajustes entre la realidad de tráfico rodado y las previsiones legales existentes para la prevención y represión de las conductas relacionadas con esta materia, de modo que se producen dramáticas situaciones de desprotección de los ciudadanos frente a aquellas, tanto en lo referente a su vida o integridad física (artículo 15 CE), como a las consecuencias económicas y sociales derivadas de los atentados contra tales bienes jurídicos.

Por ello, teniendo en cuenta la iniciativa legislativa del Ministerio de Justicia, se dio traslado a su titular de la siguiente recomendación:

1. Que se promuevan las oportunas reformas legislativas, a fin de que los hechos derivados de accidentes de tráfico reciban en el Código Penal la sanción adecuada en función de su gravedad, concretando dicho texto en función de las circunstancias que aparezcan en cada caso, cuando la imprudencia es muy grave, grave o leve.

2. Dadas las graves consecuencias que este tipo de comportamientos ilícitos genera en la sociedad y la frecuencia con la que, en todos los casos, haya denuncia o no del perjudicado, esa clase de acciones delictivas tengan que ser perseguidas de oficio, siendo por ello obligatoria la intervención del Ministerio Fiscal.

3. Que se imparta formación adecuada sobre esta clase de procedimientos, cara a lograr una mayor preparación y conocimiento por los órganos de la Administración de justicia que interviene en el enjuiciamiento de estos delitos.

4. Que se aproveche la reforma que ahora se solicita para introducir unas instrucciones o protocolos precisos para que todos los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, con competencia en esta materia cuando elaboren los atestados, tra-

bajen con unos criterios uniformes y homogéneos para todo el territorio nacional. Que también se dote de una formación adecuada a dichos Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado en esta materia.

5. Que una parte de las multas recaudadas por esta clase de infracciones penales se destine obligatoriamente a la atención de las víctimas y sus familiares, facilitándoles la asistencia médica y la ayuda económica que precisen como consecuencia de los accidentes de tráfico.

Durante la elaboración del informe, se ha recibido comunicación del Ministro de Justicia informando al Defensor del Pueblo del traslado de dicha recomendación a la Secretaría de Estado, para su incorporación al proceso de elaboración de la reforma del Código Penal que se está llevando a cabo en el Ministerio (0427879).

— Secretaría de Estado de Justicia

Recomendación para que se pongan los medios necesarios para subsanar todas las deficiencias observadas en el Registro Civil central

A raíz de una queja presentada por una ciudadana, esta Institución pudo constatar el deficiente funcionamiento del Registro Civil central. En concreto se apreció que los plazos de resolución de los expedientes se incrementan día a día y que los ciudadanos interesados, ante la demora, al intentar ponerse en contacto telefónicamente con el referido órgano, para conocer el estado de la tramitación, rara vez lo consiguen.

Así, el elevado número de quejas recibidas en tal sentido, puso de manifiesto que el tiempo de espera normal para expedir una certificación es de 14 meses, lo que lleva a la conclusión de que el Registro Civil central es el departamento de la Administración que presta el servicio más deficiente a los ciudadanos.

A la vista de lo anterior, se formuló una recomendación en el sentido de que se pongan, con urgencia, todos los medios necesarios, mediante un plan especial, para subsanar las deficiencias observadas en el Registro Civil central, que se refieren tanto a la inadecuada morfología del edificio, insuficiencia de personal, escasez de espacio para los archivos y ubicación inadecuada de la sede (0313960).

1.1.1.9. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales

— Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración

Recomendación sobre la admisibilidad de otros medios de prueba, distintos del certificado de empadronamiento, para acreditar la estancia en España a efectos de acogerse al proceso de normalización

Ante la constatación de la existencia de muchos ciudadanos extranjeros en situación irregular que, por diversas causas, no estaban dados de alta en los padrones municipales, se iniciaron actuaciones con vistas a buscar fórmulas para que aquellas personas, que pudieran acreditar de manera indubitada su presencia en España desde la fecha establecida por la normativa reguladora del proceso, no quedaran fuera del mismo por la falta de empadronamiento.

La Institución asumía la necesidad de arbitrar mecanismos para evitar fraudes. No obstante, la exigencia del certificado de empadronamiento como único documento, capaz de acreditar la estancia previa, se consideró una limitación excesiva de los medios de prueba. Por todo lo anterior, se formuló una recomendación para que se procediera al estudio de la posibilidad de incorporar urgentemente a la normativa reguladora del proceso de normalización, una vía que permitiera la toma en consideración de otros medios de prueba indubitados para acreditar el periodo de residencia previa en España (0501568).

— Subsecretaría

Recomendación sobre cobertura de vacantes en comisión de servicios

Un grupo numeroso de funcionarios destinado en el servicio provincial del Instituto Nacional de la Seguridad Social de Almería, presentó una queja que versaba sobre su malestar por la política que, en materia de personal, promoción profesional y carrera administrativa, se estaba desarrollando en la citada Dirección provincial, puesto que, al parecer, se estaba utilizando la vía de la comisión de servicios para cubrir determinadas vacantes y la designación para acceder a esas comisiones de servicios se realizaba por la Administración de forma discrecional entre los posibles aspirantes voluntarios, considerando la Administración que no era preciso tener en cuenta si el funcionario en cuestión tenía más o menos méritos que otros, o si sus circunstancias profesionales, personales o familiares eran mejores o peores que las de los restantes candidatos.

Los promotores de la queja denunciaban que, a pesar de que no se habían tenido en cuenta los méritos y la capacidad de los aspirantes en la designación de los funcionarios que iban a ocupar las vacantes en comisión de servicios, las bases de los concursos en los que posteriormente se ofertaban esas plazas solían puntuar el desempeño de esos mismos puestos de trabajo o de uno similar, por lo que, al final, se producía una situación de desigualdad, al primar a quien había sido designado de forma directa para ocupar determinados puestos.

Por lo expuesto, se recomendó que, aunque la normativa actualmente vigente no establece con carácter taxativo la obligación de que la Administración tenga que incluir, en los concursos de traslados y en las convocatorias de libre designación, todas las plazas vacantes dotadas presupuestariamente que deban ser provistas de forma definitiva por el sistema correspondiente y aunque le esté atribuida la potestad organizativa en materia de personal, lo que la faculta para convocar el número de vacantes conforme lo exijan las necesidades del servicio público, los principios que deben inspirar la actuación administrativa derivados de un Estado de Derecho, exigen que se justifiquen y motiven adecuadamente las exclusiones de las vacantes ocupadas por funcionarios en comisión de servicios, interinos o reingresados al servicio activo y cuya adscripción provisional y temporal a las mismas había sido por necesidades urgentes e inaplazables del servicio, porque el que una vacante permanezca sin cubrirse de forma definitiva es una excepción a la regla general, que es procurar su provisión normal y porque ello incide de forma directa en el derecho a la promoción profesional de los funcionarios, así como en la eliminación de la provisionalidad y temporalidad de los efectivos públicos (0427364).

— Dirección General de Inmigración

Recomendación para que se promueva la promulgación de la normativa de desarrollo, relativa a la acreditación de requisitos económicos para las reagrupaciones familiares, y se complete la regulación existente respecto a los requerimientos en materia de vivienda adecuada

Con ocasión de diversas quejas recibidas en esta Institución presentadas por extranjeros residentes, en las que se planteaba su disconformidad con el sentido desfavorable de los informes gubernativos que habían recaído en sus solicitudes de reagrupación familiar, se iniciaron las investigaciones oportunas ante las distintas delegaciones y subdelegaciones competentes. Las investigaciones han puesto de manifiesto que se exige la acreditación de distintas cantidades de dinero, así como requisitos diferentes para considerar adecuadas o inadecuadas las viviendas en función del concreto órgano tramitador.

Al estimarse que esta disparidad de criterios resulta escasamente razonable y puede motivar una aplicación no igualitaria de las normas, se formuló una recomendación para que promoviera la promulgación de la Orden Ministerial a la que alude el apartado *d*) del artículo 42.2 del vigente Reglamento de extranjería, referente a los medios económicos que debe acreditar el reagrupante. Se instaba, asimismo, a que se completase la regulación existente respecto a lo que puede considerarse disponibilidad de vivienda adecuada (0413027).

— Dirección General del Servicio Público de Empleo Estatal

Recomendación sobre reconocimiento automático de prestaciones, en los casos en los que se tenga constancia de que los solicitantes de las mismas reúnen todos los requisitos para acceder a ellas, y se desconozcan únicamente las bases de cotización que se han de aplicar para el cálculo de la prestación de que se trate

Esta recomendación se formuló al objeto de clarificar criterios sobre la aplicación del artículo 26.3 del Real Decreto 625/1985, de 2 de abril, sobre reconocimiento automático de prestaciones, en aquellos supuestos en los que no se disponga de datos para el cálculo de las mismas.

A este respecto se recomendó que, cuando se tenga constancia de que el solicitante reúna todos los requisitos para acceder a las prestaciones y tan sólo se carezca de los datos relativos a las bases de cotización, el reconocimiento automático de las prestaciones ha de aplicarse necesariamente (0413658 y 0414809).

1.1.2. Administración autonómica

1.1.2.1. Comunidad Autónoma de Canarias

— Consejería de Empleo y Asuntos Sociales

Recomendación para que se incrementen las dotaciones presupuestarias necesarias, para priorizar las políticas de actuación en el ámbito de la justicia juvenil

El Defensor del Pueblo inició investigaciones en tres quejas abiertas de oficio y una cuarta a instancia de la magistrada-juez titular de un juzgado de menores de Canarias,

relativas a la situación general de la justicia juvenil en esa Comunidad autónoma y también a situaciones irregulares en casos concretos de menores ingresados en centros de internamiento.

De las investigaciones efectuadas e informes recibidos se comprobó la existencia de determinadas carencias de medios (insuficiencia de plazas para el cumplimiento de medidas preventivas y de medidas impuestas en sentencia, insuficiencia de centros o plazas de internamiento terapéutico para el tratamiento de enfermos psiquiátricos y de desintoxicación de drogas, así como insuficiencia de equipos técnicos y de trabajadores para el número de menores que requieren un seguimiento). Se constató igualmente la necesidad de garantizar la seguridad de los centros, con pleno respeto de los derechos de los menores, toda vez que se han tenido noticias de denuncias contra personal y responsables de los centros por dejación de funciones, al haberse producido amenazas y acoso físico entre los menores internados.

Todo ello dio lugar a una recomendación, a la Consejería de Empleo y Asuntos Sociales, en la que se le instaba a que se estudiare la posibilidad de incrementar las dotaciones presupuestarias necesarias para suplir tales carencias de medios y evitar el hacinamiento de menores en las habitaciones de los centros, el traslado de menores a centros alejados de su domicilio, y la espera en el cumplimiento de medidas impuestas por sentencia firme; se le instaba a crear el número suficiente de equipos técnicos de ejecución de las medidas impuestas y del seguimiento de las mismas, a la creación de un centro terapéutico con personal especializado para el tratamiento, en dicha Comunidad autónoma, de menores afectados por problemas psico-patológicos y el número de plazas necesario para el tratamiento de menores drogodependientes.

Se le instaba igualmente a mejorar la vigilancia, el control y la seguridad en los centros y a extremar el control de las funciones delegadas por la Comunidad autónoma en empresas y entidades privadas, en materia de centros de reforma de menores.

Finalmente se le recomendaba la creación de más talleres de formación y ocupación para los menores internados, y de programas concertados de manera estable para la realización de tareas socio-educativas y prestaciones de servicios en beneficio de la comunidad (F0400029).

1.1.2.2. Comunidad de Madrid

— Consejería de Educación

Recomendación sobre necesidad de dictar instrucciones a los centros docentes, relativas a la observancia de determinadas prescripciones reglamentarias en materia de acreditación de las rentas familiares, en determinados procesos de admisión de alumnos

La norma reglamentaria aprobada por la Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid, para ordenar el proceso de admisión de alumnos correspondiente al curso 2004-2005, en los centros sostenidos con fondos públicos que impartiesen sólo educación preescolar o ésta y la educación infantil, contemplaba la necesidad de que las rentas de las familias se acreditasen a través de certificación, emitida por la Agencia Estatal de Administración Tributaria, de las declaraciones del impuesto sobre la renta de las

personas físicas del ejercicio correspondiente, de todos los miembros de la unidad familiar con obligación de presentarla.

No obstante la previsión reglamentaria descrita, esta Institución tuvo conocimiento, a través de la formulación de una queja, de que determinada escuela infantil y, según se desprendió de su tramitación ante la Consejería, también otros centros privados de la Comunidad de Madrid, habían obviado la aplicación de la citada previsión reglamentaria, dando por buena a efectos acreditativos de las rentas familiares la aportación de una simple fotocopia de la declaración ya mencionada, sistema de acreditación que había dado lugar a numerosas irregularidades por parte de padres solicitantes de plaza en anteriores procesos de admisión.

La Consejería de Educación, al informar al Defensor del Pueblo, se mostraba dispuesta a tolerar la actuación seguida por los mencionados centros con el argumento de que, al tratarse de una norma sobre acreditación introducida por primera vez en la orden ya mencionada, no era de extrañar que la innovación hubiera pasado desapercibida, situación ante la que se juzgó necesario recomendar a la citada Consejería que, de cara a próximos cursos académicos y de mantenerse el citado procedimiento de acreditación cuya posible sustitución por la solicitud directa de los datos pertinentes por la Consejería a la Administración tributaria se estudiaba en aquellos momentos, se dictasen instrucciones a los centros en las que se advirtiera a los mismos de la modificación introducida en materia de acreditación de las rentas familiares y de la consecuente necesidad de que recabasen de las familias el certificado tributario correspondiente (0418336).

— Consejería de Justicia e Interior

Recomendación sobre la conveniencia y oportunidad de que reforme la zonificación existente en el cuerpo de bomberos, para la activación de emergencias en la Comunidad de Madrid

En una reunión técnica celebrada en la sede de la Institución entre representantes del cuerpo de bomberos de la Comunidad de Madrid, designados por la Consejería de Justicia e Interior, y representantes de la sección sindical de bomberos de Comisiones Obreras, se puso de relieve la necesidad de mejorar la zonificación existente para la activación de emergencias, en especial en la nacional II, en orden a reducir los tiempos de respuesta. Resultaba conveniente reflexionar sobre un posible ajuste en la actual zonificación, de tal modo que, en todos los casos, acudiera a los rescates la unidad más próxima —en minutos— al lugar de los hechos.

Por ello, se recomendó que se valorase la conveniencia y oportunidad de reformar la zonificación existente en el cuerpo de bomberos, para la activación de emergencias en la Comunidad de Madrid, en orden a reducir los tiempos de respuesta, de tal modo que, en todos los casos, acuda a los rescates la unidad más próxima —en minutos— al lugar de los hechos, en el marco del preacuerdo con los sindicatos alcanzado el 16 de mayo de 2005 (0113061).

— Consejería de Sanidad y Consumo

Recomendación sobre la necesidad de investigar el incidente ocurrido en el laboratorio del Centro de atención integral a drogodependencias (CAID) de Tetuán, de Madrid, que dio

lugar a la ingestión de un bote de orina en lugar de una dosis de metadona, por parte de un paciente de dicho centro, con el fin de adoptar las medidas oportunas y tendentes a prevenir su repetición

El error que tuvo lugar en el laboratorio del CAID de Tetuán, de Madrid, a consecuencia del cual un paciente ingirió un frasco de orina en lugar de la dosis de metadona que le correspondía tomar, dio lugar a la apertura de la correspondiente investigación ante la Consejería de Sanidad y Consumo de la Comunidad de Madrid, a la que se recordó que la calidad de la atención sanitaria en su conjunto, es un principio que debe presidir las actuaciones de las instituciones sanitarias. Asimismo, se formuló a dicha Consejería una recomendación, en orden a la necesidad de promover la mejora continua en la calidad de los servicios asistenciales y de adoptar las medidas de prevención adecuadas que garanticen la reducción de las incidencias clínicas, a través del estudio de las causas y la mejora en las prácticas sanitarias. La recomendación fue aceptada por la Consejería de Sanidad y Consumo (0420478).

— Dirección General del Servicio Madrileño de Salud

Recomendación sobre la conveniencia de que, en los casos en los que se determine el traslado de pacientes a su respectivo hospital de referencia, por precisar atención inmediata en régimen de hospitalización, se verifique previamente que el centro de destino puede asumir y prestar en ese momento una asistencia sanitaria de calidad

La derivación de un paciente, en estado de suma gravedad, de uno a otro centro hospitalario, por razones ajenas a las estrictamente asistenciales, no se compadece con los principios de calidad en la atención y accesibilidad a los servicios que deben presidir la gestión del sistema público sanitario.

Por ello, al conocerse que un paciente que se encontraba en estado crítico, había sido trasladado en ambulancia al hospital de Puerta de Hierro, en donde, tras permanecer durante 6 horas en el área de urgencias, fue derivado en otra ambulancia al hospital universitario de San Carlos, y desde allí, trasladado al día siguiente al hospital de la Cruz Roja, en donde falleció, motivó que se iniciase la oportuna investigación ante la entonces Dirección General del Instituto Madrileño de Salud, que se limitó a informar que la sucesión de derivaciones fue consecuencia de la falta de camas disponibles.

La gravedad de los hechos expuestos aconsejó que se formulara una recomendación a la Dirección General del Instituto Madrileño de Salud, recordando a dicho centro que el principio básico que justifica la existencia de las administraciones públicas y debe presidir su entera actividad es el servicio a los ciudadanos y, en el ámbito de la Administración sanitaria, el de prestar la mejor atención posible dentro de unos criterios ajustados a la calidad, manifestación del derecho a la protección de la salud (0422874).

Recomendación sobre la conveniencia de adoptar medidas tendentes a reducir la demora existente, para la realización de densitometrías óseas en el servicio de reumatología del centro de especialidades de Argüelles, de Madrid

La extraordinaria demora, superior a dos años, existente para la realización de densitometrías óseas, prescritas por los especialistas del servicio de reumatología del centro de especialidades de Argüelles, de Madrid, determinó la necesidad de iniciar la oportuna investigación ante la Dirección General del Instituto Madrileño de Salud.

Este organismo se limitó a informar sobre la demora existente en la realización de la mencionada prueba de diagnóstico, pero sin hacer referencia alguna a la adopción de posibles medidas para la reducción de esa demora.

Por ello, se formuló a la Dirección General del Servicio Madrileño de Salud la recomendación mencionada, al objeto de que valorase la oportunidad de adoptar medidas tendentes a reducir la extraordinaria demora existente para la realización de esa prueba (0424346).

1.1.3. Administración local

1.1.3.1. Ayuntamiento de Barcelona

Recomendación sobre atención al ciudadano a través de las líneas 807 y 906

La cuestión fundamental consistía en determinar si las líneas 807 y 906 constituían un medio adecuado para satisfacer el derecho a la información ciudadana. Este derecho aparece recogido en los artículos 34.1 *a*) de la Ley General Tributaria y 35 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y tiene como correlato lógico el deber de informar, deber que en la medida en que es impuesto por la Ley a todas las administraciones públicas tiene que desenvolverse cabalmente dentro de los principios que informan su actuación como poder público.

Con la utilización de la línea 807, el titular del derecho a la información se ve obligado a satisfacer una prestación patrimonial que para la Administración es un ingreso por el desempeño de una actividad de Derecho público, lo que exige, conforme al artículo 31.3 de la Constitución, su establecimiento por ley.

En consecuencia, se procedió a formular una recomendación a fin de que el Ayuntamiento de Barcelona adoptase medidas para la prestación del servicio de información a los contribuyentes sin contraprestación económica y, en particular, que de la prestación del citado servicio se suprimiese la línea 807 que imponía una carga económica a los ciudadanos para el cumplimiento de sus obligaciones tributarias no autorizada por la Ley (0300171)

1.1.3.2. Ayuntamiento de El Espinar (Segovia)

Recomendación sobre modificación de la ordenanza reguladora del Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica

El Ayuntamiento denegó una solicitud de exención del Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (IVTM) formulada por el interesado en su condición de minusválido.

La desestimación de la exención tuvo su fundamento en la no aportación por el solicitante de su carné de conducir y de una póliza de seguro a su nombre, de acuerdo con lo previsto en la Ordenanza reguladora del Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica aprobada por el Ayuntamiento de El Espinar.

El artículo 30 de la Ley 51/2002, de 27 de diciembre, modificó el artículo 94 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, estableciendo que estarán exentos del impuesto los vehículos matriculados a nombre de minusválidos para su uso exclusivo. Esta exención se aplicará en tanto se mantengan dichas circunstancias, tanto a los vehículos conducidos por personas con discapacidad como a los destinados a su transporte, y no resultará aplicable a los sujetos pasivos beneficiarios por más de un vehículo simultáneamente. Se considerarán personas con minusvalía quienes tengan esta condición legal en grado igual o superior al 33 por 100. Esta nueva regulación ha quedado recogida en el artículo 93 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales.

La normativa reguladora del aseguramiento obligatorio de vehículos permite que el seguro sea contratado por persona distinta al propietario.

En consecuencia, se recomendó el inicio de los trámites necesarios para modificar la Ordenanza reguladora del Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica, de forma que a los solicitantes de la exención prevista en el artículo 93.1 *e*) del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, cuando se trate de minusválidos que por la gravedad de sus lesiones no puedan conducir, no se les exija la aportación de su carné de conducir ni la póliza de seguro del vehículo a su nombre (0419498).

1.1.3.3. Ayuntamiento de Granada

Recomendación sobre prevención y sanción de la contaminación acústica padecida en la ciudad de Granada, difusión de información, y no promoción del fenómeno del «botellón»

Esta recomendación ha sido formulada con arreglo a las siguientes consideraciones:

1. Que no pierda de vista los antecedentes del problema de la contaminación acústica en la ciudad de Granada, las características del proceso que ha llevado a la situación actual, y que el ruido sólo desaparecerá con la eliminación efectiva de los focos que lo generan y con la adopción efectiva de medidas de aislamiento cuando sea preciso o inevitable.
2. Que complete la labor preventiva con la sancionadora y la correctora de la contaminación, y no las excluya.
3. Que no se posponga para el largo plazo la redacción de las ordenanzas ambientales en materia de ruido, sea a título de codificación, modificación o adaptación de las existentes y en vigor.
4. Que desarrolle y complete el «Proyecto Jericó» de supervisión de actividades de ocio mediante un doble sistema, de autoevaluación y de evaluación por el público del desempeño del propio sistema, de modo que los ciudadanos puedan contrastar la primera con la que ellos mismos pueden efectuar. Para ello se recomienda la inclusión de datos, siquiera básicos, sobre la actividad de supervisión municipal, por ejemplo en la forma, muy similar si no idéntica, a la ofrecida para telefonía móvil por el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, Secretaría

de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información, en www.setsi.mcyt.es/movil/top_mov.htm.

5. En general, que complete sus previsiones con mecanismos, tal vez periódicos, de evaluación de los resultados puestos a disposición del público.
6. Que reconsidere el punto de vista en exceso comprensivo que las autoridades parecen tener del problema de la contaminación acústica generada por el fenómeno del «botellón»; sobre su tratamiento no tanto como «disfrute» sino como «padecimiento» sobre todo —aunque no sólo— por terceros; y que no lo considere «bien ordenado» entre tanto haya vecinos a quienes perjudique si no tienen el deber de padecer sus efectos. Que no tienda a una indebida o indeseable institucionalización mediante la organización de medios (personales, materiales) para su preservación. Asimismo que reconsidere la utilización como reclamo, incluso turístico, de la ordenación necesaria de este fenómeno.
7. Que remita a esta Institución una evaluación de su actividad respecto del objeto de la presente investigación periódicamente, indicativamente de forma semestral, hasta el 2007 si es que antes no se alcanzaran soluciones que la hicieran innecesaria (0111072).

1.1.3.4. Ayuntamiento de Madrid

Recomendación sobre inclusión en los boletines de denuncia por infracciones de tráfico, de los nombres que aparezcan en los documentos oficiales aportados por los interesados y que, si los nombres no figuran en lengua castellana, no se proceda a su traducción

Con motivo de una queja presentada por un ciudadano pudo conocerse que un agente de tráfico del Ayuntamiento de Madrid había procedido, en la confección de un boletín de denuncia, a la traducción al castellano del nombre de un ciudadano que figuraba en la documentación aportada en una lengua española diferente al castellano. En orden a que se respete con absoluta fidelidad el nombre de las personas, se formuló la recomendación de que se dictasen las correspondientes instrucciones para que, en los boletines de denuncia por infracciones de tráfico, se consignen los nombres que aparezcan en los documentos oficiales de los interesados y en aquellos en los que dichos nombres no sean en lengua castellana, no se proceda a su traducción (0500571).

1.1.3.5. Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz (Madrid)

Recomendación sobre la necesidad de adecuar el procedimiento que se sigue para la retirada de vehículos abandonados, a lo dispuesto en la legislación general sobre procedimiento administrativo, de manera que, en todo caso, antes de proceder a la retirada de un vehículo, se notifique al titular del mismo la tramitación del correspondiente expediente

En el municipio de Torrejón de Ardoz (Madrid) pudo constatarse que, conforme a lo dispuesto en el artículo 86 de la antigua Ordenanza municipal de limpieza de esa corporación, procedía, con posterioridad a la retirada del vehículo abandonado, que se notificase al titular del vehículo que éste había sido retirado. En la misma notificación se le requería para que manifestase si, de acuerdo con el artículo 3.2 de la Ley 42/1975, de

Recogida y Tratamiento de los Desechos y Residuos Sólidos Urbanos, dejaba el vehículo o sus restos a disposición del Ayuntamiento, que adquiriría su propiedad o, por el contrario, optaba por hacerse cargo de los mismos para su eliminación conforme a las prescripciones de dicha ley.

No obstante, había que considerar que el artículo 34 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, establecía que si durante la instrucción de un procedimiento que no hubiera tenido publicidad en forma legal, se advertía la existencia de personas que fueran titulares de derechos o intereses legítimos y directos, cuya identificación resultase del expediente y que pudieran resultar afectados por la resolución que se dictase, se comunicaría a dichas personas la tramitación del procedimiento.

Por tanto, sin perjuicio de la obligación de notificar la retirada del vehículo en los términos expuestos, debería notificarse a su titular, con anterioridad a dicha retirada, la instrucción del correspondiente expediente, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Asimismo, había que considerar que, según lo dispuesto en el artículo 85 de la antigua Ordenanza municipal de limpieza de la mencionada corporación, se consideraban abandonados no sólo los vehículos, o sus restos, que por sus signos exteriores no fueran aptos para circular por carecer de alguno de los elementos necesarios, sino también los vehículos que, contando aparentemente con la totalidad de estos elementos, permaneciesen en idéntica posición de estacionamiento durante un cierto tiempo que no se precisaba.

La amplitud del concepto de vehículo abandonado que utilizaba la citada ordenanza suponía que, en ocasiones, el vehículo retirado que se presumía abandonado no lo estuviera realmente, por lo que la notificación al titular del vehículo de que se ha iniciado la tramitación del procedimiento no sólo supondría dar cumplimiento a un deber legal, sino que, además, evitaría perjuicios innecesarios al titular del mismo, ya que antes de proceder a su retirada de la vía pública, se le comunicaría que puede hacerse cargo del vehículo en un plazo determinado y, de no hacerlo, se procedería a su retirada conforme a lo previsto en la Ordenanza municipal de limpieza.

Por cuanto antecede, se recomendó que se dictaran las instrucciones oportunas para adecuar el procedimiento que se seguía para la retirada de vehículos abandonados a lo dispuesto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, promoviendo, si se considerase necesario, la modificación de la Ordenanza municipal de limpieza, de manera que, en todo caso, antes de proceder a la retirada de un vehículo, se notifique al titular del mismo la tramitación del correspondiente expediente (0314974).

1.1.3.6. Ayuntamiento de Siero (Asturias)

Recomendación sobre resolución expresa a recursos presentados

Del examen de los documentos aportados en una queja, se pudo deducir que la Administración local, transcurrido más de un año desde su presentación, no había resuelto el

recurso formulado por el interesado. Por ello, se hizo saber al Ayuntamiento de Siero que la resolución expresa de un recurso no quedaba al arbitrio de la Administración, sino que la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en su artículo 42, contempla la obligación de resolución expresa en todos los procedimientos y establece un sistema de recursos con la finalidad de reforzar las garantías jurídicas de los ciudadanos frente a la actuación de la Administración.

De otra parte, el artículo 117.2 de la mencionada Ley dispone el plazo máximo de un mes para dictar y notificar la resolución del recurso de reposición, que deberá ser motivada.

Por las razones expresadas se recomendó al Ayuntamiento de Siero que adoptase las medidas oportunas para que, en adelante, se dictase resolución expresa en todos los recursos formulados por los ciudadanos (0417261).

1.1.4. Otros

1.1.4.1. Consejo General de la Abogacía Española

Recomendación sobre formas de actuación, organización y coordinación de los servicios de asistencia jurídica a los extranjeros en España

Las recomendaciones formuladas al presidente del Consejo General de la Abogacía Española, con ocasión de la elaboración del Informe sobre Asistencia Jurídica a los Extranjeros en España, fueron las siguientes:

1. Que se promueva la adopción por los colegios, particularmente por aquellos en los que se producen con más frecuencia actuaciones de extranjería que afectan a grupos numerosos de inmigrantes, la adopción de planes de contingencia tendentes a asegurar a todos los beneficiarios de la asistencia jurídica que ésta se presta de forma individualizada y por profesionales, cuya carga de trabajo les permita dedicar una atención suficiente a cada uno de los asuntos que hayan de atender.

2. Que en el marco de las atribuciones que ostenta ese Consejo, se dé traslado a los colegios de abogados y se promuevan las medidas oportunas a fin de establecer como principio general en los ámbitos de extranjería y asilo la unidad de la actuación letrada. De acuerdo con dicho principio, la designación de letrado para la llevanza de un asunto se hará extensiva, en lo posible, a todas las fases del procedimiento administrativo, incluida en su caso la ejecución forzosa, las eventuales solicitudes de medidas de internamiento, así como a los procesos ante la jurisdicción contencioso-administrativa que procedan.

3. Que, en colaboración con los colegios que se integran en ese organismo, se promueva y establezca bajo la responsabilidad del mismo, una base de datos de actuaciones profesionales en materia de extranjería y asilo, que permita a los letrados compartir información con altos niveles de seguridad, para disponer de conocimiento de las actuaciones previas que hayan podido realizarse por otros

letrados y facilitar la mayor concertación y coherencia de la actuación de los distintos profesionales.

A fin de asegurar la actualización de esta base y su asunción como instrumento general de gestión de la información, ese Consejo deberá promover fórmulas para establecer progresivamente su conocimiento y manejo, así como los datos e informes que deben ser incluidos.

4. Que, en concertación con las administraciones encargadas del pago de los servicios de asistencia jurídica, se promueva, por ese Consejo, un sistema de concertación a fin de paliar la desvinculación y demás dificultades prácticas, que surgen para la atención jurídica de los ciudadanos extranjeros que son enviados a centros de internamiento, alejados del lugar de tramitación del expediente de expulsión del que el internamiento traiga causa, salvaguardando en todo caso la coherencia y unidad de criterio de la actuación letrada.

5. Que en relación con el procedimiento de asilo, se promueva la elaboración de un modelo de dossier único, disponible en varios idiomas, redactado en términos accesibles y utilizable por el conjunto de los letrados, con independencia de que presten sus servicios en el turno colegial o en una entidad no gubernamental, a fin de que pueda servir de soporte para la información que ha de proporcionarse por los letrados a las personas cuya solicitud de asilo haya sido admitida a trámite.

6. Que ese Consejo se sirva promover cuantas iniciativas considere oportunas, especialmente con aquellos colegios de abogados en los que mayor incidencia tiene la asistencia letrada a los solicitantes de asilo, para que en la normativa reguladora de dicha asistencia se tengan en cuenta las consideraciones incluidas en el apartado II 6.5.7 del presente informe.

7. Que, en colaboración con los colegios y a fin de asegurar el acceso y conocimiento por parte de los letrados españoles de la legislación extranjera, en particular respecto de cuestiones relativas a la legislación sobre expulsiones de los Estados miembros de la Unión Europea, los datos sobre zonas de origen para los trámites de asilo y la situación sociofamiliar de los menores extranjeros no acompañados, se promueva y mantenga actualizado un sistema de información para los letrados.

   En el desarrollo de esta función de apoyo deben contemplarse, igualmente, el establecimiento progresivo de sistemas de colaboración con entidades homólogas de los países de interés, para facilitar en lo posible una actuación de defensa jurídica concertada cuando resulte necesario.

8. Que, en colaboración con los colegios de abogados y las administraciones con competencias en el pago de los servicios de asistencia jurídica, se promueva la existencia de sistemas de interpretación a disposición de los letrados, que permitan la interlocución de éstos con sus clientes.

9. Que en colaboración con los colegios de abogados se establezcan programas formativos, para aumentar los contenidos y carga lectiva de los cursos de formación para letrados adscritos a los turnos de extranjería. Que por parte de los colegios

se evalúe la suficiencia de la formación recibida, dando entrada en los procesos de evaluación a especialistas no colegiados.

10. Que, por parte de ese Consejo, se dé traslado a todos los colegios de abogados, de la conveniencia de que en materia de formación para la asistencia a menores extranjeros infractores, se incluyan contenidos sobre, al menos, las siguientes materias:

    — El principio de reagrupación familiar (artículo 35 de la Ley de extranjería y artículo 92 de su Reglamento).

    — Normativa de protección de menores (Ley Orgánica 1/1996 y artículo 172 Código Civil).

    — Normativa de protección según cada Comunidad autónoma.

    — Normativa sobre integración laboral de los menores extranjeros [artículos 40 *j*) y 41.1 *k*) Ley extranjería].

11. Que conjuntamente con los colegios de abogados se fomente la adopción de protocolos y su difusión entre la profesión. Contemplando al mismo tiempo mecanismos de actualización y mejora de dichos instrumentos.

12. Que ese Consejo inste a los colegios a que desarrollen programas de supervisión, sobre la actuación de los letrados adscritos a los servicios de extranjería y asilo, en los términos previstos en la conclusión 1.2.9 de este informe.

13. Que se promueva la creación de un servicio de apoyo técnico a la función que desarrollen los letrados en materia de extranjería y asilo, para que éstos puedan recibir orientación y la información adicional que les resulte necesaria para la preparación y mejor defensa de sus asistidos (05024400).

1.1.4.2. Federación Española de Municipios y Provincias

Recomendación sobre los problemas que para los ciudadanos acarrea el sistema de estacionamiento regulado de vehículos en los municipios

En relación con los problemas generales del aparcamiento regulado, se dirigió a esta Institución un ciudadano exponiendo diversas consideraciones, en relación con el sistema de estacionamiento regulado de vehículos, que afecta a un número cada vez mayor de ciudadanos y conlleva un número cada vez más elevado de sanciones y la recaudación de cantidades millonarias para las arcas municipales.

Existen diferentes problemas relacionados con este sistema que generan preocupación ciudadana.

En primer lugar, los empleados del sistema de aparcamiento regulado no son autoridad ni agentes de la autoridad, constituyendo sus observaciones denuncias voluntarias que habrían de ser notificadas conteniendo el texto íntegro del acto denunciado, debiendo constar día, hora, número de matrícula del vehículo, delimitación con la máxima precisión de cuál ha sido la infracción cometida, y nombre y apellidos del denunciante. Sin

embargo, lo que se viene realizando actualmente es una notificación que contiene una imputación genérica como, por ejemplo, «distintivo no válido», «aparcamiento indebido», sin los elementos que permitan determinar con seriedad la veracidad de lo imputado (por ejemplo, las razones por las que no es válido el distintivo o no es debido el aparcamiento), lo que dificulta extraordinariamente cualquier posibilidad de defensa efectiva.

En segundo lugar, se constata la notable constricción que padecen los administrados, sobre todo en las grandes ciudades, cuando desean aparcar su vehículo particular. Además de deber abonar el impuesto de circulación correspondiente, han de abonar la tasa establecida por aparcar en zona regulada, zona que, por otra parte, es cada vez mayor y no se limita a los barrios más céntricos y colapsados. Además de tener que abonar las cantidades establecidas, padecen el riesgo de ser sancionados por razones que, en ocasiones, no se ajustan a la realidad. En muchas ocasiones, personas de ingresos medios y bajos se ven acosadas por multas de las que no pueden defenderse de una manera efectiva, lo que genera un descontento social cada vez mayor y una repulsa al sistema de aparcamiento regulado en los municipios en los que está establecido.

En tercer lugar, se constata que generalmente no existen aparcamientos que no sean de pago en el centro de las ciudades. El ciudadano debe optar entre una plaza de garaje, aparcar pagando en la zona correspondiente de estacionamiento limitado, o exponerse a ser multado con fundamento o sin él, dadas las dificultades de defensa antes apuntadas. En este sentido, se echan de menos políticas de aparcamientos municipales gratuitos o bonificados para los ciudadanos que más necesidad puedan tener. Esta realidad agrava los efectos sociales negativos del sistema de aparcamiento regulado, tal y como está configurado actualmente.

Por todo lo anterior, se recomendó a la Federación Española de Municipios y Provincias que se valorase la conveniencia y oportunidad, dadas las repercusiones sociales del sistema de sanciones derivado del aparcamiento regulado, de impulsar en los municipios afectados el más estricto respeto a las garantías del procedimiento sancionador. En particular, debe asegurarse la tipificación e imputación precisas de la presunta infracción, sin referencias genéricas que dificulten la defensa. Al propio tiempo, se insta desde esta Institución a una toma de conciencia de los serios problemas logísticos y económicos que produce el sistema a los ciudadanos y, en consecuencia, a que se impulsen políticas públicas de creación de aparcamientos gratuitos o bonificados para los mismos (0507135).

1.1.4.3. Fiscalía General del Estado

Recomendación sobre formas de actuar por parte del Ministerio Fiscal, en relación con la asistencia jurídica a los extranjeros en España

Esta Institución se dirigió al Fiscal General del Estado, a la vista de las conclusiones contenidas en el Informe sobre asistencia jurídica a los extranjeros en España, formulando las siguientes recomendaciones:

1. Que se dicte una instrucción estableciendo que, en aquellos casos en los que existan dudas acerca de la edad de los menores extranjeros, los fiscales, una vez efectuadas las pruebas de diagnóstico pertinentes, emitan una resolución motivada en la que de manera expresa determinen la edad del menor a todos los efectos.

2. Que se dicte una instrucción sobre actuación del Ministerio Fiscal en los casos de internamiento, que recoja, entre otros extremos, los siguientes aspectos:

   — La presencia del Ministerio Fiscal en las audiencias judiciales a los ciudadanos extranjeros.

   — Que se vele para que, al tiempo que se pone a disposición de un juzgado a un ciudadano extranjero, le sean remitidos los documentos que acrediten las verificaciones efectuadas sobre su identidad en los ficheros policiales, así como todas las anotaciones que obren en dichos ficheros.

   — En tanto no se produce la modificación de las leyes procesales, para que la audiencia al extranjero sobre el que se ha solicitado una medida de internamiento se haga a través de una vista, que se adopte el criterio de favorecer las posibilidades de participación de los letrados en dicha audiencia, así como la posibilidad de que éstos propongan la práctica de alguna prueba o anuncien su presentación.

   — Que el Ministerio Fiscal supervise la competencia territorial del juzgado, ante el que se presenta la solicitud de internamiento, requiriendo del mismo su inhibición si se aprecia que no se corresponde con el lugar de la detención.

   — Que en las solicitudes de internamiento conforme a las previsiones del artículo 64.3 de la Ley de extranjería, si el interesado manifiesta haber estado sometido a una medida de privación de libertad de naturaleza similar al internamiento, durante la tramitación del expediente en otro país miembro de la Unión Europea, el criterio de ese Ministerio Fiscal sea el de oponerse a la autorización de la medida solicitada por la Administración española, hasta tanto no pueda ésta desvirtuar la declaración del interesado (05024392).

1.1.4.4. Instituto Cervantes

Recomendación sobre procesos de selección de personal

A través de una queja se tuvo conocimiento de que en un proceso selectivo, convocado por el Instituto Cervantes, se habría actuado de forma no ajustada a las bases de la convocatoria.

La discrepancia con el criterio del Instituto se centraría en la valoración de los méritos establecidos en las bases del mencionado proceso y, en concreto, en lo relativo al idioma, dejando al margen la valoración de otros méritos, cuya correspondencia con lo establecido en las bases podría prestarse a un mayor margen de apreciación dentro de la discrecionalidad técnica, que viene siendo reconocida tradicionalmente por nuestros tribunales de justicia al órgano de selección en la valoración de los mismos, principalmente por razón de su especialización.

El hecho es que la comisión selectiva llevó a cabo una amplia interpretación de las bases, en las que sólo figuraba la valoración del idioma inglés, acordando conceder la misma puntuación a otros idiomas, excediéndose con ello, a nuestro criterio, de la citada facultad de interpretación, con infracción de las bases del concurso-oposición.

Por ello, se recomendó a la dirección del Instituto Cervantes que, en adelante, en los procesos de selección del personal de plantilla de ese Instituto, se garantice plenamente la aplicación de los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad conforme a lo establecido en el artículo 25 del Reglamento del Instituto Cervantes, aprobado por Real Decreto 1526/1999, en consonancia con los mismos principios contemplados en el artículo 14 en relación con el 103 de la Constitución y, en consecuencia, que se valoren en la prueba selectiva, únicamente, los méritos allí contemplados y que formen parte de las bases de la convocatoria de selección (0426301).

1.2. Recomendaciones rechazadas

1.2.1. Administración General del Estado

1.2.1.1. Ministerio de Administraciones Públicas

— Subsecretaría

Recomendación sobre los procedimientos de promoción interna

El artículo 18 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, en la redacción dada por la Ley 22/1993, de 29 de diciembre, dispone, en su párrafo quinto, que los tribunales o las comisiones de selección no podrán declarar que ha superado los procesos selectivos un número superior de aspirantes al de plazas convocadas, por lo que cualquier propuesta que contravenga lo anteriormente establecido será nula de pleno derecho.

Esta limitación sólo es aplicable en el sistema de oposición y en la fase de oposición del concurso-oposición, ya que es aquí donde puede haber suspensos o aprobados. En el concurso o en esta fase del concurso-oposición no hay exámenes, pruebas o ejercicios y, por tanto, no hay tampoco suspensos o aprobados, sino una relación priorizada de aspirantes en función de los méritos que cada uno tenga, por lo que se va eligiendo, de acuerdo con el puesto que se ocupa en la relación hasta cubrir las plazas convocadas, por lo que no puede haber más aprobados que plazas disponibles.

El hecho de que en algunos procesos de promoción interna, se apruebe en la fase de oposición del concurso-oposición a más aspirantes que plazas ofertadas no es acorde con lo previsto en el citado artículo 18 de la Ley 30/1984, por lo que se recomendó a la Subsecretaría del Ministerio de Administraciones Públicas que, en los concursos-oposición que se desarrollan en los procesos de promoción interna, la superación de la fase de la oposición determine establecer qué aspirantes han promocionado, sirviendo la fase del concurso solamente para establecer el orden de prelación de los finalmente aprobados. De acuerdo con este criterio, los tribunales calificadores no podrían declarar aprobados en la fase de oposición a más aspirantes que plazas se hayan ofertado (0501595).

1.2.1.2. Ministerio de Defensa

— Subsecretaría

Recomendación sobre prestación sanitaria del régimen especial de la Seguridad Social de las Fuerzas Armadas

A través de una queja se conoció la situación de la esposa de un militar que tenía derecho por título propio a percibir la asistencia sanitaria por otro régimen de la Seguridad Social y, en consecuencia, le correspondían un cuadro médico y unos centros sanitarios distintos a los del resto de su familia.

Se inició la correspondiente investigación, basada en el deber de protección a la familia y se recomendó a la Subsecretaría del Ministerio de Defensa que se adoptasen las medidas necesarias, mediante la suscripción del oportuno convenio, que permitieran que los beneficiarios de la prestación sanitaria del régimen especial de la Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, que por título propio tengan derecho a asistencia sanitaria de la Seguridad Social, pudieran disfrutar de las mismas prestaciones que el resto de la unidad familiar a la que pertenecen, a fin de evitar la distorsión que supone para los afectados que les correspondan otro cuadro médico y otros centros sanitarios distintos a los de los demás miembros de su familia (0414947).

Recomendación sobre prestación económica por incapacidad temporal abonada por el Instituto Social de las Fuerzas Armadas

El compareciente, perteneciente al Ejército del Aire, pasó a la situación de excedencia voluntaria al haberle sido adjudicado un puesto de trabajo en la Comunidad de Madrid. En el desempeño del citado puesto de trabajo sufrió un accidente que le llevó a la situación de baja médica de carácter temporal, sin que el Instituto Social de las Fuerzas Armadas, a cuya cobertura estaba acogido con carácter voluntario, le abonase la correspondiente prestación económica, ya que la situación de incapacidad laboral de carácter temporal no está prevista en el marco legal por el que se regula el personal de las Fuerzas Armadas y solamente se contempla el abono de la citada prestación económica a los funcionarios civiles incorporados al citado Instituto.

Existe en este aspecto una base legal, que está produciendo, a juicio de esta Institución, una situación injusta y perjudicial para los afectados, por lo que se resolvió formular a la Subsecretaría de Defensa la recomendación de que se realizasen por ese departamento, en el ámbito de sus competencias, las actuaciones necesarias que permitan la modificación de la citada normativa actualmente vigente, a fin de que se posibilite que los militares afiliados al Instituto Social de las Fuerzas Armadas, que estén en situación de excedencia voluntaria prestando servicio activo como funcionarios civiles en otro cuerpo o escala de cualquier Administración pública, puedan acceder a los derechos que por incapacidad temporal transitoria pudieran corresponderles (0500519).

1.2.1.3. Ministerio de Economía y Hacienda

— Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos

Recomendación sobre tributación, en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, de las indemnizaciones por prisión como consecuencia de la Guerra Civil

En relación con esta cuestión, en el año 2003, con ocasión de otra queja similar, se formuló a la Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos la recomendación de que se recogiera expresamente la no sujeción al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas de las indemnizaciones concedidas por las comunidades autónomas, a favor de quie-

nes sufrieron privación de libertad en establecimientos penitenciarios, como consecuencia de los supuestos contemplados en la Ley de Amnistía o, en todo caso, que se aclarase la aplicación de la exclusión tributaria a estas indemnizaciones, a fin de que tuviesen un tratamiento unitario.

Esta recomendación fue rechazada en su momento, comunicando la Administración que en el caso de plantearse una modificación de la normativa del impuesto, podría ser objeto de estudio y consideración.

A la vista de la posibilidad de un cambio en la regulación del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, se estimó procedente la reiteración de la anterior recomendación (0428926).

— Secretaría General de Hacienda

Recomendación sobre tributación por el Impuesto de Actividades Económicas del ejercicio 2003, de las empresas que iniciaron su actividad en el año 2002

El texto de la disposición adicional octava de la Ley 51/2002, de 27 de diciembre, de reforma de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, actualmente recogida en la disposición adicional duodécima del texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, establece que la exención de inicio en el Impuesto de Actividades Económicas sólo será de aplicación a los sujetos pasivos que comiencen su actividad a partir del 1 de enero de 2003 y que si la actividad se hubiera iniciado en 2002, el coeficiente de ponderación aplicable en 2003 será el menor de los previstos en el artículo 86 del texto refundido mencionado.

En consecuencia, se formuló una recomendación para que por el órgano competente del Ministerio de Economía y Hacienda se iniciasen los trámites necesarios, para la modificación de la disposición adicional duodécima del texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, de forma que las empresas que iniciaron su actividad en el año 2002 y tuviesen en ese ejercicio un importe neto de la cifra de negocios inferior a un millón de euros, quedasen exentas de pago del Impuesto sobre Actividades Económicas en el año 2003 (0401408).

1.2.1.4. Ministerio de Educación y Ciencia

— Secretaría General de Educación

Recomendación para que no se suprima la posibilidad de conceder becas de movilidad a alumnos que formen unidades familiares independientes

Las disposiciones normativas que anualmente han venido convocando las becas de movilidad, para los alumnos universitarios que cursan estudios fuera de su Comunidad autónoma, prevén expresamente su concesión a los alumnos que constituyan unidades familiares independientes. Sin embargo a partir de la convocatoria para el curso 2005-2006 se suprime esta posibilidad por el Ministerio de Educación y Ciencia, al considerar que cuando la unidad familiar la forma una sola persona se entiende que el domicilio está donde esa persona reside.

Las becas de movilidad son una garantía para que los alumnos con menores niveles de renta, puedan acceder a la educación universitaria en el centro de su elección, en las mismas condiciones que aquellos que disponen de suficientes medios económicos para trasladar su residencia a la localidad donde dicho centro se encuentre.

Por ello no parece adecuado que cuando ya está totalmente implantado el distrito abierto en todas las universidades españolas y deben por tanto no solo mantenerse, sino ampliarse las fórmulas que impidan que el nivel de renta dificulte la movilidad estudiantil, haya quedado suprimida, respecto a anteriores convocatorias, la mención que hasta ahora se venía haciendo del umbral máximo de renta para familias de un miembro, con la intención de evitar que las becas de movilidad puedan ser percibidas por alumnos que constituyan unidades familiares de menos de dos miembros, reduciendo con ello la hasta ahora alentada movilidad estudiantil y dificultando, en suma, el pleno desarrollo de las medidas adoptadas en su día para permitir la libre elección de universidad por el alumno, con independencia de su situación socio-económica.

En consecuencia se recomendó a la Secretaría General de Educación que se mantenga en la actual convocatoria de becas de movilidad, y en las sucesivas que sean convocadas, la posibilidad de su concesión a alumnos que formen unidades familiares independientes (0411201).

— Dirección General de Cooperación Territorial y Alta Inspección

Recomendación para que las becas de residencia aumenten su cuantía así como los umbrales de renta para obtenerlas, en función de la mayor distancia del domicilio familiar con el centro universitario

El Ministerio de Educación y Ciencia convoca anualmente dos tipos de becas, dirigidas a cubrir los gastos de residencia de los alumnos que deben residir en lugar distinto de su domicilio: las becas de residencia para alumnos que cursan estudios en centros de su Comunidad autónoma y las becas de movilidad para alumnos que lo hacen en centros de una Comunidad autónoma distinta a la propia.

Tras el estudio de diversas quejas se comprobó que no es infrecuente que los alumnos que sólo tienen acceso a las de residencia, por seguir estudios en un centro de su propia Comunidad autónoma, éste se encuentra tan alejado de su domicilio que soportan gastos por residencia similares o incluso superiores a los que asumen los alumnos universitarios que cursan estudios fuera de su Comunidad autónoma, pero en un centro no excesivamente alejado de su domicilio, y sin embargo estos últimos pueden optar más fácilmente a una beca de movilidad, al establecer la correspondiente convocatoria fórmulas de valoración de renta familiar, sensiblemente menos estrictas que las que se aplican en las convocatorias para alumnos que solicitan beca para estudiar en su misma Comunidad autónoma, siendo por otra parte la cuantía que perciben por la beca muy superior que la destinada a la ayuda por residencia contemplada en éstas.

Esta situación puede incidir negativamente en la intención que persiguen las becas y ayudas al estudio, de permitir que el alumno pueda solicitar plaza en el centro universitario de su elección con independencia de su nivel de renta familiar, todo lo cual requiere que sean incrementadas las cuantías de las ayudas de residencia en función de la mayor o menor distancia entre el domicilio familiar y el centro docente elegido, así

como que sean suavizados los requisitos económicos exigidos cuando exista una gran distancia, aunque estén ambos situados en la misma Comunidad autónoma.

Por tanto se recomendó a la Dirección General de Cooperación Territorial y Alta Inspección del Ministerio de Educación y Ciencia que se convoquen becas dirigidas a alumnos que cursen estudios en cualquier universidad de su Comunidad autónoma, de cuantía suficiente para cubrir los gastos que pueda ocasionar la residencia del alumno, en función de la menor o mayor distancia de su domicilio con el centro universitario elegido, y para su concesión se establezcan umbrales de renta familiar más altos que los que se señalan para la obtención de la ayuda por residencia en la Orden ECI/2039/2005, de 17 de junio, por la que se convocan becas y ayudas al estudio de carácter general, para el curso académico 2005/2006, para alumnos de niveles posobligatorios no universitarios y para universitarios que cursan estudios en su Comunidad autónoma (0501886).

1.2.1.5. Ministerio de Fomento

— Secretaría de Estado de Infraestructuras y Planificación

Recomendaciones sobre planificación aeroportuaria; sobre evaluación de impactos y su corrección, y sobre la construcción, modificación y conservación de las infraestructuras aeroportuarias respecto del aeropuerto Madrid-Barajas

Se recomienda la revisión de cuantos instrumentos de planeamiento carezcan de determinaciones válidas y efectivas sobre previsión, corrección y compensación del ruido aeroportuario. También la supervisión del planeamiento urbanístico especial e inicio, normalmente con los ayuntamientos y participando la Comunidad autónoma, de cuantas acciones de coordinación de instrumentos de planificación sean necesarias para hacer concordar unos y otros.

Los supuestos indemnizatorios del título V de la Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen del Suelo y Valoraciones no son idénticos, o no lo son necesariamente, a los de la disposición adicional única de la Ley de Navegación Aérea, luego las eventuales indemnizaciones tampoco han de correr necesariamente a cargo de la Administración urbanística sino de la aeroportuaria (0311145 y 0402314).

Recomendaciones sobre planificación aeroportuaria; sobre evaluación de impactos y su corrección, y sobre la construcción, modificación y conservación de las infraestructuras aeroportuarias respecto de la base aérea de San Javier (Murcia) y del aeropuerto Madrid-Barajas

Se han formulado las recomendaciones siguientes:

1ª) Revisión de cuantos instrumentos de planeamiento carezcan de determinaciones válidas y efectivas sobre previsión, corrección y compensación del ruido aeroportuario y demás molestias que las operaciones aeroportuarias puedan llevar consigo. También la supervisión del planeamiento urbanístico especial e inicio, normalmente con los ayuntamientos y participando las comunidades autónomas, de cuantas acciones de coordinación de instrumentos de planificación sean necesarias para hacer concordar unos y otros.

Los supuestos indemnizatorios del título V de la Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen del Suelo y Valoraciones no son idénticos, o no lo son necesariamente, a los de la disposición adicional única de la Ley de Navegación Aérea, luego las eventuales indemnizaciones tampoco han de correr necesariamente a cargo de la Administración urbanística sino de la aeroportuaria.

2ª) Publicación a la mayor brevedad de los mapas o afecciones acústicas, resultantes de las actuales y previsibles exposiciones al ruido en el aeropuerto o base aérea, hasta que se aprueben los mapas acústicos conforme a la Ley del Ruido (LR). Dado el nivel de exigencia, no particularmente alto en cuanto a tramitación, deberían estar listos mucho antes de las fechas tope de 30 de junio de 2007 y 2012 (disposiciones transitoria 3.ª y adicional 1.ª de la LR).

3ª) Ha de procurar la mejora efectiva y asentar plenamente el ejercicio de la potestad de control de tráfico aéreo para evitar las afecciones por ruido, actualmente por debajo de los niveles de ejercicio pronto y eficaz, según denuncias no contradichas y aun confirmadas por la propia Administración sobre deficiencias en el control y casos no coyunturales de sobrevuelo de poblaciones (0214097, 9902553, 0104833, 0207796, 0217161 y 0313154).

Recomendaciones sobre planificación aeroportuaria; sobre evaluación de impactos y su corrección, y sobre la construcción, modificación y conservación de las infraestructuras aeroportuarias respecto del aeropuerto de Cuatro Vientos (Madrid) y de la base aérea de Zaragoza

Se han formulado las siguientes recomendaciones:

1ª) Revisión de cuantos instrumentos de planeamiento carezcan de determinaciones válidas y efectivas sobre previsión, corrección y compensación del ruido aeroportuario. También la supervisión del planeamiento urbanístico especial e inicio, normalmente con los ayuntamientos y participando las comunidades autónomas, de cuantas acciones de coordinación de instrumentos de planificación sean necesarias para hacer concordar unos y otros.

Los supuestos indemnizatorios del título V de la Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen del Suelo y Valoraciones no son idénticos, o no lo son necesariamente, a los de la disposición adicional única de la Ley de Navegación Aérea, luego las eventuales indemnizaciones tampoco han de correr necesariamente a cargo de la Administración urbanística sino de la aeroportuaria.

2ª) Publicación a la mayor brevedad de los mapas o afecciones acústicas, resultantes de las actuales y previsibles exposiciones al ruido en el aeropuerto o base aérea, hasta que se aprueben los mapas acústicos conforme a la Ley del Ruido (LR). Dado el nivel de exigencia, no particularmente alto en cuanto a tramitación, deberían estar listos mucho antes de las fechas tope de 30 de junio de 2007 y 2012 (disposiciones transitoria 3.ª y adicional 1.ª de la LR).

3ª) Ha de procurar la mejora efectiva y asentar plenamente el ejercicio de la potestad de control de tráfico aéreo para evitar las afecciones por ruido (0024867 y 0301144).

Recomendación sobre planificación aeroportuaria; sobre evaluación de impactos y su corrección, y sobre la construcción, modificación y conservación de las infraestructuras aeroportuarias respecto del aeropuerto de Sabadell

Se recomienda:

1ª) Revisión de los instrumentos de planeamiento que carezcan de determinaciones válidas y efectivas sobre previsión, corrección y compensación del ruido generado en el aeropuerto de Sabadell. También la supervisión del planeamiento urbanístico especial e inicio, normalmente con el Ayuntamiento y participando la Comunidad autónoma, de cuantas acciones de coordinación de instrumentos de planificación sean necesarias para hacer concordar unos y otros.

Los supuestos indemnizatorios del título V de la Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen del Suelo y Valoraciones no son idénticos, o no lo son necesariamente, a los de la disposición adicional única de la Ley de Navegación Aérea, luego las eventuales indemnizaciones tampoco han de correr necesariamente a cargo de la Administración urbanística sino de la aeroportuaria.

2ª) Publicación, a la mayor brevedad, de los mapas o afecciones acústicas resultantes de las actuales y previsibles exposiciones al ruido en el aeropuerto de Sabadell, hasta que se aprueben los mapas acústicos conforme a la Ley del Ruido (LR). Dado el nivel de exigencia, no particularmente alto en cuanto a tramitación, deberían estar listos mucho antes de las fechas tope de 30 de junio de 2007 y 2012 (disposiciones transitoria 3.ª y adicional 1.ª de la LR) (0206259).

1.2.1.6. Ministerio del Interior

— Dirección General de la Guardia Civil

Recomendación sobre abono de gastos de estacionamiento en los desplazamientos por razón del servicio

Como consecuencia de una queja, se tuvo conocimiento de la disconformidad del compareciente con el hecho de que, cuando los desplazamientos por razón de servicio se realizan en vehículo particular, la autorización de la orden de comisión comprendía únicamente el desplazamiento y no los gastos de estacionamiento del vehículo, cuando éste resulte necesario y esté debidamente justificado, como ocurre con el gasto producido por el aparcamiento del vehículo particular en las estaciones de ferrocarril, autobuses, puertos y aeropuertos que cuenten con justificación documental, en sustitución del desplazamiento en taxi entre las citadas estaciones, puertos o aeropuertos y el lugar de destino de la comisión o el lugar de la residencia oficial.

Por ello, se resolvió recomendar a la Dirección General de la Guardia Civil que se valorase la posibilidad de adoptar fórmulas que permitan el abono de los gastos de estacionamiento del vehículo particular, si se considera necesario y justificado, cuando la orden de comisión autorice el uso para el desplazamiento en dicho medio de transporte a efectos de que, como ocurre en otros supuestos, la estimación de la autorización lo sea en su totalidad (0502998).

— Dirección General de la Policía

Recomendación para que los ciudadanos extranjeros que deban permanecer en dependencias policiales por estar sujetos a un procedimiento de extranjería, sean inmediatamente informados de los derechos que les asisten en calidad de detenidos, especialmente en cuanto a la asistencia jurídica

Se recibió en esta Institución una queja en relación con una resolución de expulsión dictada por la Subdelegación del Gobierno en Santa Cruz de Tenerife, contra una ciudadana extranjera que se encontraba en nuestro país sin el correspondiente permiso de residencia. La citada ciudadana alegaba no haber dispuesto de la oportuna asistencia jurídica.

Realizadas por esta Institución las oportunas actuaciones, se mantuvo por la Subdelegación del Gobierno que la interesada no tuvo en ningún momento la condición de detenida, sino que su traslado y permanencia en dependencias policiales se realizó al amparo de lo prevenido en el artículo 20 de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, de Protección de la Seguridad Ciudadana.

De acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional en relación con el artículo 17 de la Constitución, la condición jurídica de la interesada no pudo ser otra más que la de detenida.

A la vista de lo anterior, esta Institución formuló una recomendación en el sentido de que en aquellos supuestos en los que un ciudadano extranjero deba permanecer bajo la responsabilidad y custodia de efectivos del Cuerpo Nacional de Policía en dependencias policiales, a fin de cumplir con trámites de extranjería, se le tenga en calidad de detenido y, en consecuencia, se proceda a informarle de los derechos que le asisten en tal condición. También se recomendó que cuando resulte de aplicación el procedimiento preferente, no se notifique la propuesta motivada de incoación de expediente al interesado más que en presencia de letrado (0400320).

1.2.1.7. Ministerio de Vivienda

— Dirección General de Arquitectura y Política de Vivienda

Recomendación sobre la innecesariedad de garantía hipotecaria en los préstamos destinados a actuaciones protegidas de rehabilitación de viviendas

Formulada recomendación para que, en ejercicio de la competencia que le atribuye la cláusula sexta de los convenios suscritos con las entidades de crédito, para la financiación de actuaciones protegidas en materia de vivienda y suelo del Plan 2002-2005, respecto del seguimiento de las posibles dudas sobre la interpretación y aplicación de los términos de dichos convenios, tanto en sus aspectos formales y de tramitación como en cuanto al logro de sus finalidades básicas, de modo que se eviten, en particular eventuales exclusiones o discriminaciones en cuanto a la concesión de préstamos cualificados, se declare que en los préstamos cualificados que se soliciten para actuaciones de rehabilitación, en las que no sea considerada preceptiva la constitución de garantía hipotecaria, según el artículo 5 *e*) del Real Decreto 1/2002, de 11 de enero, su efectiva concer-

tación estará condicionada a la existencia de un pacto entre las partes contratantes del préstamo (0402186).

1.2.2. Administración autonómica

1.2.2.1. Comunidad Autónoma de Andalucía

— Consejería de Educación

Recomendación sobre el acto de presentación previo al procedimiento selectivo, para el ingreso en los cuerpos de enseñanza secundaria

Como consecuencia de distintas quejas recibidas, se ha realizado una investigación sobre la oposición de la Consejería de Educación de la Junta de Andalucía, a que el acto de presentación previo al procedimiento selectivo para el ingreso en los cuerpos de enseñanza secundaria, se pueda realizar por medio de un representante.

La citada Administración fundamentaba su negativa a aceptar esta posibilidad en lo dispuesto en las bases de la convocatoria, al expresar que los aspirantes serían convocados para sus actuaciones ante los tribunales en un único llamamiento, siendo excluidos de los procesos selectivos quienes no comparecieran, salvo casos de fuerza mayor debidamente justificados y apreciados por el Tribunal.

No obstante, esta Institución considera que el citado acto de presentación no está incluido en la normativa básica de ingreso en los cuerpos docentes y que en él sólo se trasladan a los participantes una serie de referencias informativas, indicativas y orientativas, no requiriéndose ninguna aportación personalísima por parte del aspirante que tenga por finalidad obtener una demostración de sus conocimientos o de su capacitación.

Por otra parte, se debe tener en cuenta que en otras comunidades autónomas se ha permitido la comparecencia por sustitución en el indicado acto de presentación.

Sobre la base de estos argumentos, se recomendó a la Consejería de Educación de la Junta de Andalucía que se aplicase, en este caso, el artículo 32 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, sin más limitaciones que las que establezcan las leyes, interpretando las bases de las convocatorias de forma que no se opongan al citado precepto y admitiendo, por tanto, la posibilidad de que en el acto de presentación los aspirantes a los citados cuerpos docentes puedan actuar por medio de un representante debidamente acreditado (0419277).

— Consejería de Justicia y Administración Pública

Recomendación sobre exención de la tasa de derechos de examen a los desempleados

Un ciudadano planteó su disconformidad con el hecho de que, aun encontrándose en paro, hubiera debido abonar la tasa de derechos de examen del concurso-oposición para acceder al cuerpo superior facultativo convocado por la Consejería de Justicia y Administración Pública de la Junta de Andalucía.

Del contenido del escrito de queja, se deducía que la Comunidad Autónoma aprobó la Ley 9/1996, de 26 de diciembre, sobre medidas fiscales en materia de hacienda públi-

ca, contratación administrativa, patrimonio, función pública y asistencia jurídica a entidades de Derecho público, en cuyo artículo primero se crea la tasa por inscripción en las convocatorias para la selección del personal al servicio de la Junta de Andalucía, declarando únicamente la exención en el pago de esa tasa para «aquellos solicitantes que acrediten su condición de minusválido en un grado igual o superior al 33 por 100», no indicándose nada respecto a quienes se encuentren en situación de demanda de empleo.

En consecuencia, se recomendó a la Consejería de Justicia y Administración Pública de la Junta de Andalucía que, como ya se ha efectuado en la Administración del Estado y en las de otras comunidades autónomas, se promoviera la modificación del artículo 1 de la citada Ley 9/1996, con el fin de que también se incluya en las exenciones establecidas en la tasa por inscripción en las convocatorias para la selección del personal al servicio de la Junta de Andalucía a las personas que figuren como demandantes de empleo y que cumplan determinados requisitos (0428566).

1.2.2.2. Comunidad Autónoma de Canarias

— Consejería de Educación, Cultura y Deportes

Recomendación sobre inclusión en la lista de interinos docentes para cubrir posibles sustituciones

La resolución de 4 de junio de 2001, por la que se determinaba el procedimiento de adjudicación de destinos provisionales del profesorado de los cuerpos docentes no universitarios en centros públicos dependientes de la Comunidad Autónoma de Canarias, preveía que el personal sustituto de cualquier cuerpo y, en el caso del de maestros, el personal integrante de las listas para realizar sustituciones que no presentase instancia de participación en este procedimiento, sería excluido de la lista correspondiente, salvo casos de fuerza mayor debidamente acreditados y libremente apreciados por la Dirección General de Personal.

Examinada la expresada normativa, esta Institución consideró que existían dudas razonables respecto a que pudiera compatibilizarse el aludido supuesto de «fuerza mayor» con la libre aplicación a la que se condicionaba dicho concepto, porque es doctrina reiterada que los conceptos jurídicos indeterminados no permiten la elección de distintas alternativas, al modo que se establece la potestad discrecional, sino que, tratándose de elementos reglados, sólo resulta posible aceptar una única solución.

En este sentido, se considera que se había privado al interesado de conocer las razones por las que no se había tenido en cuenta la situación de fuerza mayor que había planteado, por lo que se resolvió recomendar a la Consejería de Economía, Cultura y Deportes de la Comunidad Autónoma de Canarias que adoptase las medidas necesarias para que las normas que se dicten, relativas al procedimiento de adjudicación de destinos provisionales al profesorado de los cuerpos docentes no universitarios, en centros públicos dependientes de esa Comunidad autónoma, prevean el mantenimiento en las listas de sustituciones de aquellos profesores que, por fuerza mayor o imposibilidad sobrevenida, no hubieran podido incorporarse al centro docente, sin que, una vez advertida esta circunstancia, se condicione la inclusión o exclusión de los afectados a la libre apreciación de la Administración (0419200).

— Consejería de Empleo y Asuntos Sociales

Recomendación para que se proceda al cierre del centro de menores de régimen cerrado «Amparo Rodríguez Pérez» en Gáldar (Las Palmas)

Como consecuencia de la visita realizada por asesores de esta Institución a un centro de menores de régimen cerrado ubicado en Punta de Gáldar en Gran Canaria, se pudo comprobar que el mismo presentaba graves carencias que dificultaban o impedían la finalidad para la que se creó. El elevado número de jóvenes y las reducidas dimensiones de los módulos, impedían dar cumplimiento a lo dispuesto en el apartado 3º del artículo 54 de la Ley Orgánica 5/2000 («Los centros estarán divididos en módulos adecuados a la edad, madurez, necesidades y habilidades sociales de los menores internados»), las instalaciones deportivas eran prácticamente inexistentes, los espacios destinados a talleres insuficientes para el número de jóvenes internados y no existía ninguna habitación destinada a biblioteca. Por otra parte las habitaciones de los menores eran de reducidas dimensiones para la ocupación que presentaban, su aspecto era de desorden y falta de limpieza y tenían poca luz.

Los baños comunes de cada módulo presentaban filtraciones de agua, su estado de limpieza era muy deficiente y un buen número de los cristales de las ventanas se encontraban rotos.

La recogida de basuras por parte del servicio de limpieza municipal, se realizaba sólo dos días a la semana y se efectuaba de forma deficiente, provocando malos olores e infestación de insectos, lo que resultaba ser, tanto para los trabajadores como para los menores, el principal problema.

Por otra parte, la gestión del centro se llevaba a cabo por personal con titulación inadecuada perteneciente a entidades diferentes, alguna de ellas con un objeto social que no guardaba relación con las actividades desarrolladas en el centro.

Por todo ello se remitió una recomendación a la Consejería antes mencionada en la que se pedía el cierre del centro de régimen cerrado ubicado en Punta de Gáldar, y entre tanto, y en la medida que ello no fuere posible con carácter inmediato, se interesaba que se practicasen de manera urgente, las obras de reparación y las labores de limpieza necesarias. Se instaba igualmente a la Consejería para que participare en la selección del personal educador, utilizando criterios de preparación y experiencia, y para que efectuare eficazmente la supervisión de la gestión del centro mediante visitas periódicas y atendiere las quejas, propuestas y solicitudes del equipo de dirección así como impartiere las instrucciones necesarias para que el personal de seguridad penetre en el interior de los centros sólo en los casos previstos en el artículo 54.8º del Reglamento (Real Decreto 1774/2004) (05016679).

1.2.2.3. Comunidad Autónoma de Cataluña

— Departamento de Salud

Recomendación sobre remisión de comunicaciones en lengua castellana a los usuarios del Servicio Catalán de Salud que así lo soliciten

Un usuario del Servicio Catalán de Salud cuestionó el hecho de que, de acuerdo con la práctica seguida por dicho Servicio, los ciudadanos que, como él, deseaban relacionarse con el mismo en lengua castellana hubiesen de solicitarlo, caso por caso, instando la traducción de cada concreto documento, comunicación y resolución que el citado Servicio les seguía remitiendo inicialmente en lengua catalana.

El Departamento de Salud de la Generalidad de Cataluña entendió que la citada práctica era acorde con la normativa lingüística vigente, apreciación con la que discrepa el Defensor del Pueblo por entender que la citada normativa no impone, en ningún caso, que la solicitud expresa que deben realizar los ciudadanos para ser atendidos por la Administración en lengua castellana deba reproducirse en cada ocasión ante un mismo servicio administrativo y al considerar, de otra parte, en el ámbito de una relación de carácter continuado como la que los usuarios mantienen con el citado Servicio de Salud, que se traduce en un constante intercambio de comunicaciones, no parece razonable exigir de los ciudadanos, incluso por razones de economía procedimental, que reproduzcan permanentemente a lo largo de su relación con el repetido Servicio su solicitud de relacionarse con el mismo en lengua castellana (0410708).

1.2.2.4. Comunidad de Madrid

— Consejería de Educación

Recomendación sobre adopción de iniciativas dirigidas a corregir la concentración de alumnado inmigrante, con necesidades de carácter compensatorio existente en centros públicos de Madrid-capital

La aportación, por la Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid, de datos relativos a la distribución del alumnado de origen inmigrante entre centros sostenidos con fondos públicos del distrito de Tetuán, han permitido constatar que de los 5.427 alumnos que en total escolarizaban los centros privados concertados del referido distrito, que se mencionaban en la información enviada por la Consejería, únicamente 682 eran de origen inmigrante, y que de los mismos sólo 266 presentaban necesidades en materia de compensación educativa.

Por su parte, los centros públicos sobre los que asimismo remitía datos la Consejería escolarizaban 886 alumnos, de los cuales 507 procedían de familias inmigrantes y 332 presentaban necesidades en materia de compensación educativa.

Los datos mencionados indicaban una clara desproporción en la distribución del repetido alumnado inmigrante, entre los centros privados concertados y los centros públicos, escolarizando estos últimos porcentajes significativamente más altos que los primeros de alumnos de origen inmigrante y de alumnos de este origen con necesidades compensatorias que, además, siempre de acuerdo con los datos aportados, se concentraban en centros públicos determinados.

Dado que situaciones de concentración como las expresadas, además de vulnerar prescripciones legales expresas sobre distribución equilibrada del alumnado con necesidades educativas, específicas entre todos los centros sostenidos con fondos públicos

de cada zona, se traducen en graves disfunciones en el desarrollo de la actividad educativa de los centros afectados, según ha tenido ocasión de contrastar el Defensor del Pueblo en su «Informe sobre escolarización del alumnado inmigrante» (Madrid 2003), esta Institución recomendó a la Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid la adopción de medidas, dirigidas a corregir a corto plazo situaciones de concentración de alumnado de origen inmigrante, con necesidades en materia de compensación educativa como las que presentan los centros, especialmente públicos, a que se ha hecho mención, incluso si, como parece necesario, ello exigiera la adopción de decisiones de redistribución de este alumnado entre todos los centros sostenidos con fondos públicos de la zona, previa realización de las modificaciones normativas precisas (0413272).

Recomendación sobre modificación de una norma reglamentaria dictada por la Consejería de Educación para ajustarla al contenido, prescripciones legales y reglamentarias que imponen la celebración de proceso de admisión y la aplicación, en todo caso, de determinados criterios objetivos para asignación de plazas sostenidas con fondos públicos

Una orden de la Consejería de Educación, de la Comunidad de Madrid, y la resolución dictada en su desarrollo por la Dirección General de Centros Docentes, de la misma Consejería, ambas dirigidas a ordenar el procedimiento de admisión de alumnos en centros docentes sostenidos con fondos públicos para el curso 2004-2005, al hacer referencia a los alumnos que no tenían que someterse a proceso de admisión, incluían entre los mismos a aquellos que cambiasen de etapa educativa dentro de un mismo centro o recinto escolar, estando ambas etapas sostenidas con fondos públicos «en el curso para el que se solicita plaza».

La aplicación de la citada previsión, al tomar como punto de referencia para excluir del proceso de admisión a alumnos ya escolarizados en un centro privado en una etapa anterior, el hecho de que aquélla se encontrase concertada para el curso en el que se demandase la adjudicación de plaza, permitía el paso automático a etapas sucesivas concertadas de alumnos, que habían sido admitidos por los centros privados en la etapa previa, cuando la misma no estaba todavía concertada y por ello los centros habían procedido a la adjudicación de plazas de acuerdo con sus propios sistemas de admisión, y al margen de los criterios y procedimiento establecidos para el acceso a plazas sostenidas con fondos públicos.

Como ello daba lugar, en definitiva, a la asignación de plazas de niveles concertados a alumnos que no habían sido sometidos al proceso de admisión, establecido para acceder a puestos escolares sostenidos con fondos públicos, ni a la aplicación de los criterios fijados al efecto, todo lo cual contravenía prescripciones expresas de las normas legales y reglamentarias vigentes en materia de admisión de alumnos, se recomendó a la Consejería de Educación, de la Comunidad de Madrid, la modificación de la orden mencionada para ajustar su contenido a las previsiones de la citada normativa, que imponen la aplicación en todos los casos de los criterios de admisión legalmente establecidos a efectos de acceso a plazas escolares mantenidas con fondos públicos, así como que, las instrucciones que se dictasen para ordenar procesos de admisión en cursos sucesivos se ajustasen asimismo a las prescripciones normativas mencionadas (0418880).

1.2.2.5. Ciudad Autónoma de Melilla

Recomendación para que no se someta a plazo alguno la presentación de ofertas laborales, a favor de menores extranjeros no acompañados próximos a la mayoría de edad

— Consejería de Bienestar Social y Sanidad

Se realizaron por esta Institución actuaciones en relación con el problema que afectaba a un grupo de menores extranjeros no acompañados, tutelados por la Consejería de Bienestar Social y Sanidad de la Ciudad Autónoma de Melilla, que exponían su disconformidad con la negativa por parte de la citada Consejería a autorizar, en su condición de órgano tutelante, las ofertas laborales que habían presentado a su favor. Los comparecientes, próximos a alcanzar la mayoría de edad, manifestaban que, tras la recogida de los contratos laborales, se les devolvía la documentación sin tramitar y, según parecía, sin que la entidad solicitara la renovación de sus tarjetas de residencia.

La mencionada Consejería informó a esta Institución que había elaborado unas instrucciones, a tenor de las cuales, los menores que deseen acceder al mercado laboral, deberían presentar ante las oficinas de dicha Consejería las ofertas de trabajo que les hayan realizado, con un mínimo de tres meses de antelación a la fecha de cumplimiento de la mayoría de edad.

A juicio de esta Institución, la indicada previsión provoca perjuicios a los menores, dado que, aun cuando el menor presente una oferta laboral para que la entidad de protección solicite la renovación de su permiso, la petición formulada no será cursada, lo que supone una demora en la incorporación del menor al mercado laboral, justo en el momento en que accede a la mayoría de edad.

Por ello, esta Institución formuló una recomendación para que se procediera a la modificación de las referidas instrucciones, a fin de que no se incluya plazo alguno para admitir las ofertas laborales o contratos laborales que presenten los menores que estén próximos a alcanzar la mayoría de edad, con el fin de que la Delegación del Gobierno pueda valorar las ofertas y expedir, en su caso, las correspondientes autorizaciones de trabajo y residencia (0503737).

1.2.3. Administración local

1.2.3.1. Ayuntamiento de Aldeaseca de Armuña (Salamanca)

Recomendación sobre régimen de sesiones de las juntas vecinales

El artículo 143 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales dispone que «el régimen de sesiones de las Juntas Vecinales se amoldará a lo dispuesto en este reglamento para la Junta de Gobierno». En el Ayuntamiento de Aldeaseca de Armuña (Salamanca) se interpreta este precepto de modo restrictivo y contrario al derecho constitucional de participar en los asuntos públicos y al correlativo deber de los poderes públicos de remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.

De acuerdo con ello, se recomendó que las Juntas Vecinales se reúnan en sesión pública con respeto al derecho de los vecinos, a participar en los asuntos públicos que en ellas se traten (0427093).

1.2.3.2. Ayuntamiento de Madrid

Recomendación sobre modificación del criterio adoptado por el servicio de gestión de multas de circulación para entender cumplido el deber del titular del vehículo, de identificar al conductor responsable de una infracción de tráfico

Con motivo de la tramitación de una queja formulada contra el Ayuntamiento de Madrid, en la que se ponía de relieve que no había sido considerada suficiente la identificación del conductor por el propietario del vehículo y que, en consecuencia, se consideraba infringido el artículo 72.3 de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, manifestó el Ayuntamiento de Madrid que, por lo que se refiere a la residencia fuera de España del supuesto infractor, en aplicación de un criterio estable de la Dirección de Servicios de Gestión de Multas de Circulación, se requirió al interesado la aportación de algún tipo de prueba, siquiera indiciaria, de que la persona identificada era el conductor en el momento de la denuncia y que, como tal prueba no se presentó, no se consideró acreditado el cumplimiento de la obligación de identificar al conductor responsable de la infracción.

Con fecha 12 de julio de 2004, el Tribunal Constitucional pronunció la Sentencia 111/2004, de 12 de julio, en la que se otorgaba el amparo solicitado por una ciudadana y se declaraba la nulidad de la resolución del concejal delegado del Área de Hacienda y Economía del Ayuntamiento de Madrid, que la sancionaba por incumplimiento de la obligación de identificar al conductor establecida en el artículo 72 de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, y del decreto del alcalde que la confirmaba.

La resolución sancionadora originaria se había basado en que los datos aportados por la propietaria del vehículo eran insuficientes para considerar cumplido el deber impuesto por el citado artículo 72, dado que no había facilitado el número del documento nacional de identidad o de la licencia de conducción del conductor de su vehículo.

En los fundamentos jurídicos de la Sentencia del Tribunal Constitucional, se afirma que la citada norma no exige expresamente que se faciliten esos datos concretos y que, conforme a los modelos de argumentación aceptados por la comunidad jurídica, no cabe extraer tal exigencia del tenor de la misma, por lo que indicar a la Administración el nombre, dos apellidos y domicilio del conductor, supone una respuesta congruente con el deber de identificar a una persona impuesto en la Ley de Seguridad Vial y es suficiente con la finalidad de la exigencia legal, que es la de permitir a la Administración dirigir eventualmente contra esa persona un procedimiento sancionador.

En la citada sentencia se manifiesta, también, que ni en la base octava de la Ley 18/1989, de 25 de julio, ni en el fundamento jurídico octavo de la Sentencia del Tribunal Constitucional 197/1995, de 21 de diciembre, se encuentra apoyo argumental alguno para sustentar que el deber que al titular de un vehículo a motor impone el artículo 72

de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, sólo pueda considerarse cumplido cuando aquél comunica a la Administración, además del nombre, apellidos y domicilio del conductor, el número de su permiso o licencia de conducción, y que, en otro caso, es procedente la imposición de la correspondiente sanción.

Asimismo, se señala que ni en la resolución sancionadora ni en la sentencia contencioso-administrativa posterior cabe, pues, discernir un fundamento razonable para subsumir la conducta de la recurrente —la falta de comunicación a la Administración del número del permiso de conducción de la persona que se servía de su vehículo— en la infracción administrativa tipificada en el artículo 72 de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, por la que resultó sancionada.

Teniendo en cuenta el contenido de la Sentencia del Tribunal Constitucional 111/2004, de 12 de julio, la Institución consideró necesario formular nuevamente al Ayuntamiento de Madrid la recomendación que ya fue formulada tiempo atrás, es decir, que valore la oportunidad de dictar las instrucciones oportunas para que el servicio de gestión de multas de circulación de la mencionada corporación, modifique el criterio que sigue en la actualidad sobre el cumplimiento del deber del titular del vehículo de identificar al conductor responsable de la infracción, y no considere que se produce la infracción prevista en el artículo 72.3 de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial cuando el titular del vehículo indica quién era el conductor y aporta los datos que permiten a la Administración dirigir contra éste el procedimiento sancionador, aun cuando no aporte datos adicionales (0419544).

Recomendación sobre requisitos para el empadronamiento

A raíz de la tramitación de un expediente ante el Ayuntamiento de Madrid, se comprobó que en determinadas ocasiones para proceder a formalizar el empadronamiento se venían exigiendo en las juntas municipales documentos no previstos por la normativa vigente en la materia. El Ayuntamiento pretendía justificar esta actuación en razón del contenido de un manual interno, elaborado por el propio ayuntamiento que al parecer establece determinados requisitos no previstos en la normativa general sobre empadronamiento y más restrictivos que los generales.

Por todo ello, se recomendó al Ayuntamiento que se suprimieran para el empadronamiento los requisitos que no sean exigibles según el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales (0423339).

1.2.3.3. Ayuntamiento de Palma de Mallorca

Recomendación sobre límite de edad para el acceso a la función pública local

La exigencia de una edad máxima para el ingreso en las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, entre las que se encuentra la Policía local, no supone, a juicio de esta Institución, una vulneración del principio de igualdad consagrado en nuestro texto constitucional, sino que afecta a aspectos propios de la potestad autoorganizatoria que la Administración pública dispone para llevar a cabo la prestación de los servicios públicos.

No obstante, es preciso recordar que para acceder a los cuerpos y escalas de la Administración local distintos de la Policía local, no existe un límite de edad, salvo que una ley autonómica lo haya establecido previamente, por lo que, en el caso al que se refiere esta queja, la corporación local reconoció en su informe que, a falta de una legislación específica para el cuerpo de bomberos, como es el caso, se ha intentado aplicar el mismo criterio que a los policías locales, y que, en consecuencia, para ingresar en la correspondiente escala con la finalidad de realizar el curso básico de bomberos, todos los aspirantes deben someterse a un proceso selectivo público de acuerdo con las bases establecidas, uno de cuyos requisitos era el citado de no haber cumplido 30 años; sin embargo, a juicio de esta Institución, como en la Comunidad Autónoma de las Illes Balears no se ha aprobado ninguna ley específica, no parece admisible que, mediante un decreto autonómico o un acuerdo municipal, se establezca el indicado límite de edad para acceder al cuerpo de bomberos.

Por ello, se recomendó al Ayuntamiento de Palma de Mallorca que, si ello fuera todavía posible, se procediera a la modificación de las bases de la convocatoria para la provisión de plazas de bomberos vacantes, incluidas en la oferta de empleo público para 2004, suprimiendo de las mismas la base específica que, además de los requisitos establecidos en las bases generales, exija tener cumplidos los 18 años de edad y no haber cumplido los 30, o haber realizado el curso de aptitud básica para bomberos de más de 400 horas de duración en el Instituto Balear de Seguridad Pública a propuesta del Ayuntamiento de Palma, en el momento de finalizar el plazo de presentación de instancias. El exceso de límite máximo de edad se podrá compensar, hasta un máximo de 35 años, con los servicios computables prestados anteriormente en la Administración local (0420735).

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

Recomendación sobre incoación de expediente disciplinario a funcionarios de la Policía local, que se encuentren incursos en actuaciones penales, por hechos de los que se pudieran derivar responsabilidades en su contra

Como consecuencia de una queja presentada por un ciudadano, pudo conocerse que se habían incoado diligencias judiciales a determinados agentes de la Policía local del Ayuntamiento de San Sebastián de los Reyes (Madrid). En el informe recibido en la institución del Defensor del Pueblo, se pudo comprobar que no se había abierto expediente disciplinario a los agentes de la Policía local que participaron en los hechos denunciados, al no observarse indicios ni razones suficientes para proceder a la apertura del expediente.

Hay que considerar que el artículo 8.3 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, dispone que la iniciación del procedimiento penal contra miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, no impedirá la incoación y tramitación de expedientes gubernativos o disciplinarios por los mismos hechos, si bien la resolución definitiva del expediente sólo podrá producirse cuando la sentencia recaída en el ámbito penal sea firme, en virtud del principio de prejudicialidad penal, vinculando la declaración de hechos probados a la Administración.

De otro lado, el artículo 27.2 de la ley citada dispone que la prescripción se interrumpirá en el momento en que se inicie el procedimiento disciplinario.

De la lectura de ambos preceptos se desprende que la tramitación de un procedimiento penal contra un agente de la autoridad, no interrumpe el plazo de prescripción de la posible infracción. Para que se produzca esta interrupción es necesario que se inicie el correspondiente expediente disciplinario, quedando en suspenso hasta la finalización del procedimiento penal, en los términos dispuestos en el artículo 8.3 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo.

La gravedad de las conductas denunciadas (paliza a un ciudadano), hubiera debido llevar al Ayuntamiento a adoptar las medidas correspondientes en el ámbito disciplinario con la máxima diligencia, a fin de posibilitar la posterior sanción de esta conducta en caso de resultar procedente, respetando en todo caso el derecho a la presunción de inocencia que ampara a los presuntos responsables.

Por ello, esta Institución, sin perjuicio de sugerir también que se procediera a incoar los correspondientes expedientes disciplinarios a los agentes implicados en este caso, formuló la recomendación de que por el Ayuntamiento de San Sebastián de los Reyes (Madrid) se impartiesen las instrucciones oportunas, a fin de que cuando un agente esté incurso en actuaciones penales por hechos de los que pudieran derivarse responsabilidades en su contra, se proceda a la incoación de un expediente disciplinario, cuya tramitación quede suspendida en tanto concluya el procedimiento penal mediante sentencia firme. Todo ello al objeto de evitar la prescripción de la posible infracción (05015589).

1.2.4. Otros

1.2.4.1. Telefónica, S. A.

Recomendación sobre modificación, mediante Orden 68/2002, de 16 de enero, del Ministerio de la Presidencia, de las condiciones de acceso al abono social de Telefónica, al establecer que se concederá a los jubilados y pensionistas cuya renta familiar no exceda del salario mínimo interprofesional, reduciendo el umbral económico de acceso al mismo, con la consiguiente expulsión de miles de beneficiarios

La modalidad de abono, creada en 1983, venía aplicándose a los mayores de 64 años y pensionistas de invalidez cuyo tope máximo de ingresos de la unidad familiar, no superara el equivalente a la pensión mínima de jubilación con cónyuge a cargo.

Mediante Orden 68/2002, de 16 de enero, del Ministerio de la Presidencia, se procedió a modificar las condiciones de acceso al abono social de Telefónica, al establecer que se concederá a los jubilados y pensionistas cuya renta familiar no exceda del salario mínimo interprofesional, reduciendo el umbral económico de acceso al mismo, con la consiguiente expulsión de miles de beneficiarios, circunstancia que dio lugar en su día a la formulación por el Defensor del Pueblo de una recomendación al Ministerio de la Presidencia que, tras recabar informes de los extintos Ministerios de Economía y de Ciencia y Tecnología no fue aceptada (0213329).

En el caso de la queja planteada, la interesada cumplía las nuevas limitaciones de renta impuestas por la Orden 68/2002 pero le fue denegada la renovación del abono social, por considerar Telefónica que no tenía la condición de pensionista exigida en la

nueva norma, al proceder sus únicos ingresos no de pensiones públicas sino de escueta pensión de separación reconocida mediante sentencia judicial y abonada por su ex marido.

En la normativa vigente se habla de «jubilados y pensionistas», no se formula distinción alguna basada en la naturaleza de los fondos con cargo a los cuales se ha de cobrar la pensión, por lo que sólo una interpretación inaceptablemente restringida de la norma conllevaría la exclusión de los pensionistas, cuya prestación provenga de fondos privados y no públicos.

En consecuencia, se procedió a formular una recomendación para que Telefónica de España reconociese los beneficios del abono social, también a los pensionistas cuya prestación provenga de fondos privados y no sólo públicos, revisando, asimismo, de oficio aquellas solicitudes que hayan sido rechazadas por este motivo (0315775).

1.3. Recomendaciones pendientes

1.3.1. Administración General del Estado

1.3.1.1. Ministerio de Administraciones Públicas

— Delegación del Gobierno en la Comunidad de Madrid

Recomendación sobre la conveniencia de que en la repatriación de menores extranjeros no acompañados, se realicen las consultas oportunas a las entidades de protección, a fin de conocer si los menores están en condiciones de viajar

Esta Institución inició en su día actuaciones a fin de esclarecer las circunstancias en las que se produjo la repatriación de un menor marroquí tutelado que, tras la realización de varias pruebas médicas, debía iniciar tratamiento para su enfermedad en nuestro país.

Tras evaluar el asunto, esta Institución dirigió una recomendación a fin de que se dicten las instrucciones precisas para que los funcionarios que deban llevar a efecto las repatriaciones de menores, con carácter previo a su efectiva ejecución, realicen las consultas oportunas a la entidad de protección para conocer si el menor se encuentra en disposición de viajar. También se recomendó que en el caso de que el menor se encuentre sometido a tratamiento o tenga previstas pruebas diagnósticas, se solicite un informe facultativo sobre la conveniencia de aplazar o, en su caso, dejar sin efecto la repatriación, así como sobre las medidas terapéuticas a adoptar (0305584).

— Delegación del Gobierno en la Comunidad Valenciana

Recomendación para que por la oficina de extranjeros de Valencia se consideren válidas las certificaciones padronales, expedidas conforme a lo previsto en la resolución que regula el empadronamiento por omisión

Se recibió queja de un letrado en representación de un ciudadano argelino cuya orden de expulsión estaba a punto de ejecutarse tras la denegación de la autorización inicial de trabajo y residencia presentada al amparo del proceso de normalización. Esta Institución solicitó la revisión del expediente por considerar que podía haber existido

algún error en su tramitación. La ejecución de la expulsión no se llevó finalmente a término, aunque se recibió un informe oficial en el que se mantenía la improcedencia de otorgar al interesado la autorización de residencia, al faltar el requisito de empadronamiento por omisión.

La Institución apreció que entre la documentación aportada figuraba una copia de la certificación de inscripción padronal, extendida en el modelo específico habilitado para el proceso de normalización y acompañada de un informe de los Servicios Sociales del Ayuntamiento certificante en el que se indicaba que el interesado residía en dicha localidad desde el año 2002. La discusión se centraba en el alcance del referido informe como documento bastante para permitir la inscripción padronal por omisión.

El Defensor del Pueblo apreció que el criterio seguido en este caso era excesivamente rígido y, tomando en consideración que podía haber sido mantenido con carácter general, formuló una recomendación para que se modifique el criterio sostenido por la oficina de extranjeros de Valencia, de modo que se consideren válidas las certificaciones padronales expedidas sobre la base de informes de los servicios sociales municipales y, en general, las que puedan acogerse a cualesquiera de las fórmulas previstas en la Resolución de 14 de abril de 2005, dictada en relación con el empleo del empadronamiento como omisión como vía para permitir el cumplimiento del requisito de empadronamiento para aquellos extranjeros que pudieran acogerse al procedimiento de normalización (05023875).

— Subdelegación del Gobierno en Barcelona

Recomendación sobre la proporcionalidad que debe seguirse para determinar el plazo de prohibición de entrada, como sanción accesoria en los procedimientos de expulsión

Esta Institución siguió actuaciones en relación con el procedimiento sancionador tramitado a un ciudadano extranjero, por considerar que la sanción accesoria de prohibición de entrada, impuesta en la resolución de expulsión, tenía una duración demasiado larga (10 años) en relación con la presunta infracción cometida, que era la de estancia irregular.

Considera esta Institución que el hecho de que la graduación de la sanción quede en manos de la Administración, no implica que pueda adoptarse la misma prescindiendo del principio de proporcionalidad, pues, entonces, cabe el riesgo de que la sanción impuesta caiga en la arbitrariedad. Por ello, esta Institución formuló una recomendación para que, en la instrucción y tramitación de los procedimientos sancionadores que se incoen a ciudadanos extranjeros, se respete el principio de proporcionalidad, adecuando en todo caso las sanciones que se impongan, incluyendo las accesorias, a la infracción cometida. También se interesó que se revise con especial interés la sanción de prohibición de entrada que propone el instructor del expediente, con el fin de supervisar el cumplimiento efectivo de tales instrucciones (0311254).

— Subdelegación del Gobierno en Santa Cruz de Tenerife

Recomendación para que se fijen y hagan públicas directrices concretas, en relación con los requisitos a acreditar para las reagrupaciones familiares, a fin de que los criterios aplicados en la resolución de los expedientes sean objetivos y uniformes

Se recibió en esta Institución la queja de un ciudadano, planteando su disconformidad con el informe gubernativo emitido en el expediente de reagrupación familiar que había iniciado con el fin de que su esposa e hijos pudieran reunirse con él en España y que había resultado desfavorable, por estimarse que el interesado no disponía de medios económicos suficientes.

En el citado informe no se mencionaba dato adicional alguno, que permitiera deducir las cantidades concretas exigidas por la Subdelegación del Gobierno, para informar favorablemente las solicitudes de reagrupación familiar. Al no existir norma de cobertura estatal, la apreciación de la suficiencia de medios se dejó al buen criterio del funcionario encargado de su tramitación. La inexistencia de directrices comunes para la resolución de los expedientes puede conducir a la vulneración del principio de seguridad jurídica, por no mencionar las posibilidades de que surjan arbitrariedades en el tratamiento de los expedientes.

Por todo ello, se formuló una recomendación para que en el plazo más breve posible se fijasen directrices, en relación con la disponibilidad de medios económicos necesarios para acceder a la reagrupación familiar, así como sobre los mínimos exigibles para considerar adecuada la vivienda en la que se alojará el núcleo familiar.

También se recomendó que, de conformidad con los criterios de eficiencia y servicio a los ciudadanos, establecidos en el artículo 3.2 de la Ley 30/1992, se ofrezca a los reagrupantes información sobre estos extremos, con el objeto de evitar perjuicios y demoras innecesarias (0413027).

— Dirección General de la Función Pública

Recomendación sobre el plazo de subsanación de defectos en las solicitudes de admisión en los procesos selectivos

En relación con una convocatoria selectiva efectuada por el organismo Patrimonio Nacional, se consideró insuficiente el plazo previsto de cinco días para la subsanación de defectos, aun teniendo en cuenta que, como consecuencia de una actuación previa del Defensor del Pueblo, se había ya ampliado el anterior plazo fijado en tres días.

Esta Institución consideró que las situaciones expuestas en algunas de las quejas, recibidas con posterioridad a la expresada ampliación de plazo, habían venido demostrando que estos cinco días también resultaban insuficientes y que, además, no cumplían el plazo de diez días hábiles previsto en el artículo 71.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, por lo que se recomendó a la Dirección General de la Función Pública, del Ministerio de Administraciones Públicas, que se valorase la oportunidad y conveniencia de dictar las instrucciones necesarias para que, en adelante, en los procesos de selección para la formación de una relación de candidatos a una contratación temporal, se establezca el plazo de subsanación de defectos en las solicitudes de admisión, conforme a lo establecido en el artículo 71 en relación con el artículo 50 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y, en consecuencia, se amplíe de cinco a diez días el plazo hoy vigente (F0500013).

1.3.1.2. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación

— Dirección General de Asuntos y Asistencia Consulares

Recomendación para que se modifique la página web del Consulado de España en Bogotá, a fin de suprimir la exigencia de libro de familia en los casos de reagrupación familiar para ascendientes de españoles

La página web del Consulado de España en Bogotá no reflejaba correctamente los supuestos en los que es necesario presentar el libro de familia, para la reagrupación familiar en régimen comunitario de los padres de ciudadano comunitario o de su cónyuge. De hecho, esta exigencia parecía tener alcance general, obviando el hecho de que el libro de familia no es un documento del que dispongan todos los ciudadanos, sino sólo aquellos que están casados o tienen descendencia.

Por ello se formuló una recomendación a fin de que se impartieran instrucciones al Consulado de España en Bogotá para la modificación de su página web, de modo que se suprima en dicha página informativa la exigencia de libro de familia para determinados supuestos de reagrupación familiar (0216602).

1.3.1.3. Ministerio de Defensa

— Secretaría de Estado de Defensa

Recomendación sobre información al público con antelación a la celebración de eventos ruidosos que organicen o en que participen las Fuerzas Armadas

Se recomienda que en aplicación de los artículos 9.2, 23 y 45 de la Constitución, de la normativa ambiental general y de la militar particular (Ley Orgánica 6/1980, de 1 de julio, de Defensa Nacional y Organización Militar; Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido; Ley 38/1995, de 12 de diciembre, sobre el derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente) considere siempre, en la organización o participación de eventos que puedan, previsiblemente, producir molestias o alteración del normal discurrir de la vida ciudadana o vecinal, especialmente por motivos de contaminación acústica, la posibilidad de ofrecer al público información suficiente con antelación apropiada (0428388).

Recomendaciones sobre planificación aeroportuaria; sobre evaluación de impactos y su corrección, y sobre la construcción, modificación y conservación de las infraestructuras aeroportuarias respecto de las bases aéreas de Torrejón (Madrid) y Zaragoza

Se recomienda:

1ª) Que redacte un proyecto de obras de medidas correctoras y haga los ajustes necesarios en sus planes y programas, para determinar la exposición al ruido ambiental (mapas de ruidos) según métodos de evaluación comunes; que ponga a disposición de la población la información sobre el ruido ambiental del entorno de las bases aéreas; y que adopte inmediatamente planes de acción en consecuencia, preventivos, reductores y reparadores de los efectos adversos del ruido ambien-

tal generado. Que incluya las anteriores medidas, si no es el caso de construcción o modificación, en los apartados de conservación y mantenimiento de las instalaciones.

2ª) Que el Ejército del Aire acelere la puesta en práctica de sus previsiones sobre adquisición de equipos, para iniciar inmediatamente y sin demora los trabajos con vista a elaborar enseguida el mapa de ruidos de la base aérea, la huella sonora de cada modelo de avión en plantilla, y de todos los posibles focos sonoros contaminantes. Todo ello en orden a concretar en el nivel práctico que la Administración militar está actuando para dar solución pronta y eficaz a los ruidos que produce su actividad aeronáutica.

3ª) Que además de lo anterior, no excluya de la vía para solventar la queja por impacto sónico originado en la base aérea, la adopción de cuantas medidas le correspondan obligatoriamente, antes de cuantas otras puedan consensuarse con el interesado. Que no se considere eximido de adoptar medidas alternativas a su cargo si, para coordinar los medios y redefinir en lo posible las operaciones de aproximación y despegue, estas últimas resultaran inviables por afectar a la operatividad.

4ª) Que afronte la contaminación acústica en el área acústica que corresponde a la zona residencial, que considere las actividades de la defensa nacional como vinculadas a dicha área acústica que rodea sus instalaciones, aunque no tenga que plegarse estrictamente a los procedimientos de la Ley del Ruido. Que determine las acciones prioritarias si la actividad supera los valores límite, tanto de emisión como de inmisión, o no cumple los objetivos de calidad correspondientes al área. Y que proteja las zonas tranquilas mediante un plan de acción conforme a un mapa de ruido, con la publicidad posible que permite la Ley 38/1995, artículo 3.1 *d*) (Ley de acceso a la información ambiental).

5ª) Se recomienda la revisión de cuantos instrumentos de planeamiento carezcan de determinaciones válidas y efectivas sobre previsión, corrección y compensación del ruido aeroportuario. Supervisión del planeamiento urbanístico especial e inicio, normalmente con los ayuntamientos y participando las comunidades autónomas, de cuantas acciones de coordinación de instrumentos de planificación sean necesarias para hacer concordar unos y otros.

Los supuestos indemnizatorios del título V de la Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen del Suelo y Valoraciones no son idénticos, o no lo son necesariamente, a los de la disposición adicional única de la Ley de Navegación Aérea, luego las eventuales indemnizaciones tampoco han de correr necesariamente a cargo de la Administración urbanística sino de la aeroportuaria.

6ª) Publicación a la mayor brevedad de los mapas o afecciones acústicas resultantes de las actuales y previsibles exposiciones al ruido en el aeropuerto o base aérea, hasta que se aprueben los mapas acústicos conforme a la Ley del Ruido (LR). Dado el nivel de exigencia, no particularmente alto en cuanto a tramitación, deberían estar listos mucho antes de las fechas tope de 30 de junio de 2007 y 2012 (disposiciones transitoria 3.ª y adicional 1.ª de la LR).

7ª) Ha de procurar la mejora efectiva y asentar plenamente el ejercicio de la potestad de control de tráfico para evitar las afecciones por ruido, actualmente por debajo de los niveles de ejercicio pronto y eficaz, según denuncias no contradichas y aun confirmadas por la propia Administración sobre deficiencias en el control y casos no coyunturales de sobrevuelo de poblaciones (0021464, 0026935, 0001930 y 0024867).

Recomendación sobre planificación aeroportuaria; sobre evaluación de impactos y su corrección, y sobre la construcción, modificación y conservación de las infraestructuras aeroportuarias respecto de la base aérea de Cuatro Vientos (Madrid)

Se recomienda:

1ª) Que redacte un proyecto de obras de medidas correctoras y haga los ajustes necesarios en sus planes y programas para determinar la exposición al ruido ambiental (mapas de ruidos) según métodos de evaluación comunes; que ponga a disposición de la población la información sobre el ruido ambiental del entorno de la base aérea, y que adopte inmediatamente planes de acción en consecuencia, preventivos, reductores y reparadores de los efectos adversos del ruido ambiental generado. Que incluya las anteriores medidas, si no es el caso de construcción o modificación, en los apartados de conservación y mantenimiento de las instalaciones. Lo mismo es aplicable, con las necesarias adaptaciones, al resto de molestias originadas en la base aérea.

2ª) Que el Ejército del Aire acelere la puesta en práctica de sus previsiones sobre adquisición de equipos para iniciar inmediatamente y sin demora los trabajos, con vista a elaborar enseguida el mapa de ruidos de la base aérea, la huella sonora de cada modelo de avión en plantilla, y de todos los posibles focos contaminantes. Todo ello en orden a concretar en el nivel práctico que la Administración militar está actuando para dar solución pronta y eficaz a los ruidos y demás molestias que produce su actividad aeronáutica.

3ª) Que además de lo anterior, no excluya de la vía para solventar la queja por impactos sónicos y ambientales originados en la base aérea, la adopción de cuantas medidas le correspondan obligatoriamente, antes de cuantas otras puedan consensuarse con los interesados. Que no se considere eximido de adoptar medidas alternativas a su cargo si, para coordinar los medios y redefinir en lo posible las operaciones de aproximación y despegue, estas últimas resultaran inviables por afectar a la operatividad.

4ª) Que afronte la contaminación acústica en el área acústica que corresponde a la zona residencial, que considere las actividades de la defensa nacional como vinculadas a dicha área acústica que rodea sus instalaciones, aunque no tenga que plegarse estrictamente a los procedimientos de la Ley del Ruido. Que determine las acciones prioritarias si la actividad supera los valores límite, tanto de emisión como de inmisión, o no cumple los objetivos de calidad correspondientes al área. Y proteja las zonas tranquilas mediante un plan de acción conforme a un mapa de ruido, con la publicidad posible que permite la Ley 38/1995, artículo 3.1 *d*) (Ley de acceso a la información ambiental).

5ª) Que no considere sólo como «política del departamento» el no causar molestias a los ciudadanos, sino como sujeciones a la ley y al Derecho de las que dimanan sujeciones, deberes, cargas y obligaciones, que no pueden quedar moduladas estrictamente por una política departamental. Que no considere suficiente una «constante intención del Ejército del Aire» para paliar «en lo posible» las molestias que puedan causar las operaciones aeroportuarias. Que no considere las disponibilidades presupuestarias como límite de su responsabilidad, sino que, aunque quedaran agotados los recursos presupuestarios, la persistencia de molestias que los terceros no tienen el deber de soportar supone la persistencia de la obligación de reducirlas, corregirlas y neutralizarlas, de modo que el incumplimiento de la obligación podrá acarrear responsabilidad (0301144).

Recomendaciones sobre planificación aeroportuaria; sobre evaluación de impactos y su corrección, y sobre la construcción, modificación y conservación de las infraestructuras aeroportuarias respecto de las bases aéreas de San Javier (Murcia) y de Rota (Cádiz)

Se recomienda:

1ª) Que redacte un proyecto de obras de medidas correctoras y haga los ajustes necesarios en sus planes y programa para determinar la exposición al ruido ambiental (mapas de ruidos) según métodos de evaluación comunes; que ponga a disposición de la población la información sobre el ruido ambiental del entorno de la base aérea, y que adopte inmediatamente planes de acción en consecuencia, preventivos, reductores y reparadores de los efectos adversos del ruido ambiental generado. Que incluya las anteriores medidas, si no es el caso de construcción o modificación, en los apartados de conservación y mantenimiento de las instalaciones.

2ª) Que el Ejército del Aire acelere la puesta en práctica de sus previsiones sobre adquisición de equipos, para iniciar inmediatamente y sin demora los trabajos con vista a elaborar enseguida el mapa de ruidos de la base aérea, la huella sonora de cada modelo de avión en plantilla, y de todos los posibles focos sonoros contaminantes. Todo ello en orden a concretar en el nivel práctico que la Administración militar está actuando para dar solución pronta y eficaz a los ruidos que produce su actividad aeronáutica.

3ª) Que además de lo anterior, no excluya de la vía para solventar la queja por impacto sónico originado en la base aérea, la adopción de cuantas medidas le correspondan obligatoriamente, antes de cuantas otras pueda consensuarse con el interesado. Que no se considere eximido de adoptar medidas alternativas a su cargo si, para coordinar los medios y redefinir en lo posible las operaciones de aproximación y despegue, estas últimas resultaran inviables por afectar a la operatividad.

4ª) Que afronte la contaminación acústica en el área acústica que corresponde a la zona residencial, que considere las actividades de la defensa nacional como vinculadas a dicha área acústica que rodea sus instalaciones, aunque no tenga que plegarse estrictamente a los procedimientos de la Ley del Ruido. Que determine las acciones prioritarias si la actividad supera los valores límite, tanto de emisión

como de inmisión, o no cumple los objetivos de calidad correspondientes al área. Y proteja las zonas tranquilas mediante un plan de acción conforme a un mapa de ruido, con la publicidad posible que permite la Ley 38/1995, artículo 3.1 *d*) (Ley de acceso a la información ambiental) (0214097 y 0215991).

1.3.1.4. Ministerio de Economía y Hacienda

— Subsecretaría

Recomendación sobre compensación económica por vacaciones no disfrutadas

Habiendo tenido conocimiento de la resolución denegatoria de la solicitud de compensación económica por vacaciones no disfrutadas, presentada por una ciudadana, que había desempeñado un puesto de confianza, se trasladó a la Subsecretaría del Ministerio de Economía y Hacienda que esta Institución no compartía el criterio de que la no utilización de las vacaciones por la interesada era solamente imputable a ella, ya que es la Administración y no la funcionaria quien interpreta y decide si las necesidades del servicio permiten o no que un funcionario pueda disfrutar sus vacaciones durante el período para el que las haya solicitado.

Incluso en el supuesto de que la interesada no hubiera pedido formalmente por escrito el disfrute de las vacaciones que le pudieran corresponder, lo que tampoco se había acreditado por la Administración que no hubiera realizado, no debería ser éste un argumento para la desestimación de su pretensión, ya que en alguna sentencia se ha reconocido que la falta de disfrute de las vacaciones genera el derecho a que tal período sea valorado a efectos de indemnización.

En el supuesto concreto expuesto en esta queja, se rechazó la alegación formulada por la afectada, apoyada en la jurisprudencia laboral en casos similares al suyo, por considerar que la misma no era ni directa ni indirectamente aplicable al caso planteado (05009002).

1.3.1.5. Ministerio de Fomento

Secretaría de Estado de Infraestructuras y Planificación

Recomendación sobre prevención, corrección y reparación de perjuicios por contaminación acústica, originada en carreteras de titularidad de la Administración General del Estado. Autovía Costa del Sol a su paso por Marbella (Málaga)

Se recomienda:

1. La revisión de los instrumentos de planeamiento de su responsabilidad que carezcan de determinaciones válidas y efectivas sobre previsión, corrección y compensación del ruido. También la supervisión del planeamiento urbanístico especial e inicio, normalmente con los ayuntamientos y participando las comunidades autónomas, de cuantas acciones de coordinación de instrumentos de planificación sean necesarias para hacer concordar unos y otros. Esto es directa e inmediatamente aplicable al supuesto de queja de la presente investigación.

2. La publicación, a la mayor brevedad, de los mapas de afecciones acústicas resultantes de las actuales y previsibles exposiciones al ruido en las carreteras de titularidad estatal, hasta que se aprueben los mapas acústicos conforme a la Ley del Ruido (LR). Dado el nivel de exigencia, no particularmente alto en cuanto a tramitación, deberían estar listos mucho antes de las fechas tope de 30 de junio de 2007 y 2012 (disposiciones transitoria 3ª y adicional 1ª LR). Esto es directa e inmediatamente aplicable al supuesto de queja de la presente investigación.

3. El calendario de la disposición adicional segunda de la Ley del Ruido aconseja recomendar a la Administración, que no agote los plazos de elaboración y aprobación de los mapas de ruido de los grandes ejes y aglomeraciones (2007 a 2012); tampoco los plazos sobre los planes de acción correspondientes a los anteriores, para lo que dispone de más de un año adicional (2008 y 2013).

4. La inclusión en su reglamentación, en los pliegos de prescripciones técnicas generales y particulares de sus proyectos de obras, en los planes y programas, y en los condicionados concesionales, las disposiciones necesarias para determinar la exposición al ruido ambiental (mapas de ruidos) según métodos de evaluación comunes; que ponga a disposición de la población la información sobre el ruido ambiental del entorno de las carreteras, y que adopte planes de acción en consecuencia, preventivos, reductores y reparadores de los efectos adversos del ruido ambiental generado en sus carreteras. Que incluya las anteriores medidas, si no es el caso de construcción o modificación, en los apartados de conservación y mantenimiento de las instalaciones. En cuanto al Real Decreto 436/1996 de 1 de marzo, se propone exigir del concesionario la adopción inmediata de medidas correctoras (el contenido del contrato consiste en «la adecuación, reforma y modernización de las obras para adaptarlas a las características técnicas y funcionales requeridas para la correcta prestación de los servicios...» y en «las actuaciones de reposición y gran reparación que sean exigibles, en relación con los elementos que ha de reunir cada una de las obras para mantenerse apta, a fin de que los servicios y actividades a los que aquéllas sirven puedan ser desarrollados adecuadamente, de acuerdo con las exigencias económicas y las demandas sociales», conforme a la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (LCAP), de 16 de junio de 2000 y al Real Decreto 436/1996 de 1 de marzo, de concesión administrativa (artículos 15 y 16, así como los términos de la oferta, pliegos y demás determinantes de la concesión allí señalados). Alternativamente, se sugiere la revisión del Real Decreto, para adecuarlo a la LR. No debe esperarse para ello al 30 de octubre de 2007, sino que la disposición transitoria primera de la Ley del Ruido dice que a lo sumo en esa fecha habrá de estar adecuado.

5. Que afronte la contaminación por ruido en todas las áreas acústicas que corresponda, que considere sus carreteras como vinculadas a las áreas acústicas que las rodean. Que determine las acciones prioritarias si en la carretera son superados los valores límite, tanto de emisión como de inmisión, o no cumple los objetivos de calidad correspondientes al área. Y proteja las zonas tranquilas mediante un plan de acción conforme a un mapa de ruido, con la publicidad que deriva de la Ley 38/1995, de Acceso a la Información Ambiental, artículo 3.1 *d*). Esto es directa e inmediatamente aplicable al supuesto de queja de la presente investigación.

6. Que tenga en cuenta y pondere en sus actuaciones, que para todas las demás personas y organizaciones constituye una infracción la presencia en el ambiente de ruido y vibraciones si no se cumplen ciertas normas, cualquiera que sea el emisor. La Secretaría de Estado debe tener presentes los supuestos de infracción en aras de la autoridad que tiene conferida, de la buena fe y la confianza legítima, y de la buena administración de los bienes que gestiona (9820276).

— Secretaría General de Transportes

Recomendación para la inclusión en el régimen de bonificaciones al transporte aéreo y marítimo, de los cónyuges de ciudadanos españoles y comunitarios residentes en la Comunidad Autónoma de Canarias, la Comunidad Autónoma de las Illes Balears y las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla

Ciudadanas extranjeras residentes en las Islas Canarias, exponían que por razón de su matrimonio con ciudadanos españoles eran titulares de las correspondientes tarjetas de régimen comunitario, expedidas de conformidad con el Real Decreto 178/2003, de 14 de febrero, sobre entrada y permanencia en España de nacionales de Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el acuerdo sobre el espacio económico europeo.

El Ministerio de Fomento consideraba que la interpretación del Real Decreto 178/2003 efectuada era incorrecta ya que, a su juicio, el mismo no permite incluir en la noción de «actividad» la realización de viajes.

La exclusión de los cónyuges de los ciudadanos españoles y comunitarios del régimen de bonificaciones al transporte aéreo y marítimo contempladas en el Real Decreto 1316/2001, de 30 de noviembre, producía una situación de trato desigual no deseable que podría ser contraria a los objetivos que persiguen tales ayudas, como son la reducción de los efectos económicos derivados de la separación territorial y el hecho insular y la contribución al equilibrio económico entre las diversas partes del territorio español, por lo que se recomendó el impulso de las modificaciones normativas oportunas a fin de que las personas casadas con ciudadanos españoles y comunitarios, puedan acceder a las ayudas al transporte aéreo y marítimo contempladas en el Real Decreto 1316/2001, de 30 de noviembre, para los residentes en Baleares, Canarias, Ceuta y Melilla (0416572, 0419860 y 0504679).

1.3.1.6. Ministerio de Industria, Turismo y Comercio

— Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información

Recomendación sobre modificación, mediante Orden 68/2002, de 16 de enero, del Ministerio de la Presidencia, de las condiciones de acceso al abono social de Telefónica, al establecer que se concederá a los jubilados y pensionistas cuya renta familiar no exceda del salario mínimo interprofesional, reduciendo el umbral económico de acceso al mismo, con la consiguiente expulsión de miles de beneficiarios

La modalidad de abono, creada en 1983, venía aplicándose a los mayores de 64 años y pensionistas de invalidez, cuyo tope máximo de ingresos de la unidad familiar no superara el equivalente a la pensión mínima de jubilación con cónyuge a cargo.

Mediante Orden 68/2002, de 16 de enero, del Ministerio de la Presidencia se procedió a modificar las condiciones de acceso al abono social de Telefónica, al establecer que se concederá a los jubilados y pensionistas cuya renta familiar no exceda del salario mínimo interprofesional, reduciendo el umbral económico de acceso al mismo, con la consiguiente expulsión de miles de beneficiarios, circunstancia que dio lugar en su día a la formulación por el Defensor del Pueblo de una recomendación al Ministerio de la Presidencia que, tras recabar informes de los extintos Ministerios de Economía y de Ciencia y Tecnología no fue aceptada (0213329).

En el caso de la queja planteada, la interesada cumplía las nuevas limitaciones de renta impuestas por la Orden 68/2002 pero le fue denegada la renovación del abono social, por considerar Telefónica que no tenía la condición de pensionista exigida en la nueva norma, al proceder sus únicos ingresos no de pensiones públicas sino de escueta pensión de separación reconocida mediante sentencia judicial y abonada por su ex marido.

En la normativa vigente se habla de «jubilados y pensionistas», no se formula distinción alguna basada en la naturaleza de los fondos con cargo a los cuales se ha de cobrar la pensión, por lo que sólo una interpretación inaceptablemente restringida de la norma conllevaría la exclusión de los pensionistas, cuya prestación provenga de fondos privados y no públicos.

En consecuencia, se procedió a formular una recomendación para que en el uso de las competencias que la normativa reguladora de las telecomunicaciones atribuye al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, se adoptasen las medidas oportunas a fin de que Telefónica reconociera los beneficios del abono social también a los pensionistas cuya prestación proviniera de fondos privados y no sólo públicos, revisando, asimismo, de oficio aquellas solicitudes que hubieran sido rechazadas por este motivo (0315775).

1.3.1.7. Ministerio del Interior

— Ministro

Recomendación relativa a las garantías en los procedimientos de asilo y de protección temporal, así como a la publicidad de las instrucciones administrativas de alcance general

Esta Institución elaboró un informe monográfico sobre la asistencia jurídica a los extranjeros en España, que fue remitido a las Cortes Generales. En virtud de sus consideraciones se formularon varias recomendaciones al titular del departamento, por tratarse de actuaciones que requieren del uso de la potestad legislativa o normativa del Gobierno, así como de otras en las que se aprecia un carácter estructural que afecta a múltiples organismos adscritos a su autoridad:

1. Que se haga uso de la iniciativa legislativa del Gobierno, para modificar el artículo 5.7 de la Ley 5/1984, reguladora del Derecho de Asilo, con objeto de que se reconozcan a los solicitantes de asilo similares garantías a las establecidas con carácter general a los extranjeros sometidos a un procedimiento de denegación de entrada y retorno, en cuanto a la determinación y control judicial de la limitación de la libertad deambulatoria.

2. Que se modifique el artículo 28 del Reglamento de aplicación de la Ley de Asilo, a fin de que se notifique al letrado que haya actuado en el procedimiento administrativo las decisiones que se adopten en el mismo.
3. Que se complete el marco normativo existente, a fin de garantizar la asistencia jurídica en los procedimientos de protección temporal.
4. Que las instrucciones de carácter administrativo en materia de extranjería y asilo que se dicten por toda clase de autoridades, se publiquen siempre en el *Boletín Oficial del Estado*, en aras de garantizar los principios de seguridad jurídica, sí como los de responsabilidad e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (05024176).

— Secretaría de Estado de Seguridad

Recomendación para que los ciudadanos extranjeros que deban permanecer en dependencias policiales por estar sujetos a un procedimiento de extranjería, sean inmediatamente informados de los derechos que les asisten en calidad de detenidos, especialmente en cuanto a la asistencia jurídica

En el curso de la tramitación del expediente se formuló en el año 2005 una recomendación a la Dirección General de la Policía que esta rechazó. Como quiera que el Defensor del Pueblo consideró que los argumentos ofrecidos para no aceptar la recomendación formulada no resultaban convincentes, resolvió elevarla al órgano superior a la citada Dirección General.

En consecuencia se reprodujeron y completaron los argumentos expuestos en su día, recomendando que se impartieran las oportunas instrucciones a fin de que en aquellos supuestos en los que un ciudadano extranjero deba permanecer bajo la responsabilidad y custodia de efectivos del Cuerpo Nacional de Policía en dependencias policiales, por estar sujetos a procedimientos de extranjería, se le tenga en calidad de detenido y, en consecuencia, se proceda a informarle de los derechos que le asisten en tal condición. También se mantuvo la recomendación de que cuando resulte de aplicación el procedimiento preferente, no se notifique la propuesta motivada de incoación de expediente al interesado más que en presencia de letrado (0400320).

— Dirección General de la Guardia Civil

Recomendación sobre expedición de la tarjeta de identidad militar

Se ha recibido una queja en la que el interesado manifestaba su disconformidad, con la denegación de su solicitud de que se facilitase la tarjeta de identidad militar a su pareja de hecho.

En la correspondiente resolución desestimatoria, se ponía de manifiesto que era exigida la condición de cónyuge para tener derecho al uso de la tarjeta de identidad y que no podían equipararse sin más, a todos los efectos, las uniones matrimoniales a las relaciones estables de convivencia o uniones de hecho.

Esta Institución trasladó a la Dirección General de la Guardia Civil nuestro criterio de que la norma militar T-22348-E, relativa a la tarjeta de identidad para esposas, viudas o huérfanas y pensionistas del personal militar profesional del Ejército se había hecho

extensiva, por orden del Ministerio de Defensa, al cuerpo de la Guardia Civil y que en el apartado de la citada norma relativo a la expedición a los familiares de la citada tarjeta, entre las personas que tendrían derecho a la misma no se había incluido a las parejas de hecho.

A juicio de esta Institución, la denegación de esta tarjeta de identidad, en el caso concreto planteado, suponía una interpretación restrictiva de la norma, que podría estar causando una situación perjudicial, injusta, e incluso discriminatoria, para los afectados, pues la forma de constituirse la familia en la actualidad no es únicamente el matrimonio, ya que las uniones de hecho o *more uxorio* son una realidad, cuya existencia ha sido admitida por el Tribunal Supremo y por el propio Tribunal Constitucional.

En este sentido, considerando que el instituto armado debe ajustarse a las nuevas realidades sociales, se recomendó a la Dirección General de la Guardia Civil que se dictaran las instrucciones oportunas, a efectos de que se reconozca el derecho a que se expida la tarjeta de identidad para familiares del personal del cuerpo de la Guardia Civil, a la persona que conviva maritalmente con el causante del derecho y a sus expensas, en los mismos términos que se prevé para los cónyuges, viudos y viudas pensionistas y huérfanos mientras permanezcan en el uso de sus derechos, debiendo modificarse, en consecuencia, la redacción de la norma vigente (0427746).

— Dirección General de la Policía

Recomendación relativa a los procedimientos de extranjería y asilo

Esta Institución elaboró un informe monográfico sobre la asistencia jurídica a los extranjeros en España que fue remitido a las Cortes Generales. En virtud de sus consideraciones se formularon las siguientes recomendaciones:

1. Que en los procedimientos de denegación de entrada, las impresiones recogidas por los funcionarios policiales situados en los filtros de control de acceso al territorio nacional, se recojan en un documento que quede integrado desde el primer momento en el expediente administrativo.

2. Que en los procedimientos de denegación de entrada, se considere como momento de inicio del procedimiento aquel en el que el funcionario policial impide el acceso a territorio nacional del ciudadano extranjero, procediéndose de manera inmediata a la instrucción de derechos y, en especial, sobre el derecho de asistencia letrada.

3. Que en los procedimientos de denegación de entrada no se limite el acceso del letrado y su relación con el asistido, desde el momento mismo en el que éste solicita contar con abogado. Para ello la solicitud de abogado deberá comunicarse al órgano competente con carácter inmediato. Por otra parte en todos los puestos fronterizos deberán estar habilitados espacios que permitan la comunicación reservada entre los letrados y sus asistidos.

4. Que se cursen instrucciones a los puestos fronterizos para que en los procedimientos de denegación de entrada se facilite el acceso de los letrados a los documentos y la obtención de copia de los mismos, luego que conste su designación.

5. Que en la entrevista que el instructor y el ciudadano extranjero que viene desarrollándose en el marco del procedimiento de denegación de entrada, no se impida al letrado formular cuantas preguntas u observaciones desee afectar en el ejercicio del derecho de defensa, recogiéndose todas ellas en el acta correspondiente.

6. Que en los procedimientos de devolución se practique una comparecencia como modalidad práctica del derecho de audiencia más idónea para este caso. En esta comparecencia debe permitirse la presencia y participación del letrado que asista jurídicamente al extranjero en los términos más amplios.

7. Que al asumir el Cuerpo Nacional de Policía la custodia de un ciudadano, transferida por otra fuerza de seguridad para el seguimiento de actuaciones en materia de extranjería, se requiera a dicha fuerza información exacta del momento en que se produjo la detención y, si ésta no es inmediata a la entrega, la correspondiente diligencia de información de derechos debidamente cumplimentada. En todo caso deberá comenzarse a computar, desde el momento en que el interesado quedó privado de libertad, el plazo de duración máxima de la medida de detención que pueda acordarse.

8. Que cuando se proceda a la notificación de la incoación de procedimientos de expulsión, a personas que se encuentren privadas de libertad por cualquier causa distinta de la detención, se adopte el criterio de practicar dicha notificación en presencia letrada.

9. Que cuando el interesado haga uso de la posibilidad de conferir su representación para un procedimiento administrativo, se le notifiquen todos los trámites en cualquier caso a su representante. Sin perjuicio de ello, cuando el interesado se encuentre privado de libertad en una dependencia de esa Dirección General, deberá también notificársele a éste la resolución final que se adopte con la mayor brevedad posible.

10. Que se dicten instrucciones para que cuando un letrado deba asistir a un ciudadano extranjero para el que se solicita el internamiento, a efectos de asegurar la ejecución forzosa de una resolución de expulsión, conforme al artículo 64.1 de la Ley de extranjería, se le facilite con la mayor urgencia por los servicios policiales los datos del expediente, y el nombre del letrado que efectuó la asistencia jurídica durante la tramitación del correspondiente expediente.

11. Que se dicten instrucciones a todos los servicios periféricos para que cuando procedan a la conducción de un ciudadano extranjero a un centro de internamiento, acompañen con la documentación que se remite la identidad del letrado que lo asistió, a efectos de identificación y para facilitar las comunicaciones y contactos. Recibida esa información no deberá exigirse a los letrados volante colegial de designación para el acceso al centro.

12. Asimismo los centros deben estar en disposición de informar a los letrados, incluso por vía telefónica, siempre que se advere su identidad, sobre las previsiones de expulsión si éstos lo solicitan.

13. Que se remitan instrucciones a todos los puestos fronterizos para que, en los casos en los que ciudadanos extranjeros hayan comunicado su intención de formular una solicitud de asilo, se permita el libre paso de los letrados encargados de asistirlos, y el contacto reservado con sus asistidos, incluso con anterioridad al momento en el que se realice la entrevista en la que quede formalizada la solicitud de asilo.

14. Que se dicten las instrucciones oportunas para que se facilite el acceso regular, a los centros de internamiento o detención de extranjeros, a los abogados de las organizaciones no gubernamentales que trabajan en la protección de los refugiados, con objeto de que faciliten la orientación jurídica de las personas que puedan presentar necesidad de protección.

15. Que respecto de los servicios de interpretación se adopten las siguientes medidas:

    — Que se giren instrucciones a los servicios periféricos para que los intérpretes que prestan su servicio en las dependencias en las que se encuentran ciudadanos extranjeros en situación de privación de libertad, auxilien a los letrados que deben asistirlos.

    — Que se estudie la viabilidad de establecer sistemas de interpretación, a través de comunicación telefónica o telemática, que amplíe el abanico de idiomas y pueda ser empleado en los centros policiales que deban custodiar a ciudadanos extranjeros.

    — Que, para preservar el carácter instrumental y la neutralidad que resulta exigible a quienes desarrollan funciones de interpretación, se evite que los intérpretes desarrollen funciones ajenas a su cometido profesional, tales como la identificación de la zona de origen.

    — Que en el caso de que un letrado desee entrevistarse con su asistido y no pueda proporcionársele un medio de interpretación, deberá autorizarse el acceso de la persona que acompañe al letrado para realizar tal función, o permitirse el empleo de los medios necesarios para establecer la comunicación pertinente a los efectos indicados (05024186).

— Dirección General de Política Interior

Recomendación relativa a las garantías en los procedimientos de asilo

Esta Institución elaboró un informe monográfico sobre la asistencia jurídica a los extranjeros en España, que fue remitido a las Cortes Generales. En virtud de sus consideraciones se formularon las siguientes recomendaciones:

1. Que a las personas que expresen su intención de solicitar asilo, con carácter previo a la cumplimentación del correspondiente formulario, se les facilite una información completa, clara, exhaustiva y elaborada con un lenguaje y metodología que faciliten la comprensión de la naturaleza y de las consecuencias jurídicas que se derivan de tal solicitud.

2. Que en tanto subsista el sistema dual de asistencia jurídica sostenida con fondos públicos que actualmente se da en materia de asilo, se indique a los servicios de los puestos fronterizos en cuyo territorio además de los servicios colegiales tengan presencia organizaciones no gubernamentales, especializadas en la materia,

que en la diligencia de información de derechos deben distinguir ambas opciones, a fin de que el solicitante decida con libertad a qué entidad encomendar su asistencia jurídica.

3. Que se dicten las instrucciones precisas a los servicios encargados de atender las dependencias que pueden recibir solicitudes de asilo en territorio para que, con carácter general, se oriente a las personas que demanden información sobre la conveniencia de acudir previamente a los servicios jurídicos colegiales o de una organización no gubernamental.
4. Que se dicten instrucciones a los servicios encargados de atender las dependencias que puedan recibir solicitudes de asilo en territorio para que, en los casos que no haya existido contacto entre el letrado y su asistido, se facilite la celebración de una entrevista entre ambos, con carácter previo a la formalización de la solicitud.
5. Que se desarrolle la posibilidad de acceso informático a los expedientes que tramita la oficina de asilo y refugio para que letrados que asisten a los solicitantes puedan conocer, sin merma de seguridad y de la confidencialidad, el contenido y estado de los expedientes en los que estén personados sin necesidad de desplazarse a las dependencias administrativas.
6. Que, con objeto de facilitar la asistencia jurídica de los solicitantes de asilo, se profundice en la política de desconcentrar, a los lugares de celebración de las entrevistas, a los solicitantes de asilo admitidos a trámite.
7. Que se inicie un debate para propiciar la reforma de la asistencia letrada en materia de asilo, en los términos señalados en las conclusiones del informe monográfico elaborado por esta Institución (05024189).

1.3.1.8. Ministerio de Justicia

— Ministro

Recomendación sobre modificaciones legales en orden a reforzar y garantizar los derechos de las personas que padecen una enfermedad mental

Desde el inicio de su actividad, en esta Institución se han recibido multitud de quejas relacionadas con aspectos relativos a la salud mental y a la asistencia psiquiátrica. Las quejas han puesto de manifiesto las carencias o deficiencias en lo referente al estatuto jurídico de las personas afectadas por alguna enfermedad mental (procedimientos de incapacitación, regulación de las instituciones de guarda y tutela de incapaces, internamientos involuntarios, restricciones de sus derechos fundamentales, etc.) y de otra parte, en todo lo relacionado con las condiciones y circunstancias en las que se desarrolla la asistencia sanitaria y hospitalaria en unidades de psiquiatría y la carga familiar que supone el cuidado de las personas aquejadas por tales enfermedades.

Así, ya en el año 1996, desde el Defensor del Pueblo se puso en conocimiento del Ministerio de Justicia la falta de una regulación que garantizase, en los centros de salud mental de naturaleza sanitaria o social, los derechos fundamentales de los pacientes y

las eventuales restricciones de éstos que fueran necesarias para proteger su vida o integridad física.

En el año 2002 se cursó una recomendación a la Diputación Provincial de Cáceres, en la que se instaba a que se valorase la conveniencia de solicitar autorización judicial o, en casos de urgencia, comunicar al juez competente, en los términos establecidos en el artículo 763 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, en aquellos casos en los que el proceso sanitario aconsejare la adopción de medidas de contención mecánica u otras restrictivas de libertad, de personas con enfermedades mentales que no estuvieren en condiciones de decidir por sí mismas la aceptación o acuerdo con las mencionadas medidas.

En octubre de 2003, en las XVIII Jornadas de Coordinación de Defensores del Pueblo organizadas por la Defensora del Pueblo de Castilla La-Mancha, se trataron de manera especial todos los problemas relacionados con la salud mental y, en particular, los derechos de las personas que las padecen.

Si bien, la Ley 41/2003 de 18 de noviembre, de protección patrimonial de las personas con discapacidad y de modificación del Código Civil, de la Ley de Enjuiciamiento Civil y de la normativa tributaria, ha supuesto un importante avance en la regulación de los mecanismos de protección de estas personas, todavía faltan por completar, en opinión de esta Institución, algunas cuestiones relativas al «estatuto jurídico» de las personas con enfermedades mentales: el sistema de garantías de los derechos fundamentales respecto del régimen de vida de personas ingresadas en centros hospitalarios y las condiciones en las que se aplican los tratamientos especialmente agresivos y los medios mecánicos de sujeción; la aplicación a personas de edad avanzada del régimen de garantías que establece el artículo 763 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, cuando padecen enfermedades psíquicas de carácter crónico o degenerativo; los problemas derivados de la prórroga automática de la patria potestad de los incapaces (artículo 171 Código Civil), cuando los padres carecen de las condiciones adecuadas para ejercerla, y la intervención judicial, en casos de rechazo por el enfermo mental del tratamiento prescrito médicamente.

Por ello, al amparo del artículo 30 de su Ley reguladora, el Defensor del Pueblo dirigió al Ministro de Justicia, por tener asignado el departamento que dirige la promoción legislativa en esta materia, la siguiente recomendación:

1. Que se modifique el artículo 763 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, con el objeto de introducir la necesidad de contar con la autorización o comunicación judicial pertinente, cuando el proceso sanitario aconseje la adopción de medidas de contención mecánica, u otras restrictivas de la libertad individual o de otros derechos fundamentales. De igual manera deberá también modificarse tal artículo para introducir el control judicial, en aquellos casos en los que se apliquen tratamientos especialmente invasivos, esencialmente cuando no sea coincidente el criterio médico y el de la persona que presta el consentimiento en representación del enfermo que no está en condiciones de decidir por sí mismo.

2. Que el régimen de garantías que actualmente contempla el artículo 763 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, y el que en el futuro pueda contemplar ese artículo, se hagan extensivas, de manera expresa, a todas aquellas personas que padezcan enfermeda-

des psíquicas de carácter crónico, degenerativo o de otro tipo que les impida gobernarse por sí mismas, garantizándose, en todo caso, la voluntad de la persona afectada a la hora de prestar su consentimiento, cuando tenga capacidad para ello y se pretenda su internamiento en un centro en el que se limitará su libertad.

3. Que se modifique el artículo 171 del Código Civil, para que desaparezca la prórroga automática de la patria potestad en los casos de personas incapacitadas, pudiendo el juez no acordar esta prórroga en atención a las condiciones de los padres y la relación de estos con su hijo. Igualmente debería modificarse el artículo 239 del Código Civil, para contemplar, respecto de los tutores de personas mayores de edad, una previsión similar a la que tiene el artículo 172-2º del Código Civil para los menores de edad (0411621).

Recomendación sobre reformas legales y organizativas en relación con la asistencia jurídica a los extranjeros en España

Las recomendaciones formuladas al Ministerio de Justicia con ocasión de la elaboración del informe sobre asistencia jurídica a los extranjeros en España, fueron las siguientes:

1. Que se haga uso de la iniciativa legislativa del Gobierno para modificar la Ley 1/1996, de asistencia jurídica gratuita, con vistas a introducir una regulación más completa en la vía administrativa especialmente en lo referente al acceso, alcance y formas de prestación, para aquellos procedimientos para los que esté legalmente previsto o se pueda prever en el futuro. Dicha regulación deberá adoptar medidas para favorecer, en lo posible, la continuidad de la actuación letrada entre las fases administrativa y judicial. En esta modificación legal deberá asimismo regularse adecuadamente la suspensión del procedimiento administrativo hasta tanto se produzca la designación del abogado, para aquellos casos en que no proceda hacer la designación de forma inmediata.

2. Que en dicha reforma se regulen otras posibilidades de acceso a la asistencia jurídica distintas de la asistencia por turnos colegiales y, especialmente, a través de letrados encuadrados en entidades no gubernamentales sostenidas o apoyadas con fondos públicos para este cometido.

3. Que en coherencia con lo recomendado al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales se modifique la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, a fin de establecer un recurso judicial preferente y urgente que permita resolver la impugnación de las denegaciones de entrada y retorno previstas en la legislación de extranjería, durante la permanencia del interesado en el puesto fronterizo.

4. Que se reforme la legislación procesal para que la audiencia del extranjero, respecto del que la Administración ha solicitado el internamiento, se realice a través de una vista en la que queden aseguradas la participación letrada y el principio de contradicción.

5. Que, de acuerdo con el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, se adopten las medidas legislativas oportunas para modificar la legislación, a fin de atribuir la competencia para autorizar los internamientos a los juzgados de lo contencioso-administrativo.

6. Que se modifique la Ley Orgánica 6/1984, reguladora del procedimiento de hábeas corpus, de modo que contemple la legitimación directa de los letrados respecto de aquellos asuntos para los que hayan sido designados en materias de extranjería y asilo.

7. Que se haga uso de la iniciativa legislativa del Gobierno para modificar el marco normativo existente (Ley Orgánica 1/1996, Ley 1/1996 o Ley Orgánica 4/2000), con objeto de establecer de manera individual el derecho a la asistencia jurídica gratuita de los menores extranjeros no acompañados o a los menores acompañados en aquellos casos en los que se aprecie colusión de intereses con los de sus padres o tutores, respecto de todos aquellos procedimientos administrativos o judiciales que les afecten.

8. Que en materia de extranjería y asilo se modifiquen los artículos 23 de la Ley 29/1998, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y 25 de la Ley 1/2000, de Enjuiciamiento Civil, suprimiendo la exigencia de «poder general» para que el letrado pueda ejercitar acciones ante la jurisdicción, sustituyendo tal requisito por un escrito de designación del interesado a favor del letrado que defienda sus intereses. En todo caso, cuando el letrado tenga que actuar ante un órgano jurisdiccional colegiado, deberá contemplarse la posibilidad de que dicho letrado pueda solicitar el nombramiento de un procurador de oficio.

9. Que se promuevan las reformas normativas necesarias para que las administraciones públicas con competencia en el pago de los servicios de asistencia jurídica gratuita, puedan asumir facultades de supervisión en los términos referidos en la conclusión 1.2.9 del presente informe.

10. Que de conformidad con el principio de especialización, se promueva la creación de turnos específicos de asistencia jurídica en extranjería en todas las demarcaciones colegiales dependientes de ese departamento.

11. Que a fin de asegurar la suficiencia de letrados especializados en materia de asilo se promueva, en coordinación con los colegios, con sus organismos representativos y con las organizaciones no gubernamentales que desarrollan su actividad en el ámbito de la protección de los refugiados, la implantación de sistemas específicos de orientación y asistencia jurídica a los solicitantes de asilo.

12. Que se fomente la introducción en el sistema de asistencia jurídica del principio de libre elección de letrado por parte del beneficiario.

13. Que se contemple la necesidad de financiar servicios de interpretación, como recursos auxiliares imprescindibles para la prestación de asistencia jurídica a ciudadanos extranjeros en términos correctos.

14. Que se contemple la necesidad de financiar los desplazamientos hasta los CIES, al menos dentro de un determinado ámbito territorial. A estos efectos y dada la limitación de los centros existentes en todo el territorio nacional, que, en coordinación con los colegios y sus órganos representativos, se establezcan fórmulas alternativas al desplazamiento, salvaguardando en todo caso el principio de unidad técnica de la dirección letrada.

15. Que se impulse la adopción de protocolos de actuación profesional por parte de los turnos de extranjería y asilo, existentes en las demarcaciones colegiales dependientes de ese departamento, como fórmula para objetivar la actuación letrada, sin merma de la independencia técnica de los letrados en el conocimiento de cada uno de los asuntos.

16. Que se concierte con los colegios de abogados sistemas de evaluación de la calidad de la asistencia letrada, abiertos a la participación de expertos independientes (05024391).

1.3.1.9. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales

— Ministro

Recomendación relativa a las garantías judiciales en el internamiento, al régimen de los recursos frente a la denegación de entrada y a la publicidad de las instrucciones administrativas de alcance general

Esta Institución elaboró un informe monográfico sobre la asistencia jurídica a los extranjeros en España que fue remitido a las Cortes Generales. En virtud de sus consideraciones se formularon varias recomendaciones al titular del departamento, por tratarse de actuaciones que requieren del uso de la potestad legislativa o normativa del Gobierno, así como de otras en las que se aprecia un carácter estructural que afecta a múltiples organismos adscritos a su autoridad:

1. Que, de acuerdo con el Ministerio de Justicia, se adopten las medidas legislativas oportunas para modificar la legislación, a fin de atribuir la competencia para autorizar los internamientos a los juzgados de lo contencioso-administrativo.

2. Que se modifique la normativa en lo referente a los recursos administrativos que caben contra las resoluciones de denegación de entrada y retorno, de modo que dichas resoluciones pongan fin a la vía administrativa y puedan ser directamente recurribles ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Asimismo, que en tanto se resuelva judicialmente, se suspenda la ejecutividad de la medida de retorno, estableciéndose la permanencia del interesado en el lugar que se designe, conforme a las previsiones del artículo 60 de la Ley de extranjería. Para el caso de que no sea acogida la anterior propuesta, se instaba a establecer, cuando menos, un recurso de alzada específico con un plazo de tramitación reducido, durante el cual el interesado permanecería en las instalaciones del puesto fronterizo hasta la resolución del recurso.

3. Que las instrucciones de carácter administrativo en materia de extranjería que se dicten por toda clase de autoridades, se publiquen en el *Boletín Oficial del Estado*, en aras de garantizar los principios de seguridad jurídica, así como los de responsabilidad e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (05024177).

— Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración

Recomendación relativa a las garantías de acceso a los expedientes y a la regulación del tratamiento a los polizones extranjeros

Esta Institución elaboró un informe monográfico sobre la asistencia jurídica a los extranjeros en España que fue remitido a las Cortes Generales. En virtud de sus consideraciones se formularon las siguientes recomendaciones:

1. Que se contemple la posibilidad de acceso informático a los expedientes de extranjería, por parte de los interesados y de los letrados que les prestan asistencia, para que, sin merma de seguridad y de la confidencialidad, puedan conocer el contenido y estado de los expedientes que les afecta sin necesidad de desplazarse a las dependencias administrativas.

2. Que el tratamiento a los polizones extranjeros se aborde mediante una norma y no, como hasta el presente, en una instrucción administrativa. Asimismo, que mientras se procede a la reforma legal recomendada se efectúe la publicación en el *Boletín Oficial del Estado* de la instrucción que actualmente regula esta materia, y de las revisiones que eventualmente pueden realizarse sobre la misma (05024185).

— Dirección General de Inmigración

Recomendación para que los ciudadanos extranjeros en situación irregular, que se encuentren pendientes de obtener autorizaciones de residencia por su colaboración en la lucha contra redes organizadas, reciban ayudas de carácter social y psicosanitario

Esta Institución recibió la queja formulada por una ciudadana de Bielorrusia, en la que manifestaba haber colaborado con las autoridades españolas en la persecución de redes organizadas, sin que se hubiera expedido su autorización de residencia y sin haber recibido ayuda alguna para el regreso a su país.

Se inició la correspondiente investigación ante la Dirección General de la Policía para conocer cuál era la práctica seguida en este tipo de casos, dado que la demora en la expedición de la documentación que legitimara la estancia en España de estas personas, implicaba un alto riesgo de que volvieran a caer nuevamente en manos de redes delictivas, al carecer de ingreso alguno y no tener un trabajo de forma legal.

De los informes recibidos se deduce que no existe un protocolo de actuación y, por tanto, los afectados por este tipo de situaciones pueden quedar en una situación de precariedad grave durante largos meses, hasta tanto se dilucide la causa penal en la que los interesados figuren como víctimas, perjudicados o testigos.

Por todo ello, esta Institución formuló una recomendación a la Dirección General de Inmigración para que las personas que se encuentren en este tipo de situaciones, y respecto de las que se aprecie carencia de recursos o desvinculación de su medio familiar o social, reciban las ayudas adecuadas y, especialmente, las de carácter social y psicosanitario, hasta tanto se resuelva sobre la concesión de una autorización de residencia en atención a su colaboración (0419797).

— Dirección General del Instituto Nacional de la Seguridad Social

Recomendación para que, en los casos de revisiones de expedientes de pensiones, en los que se hubieran dictado resoluciones de reconocimiento del derecho con anterioridad y no exista regulación sobre los efectos económicos que han de darse a dichas revisiones, se dicte la normativa que resulte procedente

La controversia tradicionalmente mantenida entre esta Institución y el Instituto Nacional de la Seguridad Social, en relación con la fecha de los efectos económicos que han de darse a las pensiones de jubilación, reconocidas en aplicación de los reglamentos de la Unión Europea en materia de Seguridad Social, en los casos en que se solicite la revisión de la cuantía de esas pensiones, se vió afectada por la Sentencia dictada por la Sala de lo Social del Tribunal Supremo, de fecha 11 de junio de 2003, al pronunciarse el alto tribunal en el sentido de que los repetidos efectos económicos deben ser coincidentes con los del reconocimiento inicial de la pensión, y no desde el día primero del mes siguiente al de la formulación de dichas solicitudes de revisión, tal y como había venido sosteniendo esta Institución.

Ello motivó que se reiniciaran las actuaciones llevadas a cabo anteriormente, llegándose a la conclusión de que no existe una regulación legal sobre dicha materia, ni tampoco unanimidad jurisprudencial al respecto.

Por ello, se remitió una recomendación al Instituto Nacional de la Seguridad Social al objeto de que sea dictada la normativa que resulte procedente, en los casos en los que no exista regulación específica sobre los efectos económicos que han de darse a las revisiones citadas.

El Instituto Nacional de la Seguridad Social manifestó que había remitido la recomendación mencionada a la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social, del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, señalando que el criterio del mencionado Instituto era favorable a que se busque una solución legal para llenar la laguna existente. Hasta el momento no se ha recibido el informe de la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social acerca de la aceptación o no de la recomendación formulada por esta Institución (0312952).

1.3.1.10. Varios departamentos ministeriales

— Subsecretaría del Ministerio de Defensa y Dirección General de Aviación Civil del Ministerio de Fomento

Recomendaciones sobre convalidación de la titulación, expedida por el Ministerio de Defensa, de controlador de la circulación aérea por la de profesional aeronáutico civil, siendo que se trata de la misma profesión y de dos títulos emitidos por la misma Administración central

La Dirección General de Aviación Civil denegó la posibilidad de convalidación de la titulación, expedida por el Ministerio de Defensa, de controlador de la circulación aérea por la de profesional aeronáutico civil, siendo que se trata de la misma profesión y de dos títulos emitidos por la misma Administración central, aunque por diferentes departamentos ministeriales.

El artículo 51 de la Ley 17/1999, de 18 de mayo, de Régimen del Personal de las Fuerzas Armadas, dispone que la enseñanza de formación de los militares tiene como finalidad capacitarles militar y profesionalmente, estando prevista la posibilidad de convalidación de los títulos emitidos en el artículo 85 de la misma Ley.

Por otra parte, no parecía suponer un obstáculo el contenido del artículo 8 del Real Decreto 3/1998, de 9 de enero, que regula el título profesional aeronáutico civil y licencia de controlador de tránsito aéreo, para la convalidación del título emitido por el Ministerio de Defensa, ya que cumple los requisitos exigidos en el mismo.

El problema suscitado ponía de manifiesto que la falta de colaboración y coordinación entre dos órganos de la misma Administración General del Estado perjudicaba a un ciudadano contraviniendo el mandato del artículo 103 de la Constitución Española y el artículo 3.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Por lo que se efectuaron dos recomendaciones sobre el establecimiento, en coordinación con la Dirección General de Aviación Civil, de un procedimiento general para la convalidación de este tipo de titulaciones, evitando así en el futuro situaciones como la presente.

Estas recomendaciones se dirigieron también a la Dirección General de Aviación Civil, a la que, además, se sugirió la convalidación de los títulos que poseían los interesados (0412326 y 0422865).

1.3.2. Administración autonómica

1.3.2.1. Cantabria

— Consejería de Ganadería, Agricultura y Pesca

Recomendación sobre la condición de interesado en el procedimiento

La evolución jurisprudencial sobre la legitimación en el ordenamiento jurídico español, reinterpreta el concepto originario y otorga a la idea de «interés legítimo» un campo de ampliación más amplio que el de interés directo, como equivalente «a la titularidad potencial de una posición de ventaja o de una utilidad jurídica por parte de quien ejercita la pretensión y que se materializaría de prosperar ésta».

Partiendo de este concepto moderno de legitimación, y frente a la postura más restrictiva de la Consejería de Ganadería, Agricultura y Pesca del Gobierno de Cantabria, se ha recomendado a ésta que se reconozca la condición de interesado a las asociaciones protectoras de animales, cuyas denuncias den lugar a procedimientos sancionadores (0422548).

1.3.2.2. Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha

— Consejería de Sanidad

Recomendación sobre tramitación de expedientes de responsabilidad patrimonial en el ámbito sanitario, traspasados sin concluir a la Comunidad autónoma y que permanecen sin resolver

De acuerdo con doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo, determinados expedientes de responsabilidad patrimonial en materia sanitaria, traspasados por el Estado sin concluir a la Comunidad autónoma, son competencia de ésta y debe proceder a su

resolución. De acuerdo con ello, se recomendó a dicha Comunidad autónoma que de inmediato prosiguiese la tramitación de dichos expedientes y los resolviese expresamente a la mayor brevedad posible (05025585).

1.3.2.3. Comunidad Autónoma de las Illes Balears

— Consejería de Educación y Cultura

Recomendación sobre adopción de iniciativas dirigidas a corregir la concentración de alumnado inmigrante en centros públicos determinados de la ciudad de Palma de Mallorca

La Consejería de Educación y Cultura de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, admitía, al informar al Defensor del Pueblo sobre la queja formulada por la madre de una alumna, la existencia de una considerable concentración de alumnado de origen inmigrante en determinado colegio público de la localidad de Palma de Mallorca, en el que casi la totalidad de los alumnos pertenecen a familias procedentes de la inmigración, así como que dicha situación de concentración se producía también en otros centros de la ciudad, y tendía a incrementarse en la medida en que también lo hace el número de inmigrantes que se establecen en la localidad.

Como quiera que, no obstante la posible vulneración que la situación anterior implicaba de preceptos legales expresos, que imponen la distribución del alumnado con necesidades educativas específicas (que con frecuencia presenta el citado alumnado), entre todos los centros sostenidos con fondos públicos de cada zona, la Consejería no hacía referencia en el informe aportado a las medidas que tuviese previsto adoptar para corregir la situación expuesta, el Defensor del Pueblo consideró preciso recomendar a la misma la adopción de iniciativas tendentes, de una parte, a modificar el mecanismo de reserva de un porcentaje de plazas para alumnos con necesidades educativas específicas, en las unidades de los centros sostenidos con fondos públicos, de manera que dicha reserva se configure como permanente, y así contribuya en mayor medida a favorecer una mejor distribución de este alumnado, que con frecuencia solicita plaza escolar fuera de los plazos ordinarios de admisión entre todos los centros sostenidos con fondos públicos.

De otra parte, se ha recomendado a la Consejería la adopción de medidas dirigidas a corregir a corto plazo situaciones de concentración de alumnado de origen inmigrante que, en porcentajes importantes, presenta necesidades en materia de compensación educativa en centros determinados, incluso si, como parece necesario, ello exige la adopción de decisiones de redistribución de dicho alumnado entre todos los centros sostenidos con fondos públicos de la zona respectiva, previa realización de las modificaciones normativas que se estimen precisas (05013688).

1.3.2.4. Comunidad de Madrid

— Consejería de Educación

Recomendación sobre licencia de estudios

La Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid manifestó su criterio de que si un funcionario obtenía la ayuda correspondiente para la realización de un proyecto

«Comenius 2.2.B» dentro del programa europeo «Sócrates» estaría obligado a elegir, para poder participar en el mismo, entre las distintas opciones que contempla la legislación vigente en materia de permisos y licencias.

Dado que, según se afirma por el citado departamento, no existen permisos o licencias de seis meses, que es el tiempo de duración del citado proyecto, se apuntaba la posibilidad de que el funcionario afectado pudiera acogerse a una excedencia voluntaria.

Esta Institución no compartió este criterio, puesto que la excedencia es una situación administrativa —no un permiso ni una licencia— en la que el funcionario excedente pierde su destino, no devenga retribuciones, ni le resulta computable el tiempo permanecido en tal situación a efectos de ascensos, consolidación de grado personal, trienios y derechos pasivos (artículo 59.3 de la Ley 1/1986, de 10 de abril, de Funcionarios de la Comunidad Autónoma de Madrid).

Por lo expuesto, se recomendó a la Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid, con la finalidad de remover los obstáculos que impidan un desarrollo íntegro de la formación permanente del profesorado en esa Comunidad, previa consulta al Consejo Regional de la Función Pública y sobre la base de lo dispuesto en el artículo 70 de la mencionada Ley 1/1986, que regula la licencia por estudios, que se adopten las medidas precisas para que las ayudas correspondientes a las acciones descentralizadas del «Programa Sócrates» de la Unión Europea sean reales y efectivas (0420594).

— Consejería de Familia y Asuntos Sociales

Recomendación sobre la conveniencia de que las entidades de protección de menores extranjeros no acompañados, evalúen de forma individualizada la procedencia o no de la reincorporación del menor a su entorno familiar, así como las circunstancias en que la repatriación va a llevarse a cabo

Esta Institución efectuó una recomendación a fin de que se impartan las instrucciones necesarias para que, por parte de la entidad de protección, se evalúe de forma individual la situación familiar del menor y el estado psicofísico de éste, con el fin de determinar si procede la reincorporación a su entorno familiar o la permanencia en nuestro país, en función de su superior interés. También se recomendó que en el caso de que el menor se encuentre sometido a tratamiento o tenga previstas pruebas diagnósticas, se solicite el criterio facultativo sobre la conveniencia de aplazar o, en su caso, dejar sin efecto la repatriación, así como las medidas terapéuticas a adoptar, comunicando el contenido del criterio facultativo a la autoridad gubernativa a los efectos oportunos (0305584).

— Consejería de Justicia e Interior

Recomendación sobre expedición de documento de identidad acreditativo de la condición de funcionario

Ante la negativa de la Consejería de Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid a expedir al compareciente, funcionario del cuerpo de tramitación procesal, un carné profesional que acreditase su condición de funcionario al servicio de la Administración de justicia, se hizo saber al citado departamento que el artículo 61.1 del Reglamento orgánico de los cuerpos de oficiales, auxiliares y agentes de la Administración de justicia,

aprobado por Real Decreto 249/1996, de 16 de febrero, aplicable a todos los funcionarios al servicio de la Administración de justicia por tratarse de cuerpos nacionales, establece que los oficiales, auxiliares y agentes que integran las plantillas correspondientes tendrán derecho a plaza de su cuerpo, gozarán de los demás derechos que les reconozca el ordenamiento jurídico y para acreditar su condición les será expedido por el Ministerio de Justicia o, en su caso, por el organismo competente de la comunidad autónoma que haya recibido el traspaso de medios personales para el funcionamiento de la Administración de justicia, el documento de identidad correspondiente, que será devuelto cuando cese el funcionario.

Se ha señalado a la Consejería que el Ministerio de Justicia ha informado a esta Institución de que el referido Real Decreto sigue en vigor en todo aquello que no se oponga a lo establecido en la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre, de Modificación de la Ley Orgánica 1/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, o se aprueba o entre en vigor un nuevo reglamento, lo que hasta el momento no se ha producido (0502150).

— Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio

Recomendación sobre posibilidad de acreditar el domicilio mediante documentos diferentes al certificado de empadronamiento, no exigiéndose en la normativa reguladora del proceso de adjudicación de viviendas, a que se contraía la queja, que ese requisito debiera probarse por medio de tal certificación

Se formuló una recomendación para que en tanto no se efectúe una modificación del Decreto 195/2000, de 31 de agosto, regulador del proceso de adjudicación de viviendas de promoción pública en la Comunidad de Madrid, en la que se exija de manera exclusiva la acreditación de la residencia habitual (por el periodo de tiempo que se establece) mediante el certificado de inscripción padronal en el municipio donde se encuentre la vivienda a la que se opta, se admitan otros medios de prueba (0400665).

— Consejería de Sanidad y Consumo

Recomendación sobre la conveniencia y oportunidad de proceder a una integración funcional de estructura sanitaria en el cuerpo de bomberos de la Comunidad de Madrid, para la asistencia en emergencias

En los informes anuales a las Cortes Generales correspondientes a los ejercicios 2003 y 2004, se hizo mención a este expediente. Tras recibirse diversos informes de las administraciones concernidas y dar audiencia sobre dichos informes a los interesados, la institución del Defensor del Pueblo formuló a la Consejería de la Presidencia de la Comunidad de Madrid, en el año 2003, diversas recomendaciones.

Con posterioridad a la formulación de las recomendaciones, se recibieron los informes correspondientes de la Administración y, a su vez, la Institución consideró oportuno dar un trámite de audiencia a los promotores de la queja.

Del análisis de estos escritos se deducía la existencia de discrepancias sobre las soluciones técnicas más adecuadas en orden a la mejor preservación de los derechos fundamentales en juego. En efecto, es evidente que la prestación de servicios públicos esenciales, como son sin la menor duda los servicios de emergencias y los de bomberos, admiten, tanto en España como en cualquier otro país que pudiera tomarse como refe-

rencia, una multiplicidad de enfoques y soluciones técnicas en aras a conseguir la asistencia más eficaz a los ciudadanos.

La institución del Defensor del Pueblo, en su momento, quiso dar traslado de su preocupación ante situaciones que se habían venido produciendo y que indicaban que los derechos fundamentales que a todos corresponde proteger, podían verse menoscabados si no se encontraban, entre todos los sujetos e instituciones con responsabilidades en estos ámbitos, las soluciones técnicas más conformes con la máxima calidad y eficacia de los servicios públicos, sin que se pueda olvidar que en estos casos están en juego derechos fundamentales tan básicos como el derecho a la vida y a la integridad física (artículo 15 de la Constitución) y el derecho fundamental a la protección de la salud (artículo 43 de la Constitución).

Ya en el ejercicio 2005, se ha celebrado una reunión técnica en la Institución entre los promotores de la queja y los representantes del cuerpo de bomberos designados por la Consejería de Justicia e Interior, reunión muy útil para un mejor conocimiento de la situación de que trae causa este expediente.

Una solución a la problemática existente podría ser la integración funcional de sanitarios en el cuerpo de bomberos, sin perjuicio de la dependencia orgánica de cada uno de los profesionales. La configuración de equipos entrenados conjuntamente, en la que el bombero tenga también una mentalidad sanitaria, y el sanitario una mentalidad de bombero, con conocimientos sobre rescate, parece una fórmula que aúna especialización, complementariedad y sentido de equipo, elementos necesarios cuando valores tan importantes están en juego en situaciones límite.

Por ello, se recomendó que se valorase la conveniencia y oportunidad de adoptar las medidas necesarias para que se produzca una integración funcional de estructura sanitaria en el cuerpo de bomberos de la Comunidad de Madrid, para la asistencia en emergencias (0113061).

1.3.2.5. Comunidad Autónoma de La Rioja

— Consejería de Salud

Recomendación sobre adopción de las medidas oportunas en orden a que, en el consultorio «Espartero», de Logroño, se proceda a la apertura y custodia de historias clínicas de todos y cada uno de los pacientes atendidos en el centro, con independencia de la modalidad en la que se preste la atención

La presentación de una queja, por parte de un ciudadano al que no se le había facilitado su historia clínica en el consultorio «Espartero», de Logroño, dio lugar al inicio de la oportuna investigación ante la Consejería de Salud de la Comunidad Autónoma de La Rioja, que informó a esta Institución de que el ejercicio de la actividad médica bajo la modalidad tradicional de cupo, es decir, durante dos horas y media cada día, periodo en el que se atiende una media de cuarenta pacientes, imposibilita la cumplimentación de historias clínicas.

Como quiera que esta Institución no comparte el criterio de la mencionada Consejería para justificar la inexistencia de historias clínicas, se recomendó a la citada Consejería la

conveniencia de adoptar las medidas oportunas para que se proceda a la apertura y custodia de historias clínicas de todos y cada uno de los pacientes atendidos en el citado consultorio, con independencia de la modalidad en la que se preste la atención (0501014).

1.3.2.6. Comunidad Valenciana

— Consejería de Bienestar Social

Recomendación sobre estudio de la viabilidad de ampliar los medios y recursos tendentes a promover una adecuada atención a los menores con trastornos de conducta, que provocan alteraciones graves de la convivencia familiar y precisan una asistencia terapéutica especializada

La falta de medios y recursos asistenciales existentes en la Comunidad Valenciana para hacer frente a las conflictivas situaciones a las que se enfrentan las familias con algún menor afectado por trastornos límite de la personalidad, dio lugar a que esta Institución iniciase actuaciones ante la Consejería de Bienestar Social de la Comunidad Valenciana que, en su informe, se limitó a constatar la inexistencia de los medios y recursos solicitados por los facultativos para la atención de los menores, que padecen trastornos de personalidad, y de sus familias.

Esta Institución recordó a la mencionada Consejería que la mera inexistencia de medios, en ningún caso puede justificar la inhibición de la Administración en la atención de situaciones que implican alto riesgo para los menores. En esta línea, la Ley 7/1994, de 5 de diciembre, de la Comunidad Valenciana, sobre los derechos de la infancia, establece en su artículo 25 que el Gobierno valenciano desarrollará los servicios especializados de convivencia que requieran un alto contenido técnico y profesional, con el fin de arbitrar alternativas a las situaciones de desamparo y a los conflictos familiares graves.

Por todo ello, se recomendó a la citada Consejería que estudie la viabilidad de ampliar los medios y recursos, tendentes a promover una adecuada atención a los menores con trastornos de conducta graves que precisan una asistencia terapéutica especializada. La Consejería de Bienestar Social de la Comunidad Valenciana respondió que, en la actualidad, está trabajando en la elaboración de dos normas jurídicas sobre esta materia, con el fin de ampliar la gama de servicios sociales de apoyo a los menores con trastornos mentales graves (0410965).

— Consejería de Cultura, Educación y Deporte

Recomendación sobre modificación de los preceptos reglamentarios que en la Comunidad Valenciana regulan la adscripción entre centros sostenidos con fondos públicos de distintos niveles educativos, a efectos de admisión de alumnos

Según se ha podido comprobar, la aplicación de prescripciones reglamentarias vigentes en la Comunidad Valenciana sobre adscripción de los colegios públicos a un solo instituto de educación secundaria, a efectos de asignación de plazas a los alumnos en estos últimos centros para que prosigan enseñanzas de educación secundaria obligatoria ha dado lugar, cuando el colegio de origen escolariza un elevado porcentaje de alumnos con necesidades en materia de compensación educativa, a la asignación de plazas escolares en el instituto de adscripción y el trasvase al mismo de un importante número de alum-

nos con necesidades educativas específicas, dando lugar en los mismos a importantes incrementos porcentuales de este alumnado, muy por encima de la media existente en otros de la respectiva zona.

En definitiva, la aplicación en estos supuestos del mecanismo de adscripción única mencionado, traslada de unos a otros centros situaciones de indebida concentración de este alumnado en centros determinados, no queridas por la legislación educativa vigente, lo que podría y debería obviarse, según se ha recomendado por el Defensor del Pueblo a la Consejería de Cultura, Educación y Deporte de la Generalidad Valenciana, modificando las previsiones reglamentarias correspondientes, de manera que en las mismas se contemple para estos supuestos la posibilidad de adscripción de los colegios a varios institutos de educación secundaria, o adoptando las iniciativas necesarias para reconducir la aplicación de los mismos en un sentido que no lleve a resultados de escolarización en los institutos de educación secundaria, contrarios al imperativo de distribución equilibrada entre los centros de alumnado con necesidades educativas específicas (05013743).

— Consejería de Salud. Agencia Valenciana de Salud

Recomendación sobre adopción de las medidas oportunas en orden a que, en el consultorio «Castalia», de Castellón, se proceda a la apertura y custodia de historias clínicas de todos y cada uno de los pacientes atendidos en el centro, con independencia de la modalidad en la que se preste la atención

La presentación de una queja por parte de un ciudadano al que no se le había facilitado su historia clínica en el consultorio «Castalia», de Castellón, dio lugar al inicio de la oportuna investigación ante la Consejería de Sanidad de la Generalidad Valenciana que informó a esta Institución de que el ejercicio de la actividad médica bajo la modalidad tradicional de cupo, es decir, durante dos horas y media cada día, periodo en el que se atiende a una media de cuarenta pacientes, imposibilita la cumplimentación de historias clínicas.

Como quiera que esta Institución no comparte el criterio de la mencionada Consejería para justificar la inexistencia de historias clínicas, se recomendó a la Agencia Valenciana de Salud la conveniencia de adoptar las medidas oportunas para que se proceda a la apertura y custodia de historias clínicas, de todos y cada uno de los pacientes atendidos en el consultorio «Castalia», de Castellón, con independencia de la modalidad en la que se preste la atención (0422327).

1.3.2.7. Varias comunidades autónomas

— Consejería de Justicia y Administración Pública de la Junta de Andalucía; Consejería de Presidencia y Justicia de la Comunidad Autónoma de Canarias; Departamento de Justicia de la Generalidad de Cataluña; Consejería de Presidencia, Administraciones Públicas y Justicia de la Junta de Galicia; Consejería de Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid; Departamento de Presidencia, Justicia e Interior del Gobierno de Navarra; Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social del Gobierno Vasco; Consejería de Justicia y Administraciones Públicas de la Comunidad Valenciana

Recomendaciones sobre formas de actuación y organización de los turnos de asistencia jurídica a los extranjeros en España

Esta Institución, a la vista de las conclusiones contenidas en el «Informe sobre Asistencia Jurídica a los Extranjeros en España», se dirigió a las autoridades de las mencionadas comunidades autónomas y les formuló las siguientes recomendaciones:

1. Que de conformidad con el principio de especialización, se promueva la creación de turnos específicos de asistencia jurídica en extranjería, en todas las demarcaciones colegiales dependientes de ese departamento.
2. Que a fin de asegurar la suficiencia de letrados especializados en materia de asilo se promueva en coordinación con los colegios, con sus organismos representativos y con las organizaciones no gubernamentales que desarrollan su actividad en el ámbito de la protección de los refugiados, la implantación de sistemas específicos de orientación y asistencia jurídica a los solicitantes de asilo.
3. Que se fomente la introducción en el sistema de asistencia jurídica del principio de libre elección de letrado por parte del beneficiario.
4. Que se contemple la necesidad de financiar servicios de interpretación, como recursos auxiliares imprescindibles, para la prestación de asistencia jurídica a ciudadanos extranjeros en términos correctos.
5. Que se contemple la necesidad de financiar los desplazamientos hasta los centros de internamiento de extranjeros, al menos dentro de un determinado ámbito territorial. A estos efectos y dada la limitación de los centros existentes en todo el territorio nacional, que en coordinación con los colegios y sus órganos representativos se establezcan fórmulas alternativas al desplazamiento, salvaguardando en todo caso el principio de unidad técnica de la dirección letrada.
6. Que se impulse la adopción de protocolos de actuación profesional, por parte de los turnos de extranjería y asilo existentes en las demarcaciones colegiales dependientes de ese departamento, como fórmula para objetivar la actuación letrada, sin merma de la independencia técnica de los letrados en el conocimiento de cada uno de los asuntos.
7. Que se concierte con los colegios de abogados sistemas de evaluación de la calidad de la asistencia letrada, abiertos a la participación de expertos independientes (05024180, 05024181, 05024182, 05024184, 05024393, 05024395, 05024397 y 05024398).

1.3.3. Administración local

1.3.3.1. Ayuntamiento de Corral de Almaguer (Toledo)

Recomendación sobre el derecho de información de los concejales

Comprobado que en el Ayuntamiento de Corral de Almaguer (Toledo) se pretendía justificar la negativa a proporcionar información, sobre asuntos propios de la competencia municipal y que habrían de tratarse en las sesiones de los órganos colegiados del Ayuntamiento, a un concejal en razón de «las serias dudas del uso que pudiera hacer de la

misma», se recomendó a dicho Ayuntamiento que, en aplicación de la legislación vigente en materia de régimen local, se suministrase a los concejales cuanta información soliciten y sea precisa para el desempeño de las funciones inherentes a sus cargos (0423805).

1.3.3.2. Ayuntamiento de El Campello (Alicante)

Recomendación sobre cumplimiento de plazos para resolver

Constatado el incumplimiento de los plazos en varios expedientes sancionadores por maltrato de animales por parte del Ayuntamiento de El Campello (Alicante), al encontrarse éstos suspensos de acuerdo con las previsiones del artículo 42.5 *c*) de la Ley 30/1992, a tenor del cual la suspensión de un procedimiento cuando deban solicitarse informes determinantes para el contenido de la resolución, no podrá exceder en ningún caso de tres meses, se recomendó a dicho Ayuntamiento que procediera de inmediato a la resolución de los expedientes citados (0423097).

1.3.3.3. Ayuntamiento de La Cistérniga (Valladolid)

Recomendación sobre reconocimiento de bonificación en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles por ser titular de familia numerosa

La ordenanza municipal del Ayuntamiento de La Cistérniga (Valladolid), reguladora del impuesto, no contemplaba bonificación alguna a favor de las familias numerosas. La Ley 51/2002, de 27 de diciembre, de reforma de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, modificó su artículo 75 al establecer en el apartado 4 que las ordenanzas fiscales podrían regular una bonificación de hasta el 90 por 100 de la cuota íntegra del impuesto sobre bienes inmuebles, a favor de aquellos sujetos pasivos que ostentaran la condición de titulares de familia numerosa.

El mismo precepto dispuso que la ordenanza debería especificar la clase y características de los bienes inmuebles a que afectase, duración, cuantía anual y demás aspectos sustantivos y formales de esta bonificación, así como las condiciones de compatibilidad con otros beneficios fiscales.

En consecuencia, se procedió a formular una recomendación al objeto de que se realizasen los trámites necesarios para modificar la ordenanza reguladora del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, reconociéndose una bonificación a favor de los sujetos pasivos titulares de familia numerosa, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 74.4 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales (0416331).

1.3.3.4. Ayuntamiento de Madrid

Recomendación sobre acuse de recibo de los escritos de denuncia

En respuesta a la solicitud de informe del Defensor del Pueblo, el Ayuntamiento de Madrid comunicó su criterio de que la facultad de denunciar un hecho perseguible de

oficio por la Administración, no concedía al denunciante la condición de parte interesada ni, por tanto, la posibilidad de recurrir, lo que había motivado que no se le informase de las actuaciones realizadas ni del resultado de las mismas.

Esta Institución puso de manifiesto a la citada corporación que, aunque efectivamente la condición de interesado en un procedimiento sancionador recae única y exclusivamente en el expedientado denunciado, se consideraba que se había realizado una interpretación restrictiva de las normas, pues, aunque no se informase al denunciante de las actuaciones realizadas ni del resultado de las mismas, se estima que la autoridad competente para resolver la denuncia tendría, al menos, que acusar recibo de las denuncias recibidas para que los denunciantes tuvieran la seguridad de que las mismas habían sido recibidas y de que sobre ellas se iba a efectuar la oportuna investigación.

Por ello, se recomendó al Ayuntamiento de Madrid que se dictasen las instrucciones oportunas para que por los órganos competentes se acuse recibo, con carácter general, de los escritos de denuncia que se formulen, a los efectos de que los denunciantes tengan constancia de que sus escritos han sido efectivamente recibidos y de que a los mismos se les va a dar la tramitación oportuna, todo ello en aras de los principios de garantía y seguridad jurídica (0418006).

1.3.3.5. Ayuntamiento de Motril (Granada)

Recomendación sobre el establecimiento de derechos de examen

Se ha tenido conocimiento, a través de una queja, de que el Ayuntamiento de Motril (Granada), en las bases de la oposición convocada para cubrir plazas de bombero-conductor había establecido unos derechos de examen para quienes estuvieran empadronados en ese municipio, que eran la mitad de los que tenían que pagar quienes no lo estuvieran, lo que se consideró que no era acorde con el principio de igualdad establecido en los artículos 14 y 23 de la Constitución.

Esta Institución hizo saber al citado Ayuntamiento que el artículo 2 de la Ley General Tributaria, de 7 de diciembre de 2003, dispone que los tributos son los ingresos públicos que consisten en prestación pecuniaria exigida por la Administración pública, como consecuencia de la realización del supuesto de hecho al que la Ley vincula el deber de contribuir, con el fin primordial de obtener los ingresos necesarios para el sostenimiento de los gastos públicos, definiendo a la tasa como aquellos tributos cuyo hecho imponible consiste en la utilización privativa o en el aprovechamiento especial del dominio público, la prestación de servicios o la realización de actividades en régimen de derecho público que se refieran, afecten o beneficien de modo particular al obligado tributario, cuando los servicios o actividades no sean de solicitud o recepción voluntaria para los obligados tributarios o no se presten o realicen por el sector privado.

Por otra parte, el artículo 24 de la Ley de Haciendas Locales, aprobada por Real Decreto Legislativo de 5 de marzo de 2004, establece en su apartado 2) que, en general, el importe de las tasas por la prestación de un servicio o por la realización de una actividad no podrá exceder, en su conjunto, del coste real o previsible del servicio o actividad de que se trate o, en su defecto, del valor de la prestación recibida.

Si se tiene también en cuenta que el artículo 3 de la Ley General Tributaria dispone, que el ordenamiento del sistema tributario se basa en la capacidad económica de las personas obligadas a satisfacer los tributos y en los principios de justicia, generalidad, igualdad, progresividad, equitativa distribución de la carga tributaria y no confiscatoriedad, no parece aceptable el hecho de que los sujetos pasivos que no están empadronados en el término municipal tengan un recargo del 50 por 100 de la cuota, o bien que los empadronados obtengan una bonificación equivalente al mismo porcentaje.

Por ello, se recomendó al citado Ayuntamiento que se proceda a la modificación de la ordenanza fiscal reguladora de la tasa por derechos de examen, aprobada por acuerdo plenario de 23 de diciembre de 2004, suprimiendo el apartado 2 del artículo 5, toda vez que la diferente cuota tributaria fijada en función del lugar de residencia del sujeto pasivo, no encuentra amparo en los preceptos normativos antes mencionados, dando lugar a una desigualdad prohibida por el artículo 14 de la Constitución (05018712).

1.3.3.6. Ayuntamiento de Sant Feliú de Buixalleu (Girona)

Recomendación sobre confidencialidad de datos personales

Pese a que el ciudadano denunciante manifestó expresamente al Ayuntamiento de Sant Feliú de Buixalleu (Girona) su voluntad de que no se diese traslado al denunciado de sus datos personales, el Ayuntamiento tramitó la denuncia dando publicidad a los mismos, pese a que, según la documentación que obra en el expediente, éste se incoó a raíz de dos informes internos del propio municipio y no en razón de la denuncia de este ciudadano.

Por todo ello, se recomendó al citado Ayuntamiento que en la tramitación de los expedientes sancionadores se respetase la confidencialidad de los denunciantes, en aplicación de los principios de buena fe y confianza legítima a que deben ajustarse las relaciones entre Administración y administrados (05018220).

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

Recomendación sobre incoación de expediente disciplinario a funcionarios de la Policía local, que se encuentren incursos en actuaciones penales, por hechos de los que se pudieran derivar responsabilidades en su contra

Cuatro policías locales del Ayuntamiento de Santa Cruz de la Palma (Santa Cruz de Tenerife), fueron condenados en sentencia firme; tres de ellos por una falta de lesiones, y otro por dos faltas, una de amenazas y otra contra el orden público. En el informe remitido por el Ayuntamiento, a solicitud del Defensor del Pueblo, se participó que por la alcaldía se consideraba suficiente la condena impuesta a los policías locales y, por ello, no se consideraba adecuada la apertura de expediente disciplinario.

La Institución se dirigió al Ayuntamiento manifestando que la Audiencia Provincial, con sede en Santa Cruz de Tenerife, había condenado a los policías de referencia como autores de faltas, las cuales fueron cometidas por los agentes, en el ejercicio de sus funciones, sobre un detenido a su cargo, lo que, a juicio de la Institución, resulta especial-

mente grave y su actuación, además de suponer un abuso de poder, genera desconfianza y desprestigio para las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad e indirectamente para todas las instituciones del Estado social y democrático de Derecho establecido en nuestra Constitución, que debe ser sancionada con la firmeza necesaria.

La Institución considera que las distintas administraciones, ante este tipo de situaciones, deben actuar con firmeza y actuar disciplinariamente contra el agente condenado, pues la sanción penal y la administrativa son perfectamente compatibles y ajustadas a Derecho.

Así lo establece la jurisprudencia constitucional (por ejemplo, Sentencia del Tribunal Constitucional 234/1991, de 10 de diciembre).

Sin perjuicio de que se ha formulado una sugerencia para el caso concreto referido, se ha considerado oportuno recomendar, con carácter general, que si hubiere funcionarios de policía local incursos en actuaciones penales por hechos de los que se pudieran derivar responsabilidades en su contra, se proceda a la apertura del correspondiente expediente disciplinario (9717448).

1.3.3.8. Ayuntamiento de Santander

Recomendación sobre la interpretación aconsejable de las disposiciones vigentes, referidas a la adopción de medidas cautelares o provisionales de clausura de actividades molestas

Se recomienda que conforme a los artículos 45 de la Constitución; 3.1 del Código Civil; 25.2 de la Ley de Bases del Régimen Local de 1985; 1.1 del Reglamento de servicios de las corporaciones locales de 1955; artículos 72.1 y 136 de la Ley 30/1992 de procedimiento común, en relación éstos con los artículos 13.1 *e*) y 15 del Reglamento aprobado por Real Decreto 1398/1993; artículo 31 de la Ley 37/2003 del Ruido, y con la ordenanza del Ayuntamiento de Santander sobre protección del ambiente contra la emisión de ruidos y vibraciones (*BOC* de 23 de junio de 1988 y sus modificaciones), interprete los artículos concordantes del Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas de 1961 en el sentido de que está apoderado y, en consecuencia, obligado a decidir si concurre el supuesto de hecho previsto por la norma, sobre la adopción de medidas cautelares o provisionales de clausura de actividades molestas, incluidas las de emergencia (0413839).

1.3.4. Otros

1.3.4.1. Consejo General del Poder Judicial

Recomendación sobre reformas legales y orgánicas dentro de la jurisdicción contencioso-administrativa, en relación con la asistencia jurídica a los extranjeros en España

Con ocasión del informe monográfico sobre la asistencia jurídica a los extranjeros en España, elaborado por esta Institución y en virtud de las consideraciones contenidas en dicho informe, se formularon, al Consejo General del Poder Judicial, las siguientes recomendaciones:

1. Que, de conformidad con lo previsto en el artículo 110.2 *ñ*) de la Ley Orgánica del Poder Judicial, se establezca reglamentariamente un servicio de guardia de la jurisdicción contencioso-administrativa que conozca de las medidas cautelares que puedan solicitarse en el ámbito de la legislación de extranjería.
2. Que se ponga en conocimiento de los juzgados competentes, para autorizar los internamientos de ciudadanos extranjeros, la utilidad de que requieran de la Administración que, al tiempo de poner a su disposición a un ciudadano extranjero para la práctica de la correspondiente audiencia, se aporten los documentos que acrediten las verificaciones de identidad efectuadas, así como todos los antecedentes que puedan existir en relación con el interesado en las aplicaciones de gestión de extranjería.
3. Que se insten del Ministerio de Justicia las medidas estructurales oportunas, para que la resolución de los recursos que están legalmente previstos contra los autos que autorizan el internamiento de extranjeros, se efectúe de manera que la decisión que recaiga en dichos recursos se produzca siempre antes de que finalice el plazo del internamiento.
4. Que, en tanto no se proceda a una reforma legal que establezca juzgados de control de la medida de internamiento se promueva, por ese Consejo General, la asignación a un juzgado del orden jurisdiccional, encargado de autorizar los internamientos con sede en cada una de las ciudades en las que existe un centro de internamiento, de la responsabilidad de efectuar el seguimiento de las medidas que se cumplan en cada centro. A estos efectos, deberían establecerse los cauces oportunos de comunicación entre los juzgados para que dicho seguimiento sea viable y pueda realizarse con la deseable agilidad (05024388).

2. SUGERENCIAS

2.1. Sugerencias admitidas

2.1.1. Administración General del Estado

2.1.1.1. Ministerio de Administraciones Públicas

— Subsecretaría

Sobre envío de los escritos dirigidos al Defensor del Pueblo (05022362).

— Delegación del Gobierno en la Comunidad Autónoma de Extremadura

Sobre devolución de la cuota del Impuesto sobre Bienes Inmuebles de naturaleza rústica del ejercicio de 1997, al amparo del Real Decreto-Ley 24/1997, de 12 de diciembre, sobre medidas urgentes para los daños causados por inundaciones en el municipio de Azuaga (Badajoz), los días 5 y 6 de noviembre de 1997 (0006762).

— Delegación del Gobierno en la Comunidad de Madrid

Para que la resolución dictada en un expediente de solicitud de permiso de trabajo por cuenta propia, sea notificada al interesado con el fin de que éste pueda, en su caso, ejercer el derecho a recurrir (0314267).

Para que no se materialice la orden de expulsión de un ciudadano interno en el centro de internamiento de extranjeros de Málaga, en tanto no se haya resuelto por la Administración su petición para acogerse al proceso de normalización (05009428).

— Delegación del Gobierno en la Comunidad Valenciana

Para que se deje sin efecto la resolución denegatoria de una solicitud de permiso de residencia y trabajo, por no ajustarse a lo previsto en el Real Decreto 864/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de ejecución de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social reformada por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre (0419253).

— Instituto Nacional de Administración Pública. Comisión Permanente de Selección

Sobre contestación expresa a escrito presentado (0421106).

2.1.1.2. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación

— Dirección General de Asuntos y Asistencia Consulares

Sobre resolución expresa del recurso de reposición, interpuesto contra la resolución denegatoria de un visado de estancia solicitado en el Consulado General de España en La Habana (0420675).

Para que se permita que la esposa y las hijas de un ciudadano iraquí, con permiso de residencia en nuestro país, soliciten los correspondientes visados por reagrupación familiar en el Consulado de España en Damasco, a fin de evitar su desplazamiento a Bagdad (0504076).

Para que se revise el expediente relativo a unos visados de residencia por reagrupación familiar, tramitado en la Embajada de España en Pakistán a fin de que se proceda, de confirmarse la existencia de errores de apreciación, a la revocación de su denegación (0419538).

2.1.1.3. Ministerio de Defensa

— Dirección General del Instituto para la Vivienda de las Fuerzas Armadas

Sobre acceso del interesado al expediente de declaración de obra nueva y división horizontal (0400576).

2.1.1.4. Ministerio de Educación y Ciencia

— Secretaría General Técnica

Sobre demoras en la resolución de un expediente de homologación de título universitario extranjero (0426901).

2.1.1.5. Ministerio de Fomento

— Secretaría de Estado de Infraestructuras y Planificación

Sobre inicio de una evaluación del ambiente acústico actual en una carretera estatal y sobre los trabajos de mantenimiento que al efecto sean necesarios (0301849).

2.1.1.6. Ministerio del Interior

— Dirección General de la Guardia Civil

Sobre la necesidad de dispensar un trato correcto y esmerado en las relaciones con los ciudadanos, e impedir cualquier práctica abusiva, arbitraria o discriminatoria (0423641).

Sobre la necesidad de que, en caso de que un ciudadano sea citado para comparecer en dependencias de la Guardia Civil, se apliquen las instrucciones de 13 de septiembre de 2000, reiteradas el 6 de junio de 2001, sobre comparecencia voluntaria de ciudadanos en dependencias oficiales del Cuerpo (0422582).

— Dirección General de la Policía

Sobre apertura de expediente disciplinario contra dos miembros del Cuerpo Nacional de Policía, dejando en suspenso el mismo a expensas de la resolución judicial que se dicte en su día (0502430).

Sobre el traslado a los funcionarios destinados en la Comisaría de Policía de Quart de Poblet (Valencia) de un conjunto de consideraciones, relativas a las reglas de actuación que deben guiar el proceder de los funcionarios que intervengan en la detención de un menor, con la finalidad de garantizar el respeto al superior interés del mismo, evitando actuaciones y comportamientos que pudieran tener un efecto contraproducente para el menor (0315737).

Sobre apertura de un expediente disciplinario basándose en el contenido de lo establecido en el fundamento jurídico primero de la Sentencia número 112/2005, de 13 de abril, del Juzgado de lo Penal número 2 de Valladolid (0423175).

Sobre apertura de un expediente disciplinario, a un funcionario del Cuerpo Nacional de Policía, dejando en suspenso el mismo hasta la existencia de sentencia firme, en orden a evitar la prescripción de la responsabilidad disciplinaria (0423559).

— Comisaría General de Extranjería y Documentación

Para que se permitiera la entrada en España de un ciudadano cubano, casado con española, al que se denegó la entrada por tener desestimada la tarjeta de familiar de residente comunitario y por constarle una prohibición de entrada en el espacio *Schengen* (05024807).

— Dirección General de Tráfico

Sobre adopción de las medidas oportunas, para que la Jefatura Provincial de Tráfico de Madrid ofrezca a los ciudadanos un servicio de atención telefónica eficaz, que evite el desplazamiento a sus oficinas cuando éste no es indispensable (0501438).

2.1.1.7. Ministerio de Medio Ambiente

— Confederación Hidrográfica del Guadiana

Sobre expropiación e indemnización por daños producidos en la ejecución de la obra «Mejora de abastecimiento de agua a Badajoz y pueblos de su entorno. 2ª fase» (0000865).

2.1.1.8. Ministerio de la Presidencia

— Consejo de Administración del Patrimonio Nacional

Sobre exclusión de la relación de candidatos, para la contratación de personal laboral temporal (0420495).

2.1.1.9. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales

Sobre la revocación de una resolución por la que se declaró extinguida una autorización de residencia y para que se deje sin efecto una resolución de expulsión (0221098).

2.1.1.10. Varios departamentos ministeriales

— Delegación del Gobierno en la Comunidad Autónoma de Aragón del Ministerio de Administraciones Públicas y Dirección General de Política Interior del Ministerio del Interior

Sobre revocación de sanción impuesta en su día a una ciudadana, que se negó a identificarse en el marco de una actuación de la Policía local de Zaragoza, al no quedar debidamente acreditada su identidad (0501540).

2.1.2. Administración autonómica

2.1.2.1. Comunidad Autónoma de Andalucía

— Consejería de Justicia y Administración Pública

Sobre elección del sistema de acceso al cuerpo de auxiliares administrativos de la Junta de Andalucía (0423720).

2.1.2.2. Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha

— Consejería de Educación y Ciencia

Sobre supervisión por la inspección educativa de la documentación obrante en el expediente, relativo al proceso de admisión de alumnos para el curso 2004-2005 en determinado colegio público de Guadalajara (0502154).

— Consejería de Obras Públicas

Sobre la instalación de una escalera de evacuación de incendios (0203458).

2.1.2.3. Comunidad Autónoma de Extremadura

— Consejería de Desarrollo Rural

Sobre obligación de realizar inspecciones para verificar la invasión de una vía pecuaria y adopción, en su caso, de medidas tendentes a la recuperación posesoria de la misma y al restablecimiento de su integridad (0213754).

— Consejería de Educación, Ciencia y Tecnología

Sobre falta de respuesta a las reclamaciones formuladas (0418971).

2.1.2.4. Comunidad Autónoma de Galicia

— Consejería de Pesca y Asuntos Marítimos

Sobre lo determinante que resulta aportar pruebas documentales, a los procedimientos sancionadores en materia de infracciones contra el medio ambiente (0309113).

2.1.2.5. Comunidad de Madrid

— Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio

Sobre respuesta expresa a los escritos remitidos por el interesado (0412278).

2.1.2.6. Comunidad Valenciana

— Consejería de Territorio y Vivienda. Dirección General de Calidad Ambiental

Sobre intervención de la Administración autonómica en materia de actividades molestas y peligrosas, cuando la Administración municipal no actúa (0001681).

2.1.2.7. Ciudad Autónoma de Melilla

— Consejería de Presidencia y Gobernación

Sobre exigencia indebida de requisitos (permiso de residencia) para la inscripción en el padrón municipal (0421233).

2.1.2.8. Varias comunidades autónomas

— Consejería de Industria, Trabajo y Desarrollo Tecnológico de Cantabria, y Consejería de Economía e Innovación de la Comunidad de Madrid

Sugerencias sobre rehabilitación de un vehículo y exigencia de los antecedentes del mismo (0423050).

2.1.3. Administración local

2.1.3.1. Ayuntamiento de Arucas (Las Palmas)

Sobre comprobación de ruidos y adopción de medidas cautelares instando, en su caso, la cooperación del Cabildo Insular (0214214).

2.1.3.2. Ayuntamiento de Atienza (Guadalajara)

Sobre solicitud de colaboración a otras administraciones, a fin de dar cumplimiento al deber que le corresponde de proceder a la revisión de su planeamiento municipal (0316878).

2.1.3.3. Ayuntamiento de Camariñas (A Coruña)

Sobre la clausura y sellado de un vertedero ilegal (0415309).

2.1.3.4. Ayuntamiento de Castellón de la Plana

Sobre apertura de expediente sancionador y, en su caso, clausura y precinto de las instalaciones, al titular de una gasolinera que desarrolla su actividad sin sujeción a las normas propuestas en el proyecto presentado para obtener la licencia, incumpliendo los condicionamientos que se impusieron al otorgarla (0426228).

2.1.3.5. Ayuntamiento de Fuente Álamo (Murcia)

Sobre la necesidad de volver a revisar un expediente de expropiación y emitir un informe al respecto, al haberse apreciado ciertas omisiones de interés para la determinación del justiprecio (0501905).

2.1.3.6. Ayuntamiento de Guadalupe (Cáceres)

Sobre la obligación de realizar inspecciones y demás actuaciones, en el marco de las potestades que en materia urbanística tiene encomendadas la Administración municipal (0302695).

2.1.3.7. Ayuntamiento de Higuera de Calatrava (Jaén)

Sobre respuesta expresa a solicitud contenida en el escrito presentado por el interesado (0418300).

2.1.3.8. Ayuntamiento de Madrid

Sobre incoación de procedimientos sancionadores, si la posible infracción no ha prescrito, al titular de una discoteca cuyos niveles de sonido superan los máximos admitidos (0313170).

Sobre información al público y participación vecinal, en el tratamiento de los problemas aparecidos tras la puesta en marcha, y organización de trabajos para regularizar el Palacio Municipal de Hielo de Madrid (0315183).

Sobre suspensión inmediata, y en su caso sanción, de la actividad que genera daños ambientales y que carece de licencia de funcionamiento de una pizzería (0421192).

Sobre orden municipal de adopción de medidas correctoras al titular de una industria del textil y el calzado (0427510).

— Empresa Municipal de Transportes de Madrid

Sobre el derecho a viajar gratuitamente en autobús de la Empresa Municipal de Transportes por ser mujer de un funcionario de la citada empresa (0413936).

2.1.3.9. Ayuntamiento de Mérida (Badajoz)

Sobre constitución del Consorcio contra incendios (0312004).

2.1.3.10. Ayuntamiento de Paterna (Valencia)

Sobre las obras que deben ordenarse al dueño de un terreno que está causando perjuicios al propietario colindante (0427616).

2.1.3.11. Ayuntamiento de Santa María de Cayón (Cantabria)

Sobre el sistema de selección de personal (0420733).

2.1.3.12. Ayuntamiento de Siero (Asturias)

Sobre resolución expresa de recurso de reposición presentado por el interesado (0417261).

2.1.3.13. Ayuntamiento de Siruela (Badajoz)

Sobre selección de personal (0503004).

2.1.3.14. Ayuntamiento de Tavernes Blanques (Valencia)

Sobre aplicación de la legislación contra la contaminación acústica, a los casales falleros y eventos organizados en la vía pública (0419320).

2.1.3.15. Ayuntamiento de Valencia

Sobre adopción de las medidas oportunas para proceder a la instalación de bolardos en la plaza Río Duero, de Valencia, de forma que se evite el reiterado estacionamiento indebido de vehículos en la misma (0423047).

Para que se proceda a dejar sin efecto la sanción de tráfico impuesta a una ciudadana, al haberse producido la caducidad del procedimiento sancionador incoado en su contra (0307036).

2.1.3.16. Ayuntamiento de Zaragoza

Sobre inicio de una evaluación del ambiente acústico actual en una carretera estatal, y sobre los trabajos de mantenimiento que al efecto sean necesarios (0301849).

2.2. Sugerencias rechazadas

2.2.1. Administración General del Estado

2.2.1.1. Ministerio de Administraciones Públicas

— Delegación del Gobierno en la Comunidad Valenciana

Para que se deje sin efecto la resolución por la que se desestimó una solicitud de permiso de residencia, por no ajustarse a lo previsto en el Real Decreto 864/2001 (0419064).

2.2.1.2. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación

— Dirección General de Asuntos y Asistencia Consulares

Sobre revisión de las resoluciones denegatorias recaídas en unas solicitudes de visados de residencia por reagrupación familiar, que fueron presentadas en el Consulado de España en Accra (Ghana) (0413178).

2.2.1.3. Ministerio de Defensa

— Dirección General del Instituto para la Vivienda de las Fuerzas Armadas

Sobre el derecho de los titulares de viviendas militares, por familia numerosa, a adquirir el dominio de una de ellas y mantener sobre la otra el arrendamiento, en tanto se dieran las circunstancias que justifiquen la doble adjudicación (0419546).

2.2.1.4. Ministerio de Educación y Ciencia

— Secretaría General Técnica

Sobre revisión de expediente de beca de un alumno, familiar y económicamente independiente, para cursar estudios en una Universidad situada en distinta Comunidad autónoma a la de su lugar de residencia habitual (0411201).

2.2.1.5. Ministerio de Fomento

— Secretaría de Estado de Infraestructuras y Planificación

Sugerencias sobre desarrollo reglamentario, instrumentos de prevención y corrección del ruido, respecto de los aeropuertos de Cuatro Vientos (Madrid), Madrid-Barajas y Sabadell, y de las bases aéreas de San Javier (Murcia) y Zaragoza, emprendiendo las acciones administrativas necesarias y urgentes; y sobre una mejor interpretación de las leyes (9902553, 0024867, 0104833, 0206259, 0207796, 0214097, 0217161, 0301144 y 0313154).

Sugerencias sobre desarrollo reglamentario, instrumentos de prevención y corrección del ruido, respecto del aeropuerto de Madrid-Barajas, emprendiendo las acciones administrativas necesarias y urgentes; y sobre una mejor interpretación de las leyes en materia de compensación por obras de aislamiento acústico (0311145 y 0402314).

— Entidad Pública Empresarial Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea

Sobre supresión de los mensajes informativos por megafonía en el aeropuerto de Madrid-Barajas (0422549).

Sobre condiciones de personación en un expediente a título de interesado, en un proyecto de obras aeroportuarias (0418608).

2.2.1.6. Ministerio del Interior

— Dirección General de la Guardia Civil

Sobre concesión de comisión de servicios (05017031).

— Dirección General de Tráfico

Sobre revocación de sanción impuesta a un interesado, al no quedar suficientemente acreditada la denuncia impuesta en su día (0420033).

2.2.1.7. Ministerio de Justicia

— Secretaría de Estado

Para rehabilitar la memoria de aquellos que fallecieron durante la Guerra Civil, cuando ese hecho se refleja en el Registro Civil (0301453).

Para que se actúe de oficio cuando se detecten irregularidades en el Registro de entidades religiosas (0414158).

2.2.2. Administración autonómica

2.2.2.1. Comunidad Autónoma de Canarias

— Consejería de Educación, Cultura y Deportes

Sobre revisión de oficio de una resolución desestimatoria (0419200).

2.2.2.2. Comunidad Autónoma de Cataluña

— Departamento de Interior

Sobre adopción de las medidas oportunas, al objeto de modificar el acuerdo adoptado por el tribunal calificador de las pruebas para la obtención del certificado de aptitud de profesor de formación vial, en el ámbito de Cataluña, adecuando estrictamente la actuación del tribunal a lo establecido en las bases de la convocatoria (0426070).

Sobre apertura de expediente disciplinario contra dos mossos d'esquadra, sin perjuicio de suspender la tramitación del mismo hasta que se declare firme la sentencia que se dicte en su día (0506671).

2.2.2.3. Comunidad de Madrid

— Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio. Dirección General de Arquitectura y Vivienda

Sobre subsanación de un defecto de forma, detectado en el trámite de notificación de una resolución administrativa (0416956).

— Consejería de Educación

Sobre ampliación de la dotación del profesorado de apoyo, destinado a la atención de alumnos con necesidades en materia de compensación educativa, escolarizados en determinados centros concertados de Madrid (0413272).

2.2.2.4. Comunidad Valenciana

— Consejería de Territorio y Vivienda

Sobre la necesidad de retrotraer actuaciones administrativas, por haberse detectado un defecto en la notificación de una resolución administrativa (0419561).

2.2.3. Administración local

2.2.3.1. Ayuntamiento de Badajoz

Sobre respuesta expresa al escrito presentado por la interesada (0425430).

2.2.3.2. Ayuntamiento de Cáceres

Sobre el derecho de un ciudadano a que la Administración le abone intereses legales, por el tiempo que ha retenido una cantidad que iba destinada a hacer frente al pago de obras en trámite de ejecución subsidiaria, que con posterioridad se acometieron por los dueños de la edificación (0421760).

2.2.3.3. Ayuntamiento de Caravaca de la Cruz (Murcia)

Sobre la necesidad de resolver un recurso de reposición contra una resolución, mediante la que se le denegó la devolución de una determinada suma en concepto de canon de vertido (0306105).

2.2.3.4. Ayuntamiento de Castellón de la Plana

Sobre apertura de expediente disciplinario a un policía local, sin perjuicio de suspender la tramitación del mismo hasta que se declare firme la sentencia que se dicte en su día (0311816).

2.2.3.5. Ayuntamiento de Cox (Alicante)

Sobre la necesidad de inspección inmediata de establecimientos, denunciados por desarrollar actividades molestas, almacenes frutícolas y, en su caso, sobre revisión de licencias (0428460).

2.2.3.6. Ayuntamiento de Herradón de Pinares (Ávila)

Sobre incoación de oficio de procedimiento regulado en el Reglamento aprobado por 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, a fin de determinar la responsabilidad de los daños originados en los bienes y derechos de los vecinos de una urbanización (0110245).

2.2.3.7. Ayuntamiento de Madrid

Sobre sanción y ejecución de la orden de suspensión de actividad de un local, carente de todos los permisos exigibles (0401828).

Sobre apertura de procedimiento sancionador y adopción de medidas cautelares al titular de un equipo de aire acondicionado (0423692).

2.2.3.8. Ayuntamiento de Mazarrón (Murcia)

Sobre procedimiento para la autorización de actividades ruidosas que tienen lugar en establecimientos de temporada (0214379).

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

Sobre incoación de expedientes disciplinarios a agentes de la Policía local, presuntamente implicados en una paliza sufrida por un ciudadano (05015589).

2.2.3.10. Ayuntamiento de Totana (Murcia)

Sobre comprobación de denuncia presentada por ruido excesivo y desarrollo de actividad distinta de la autorizada, con imposición, en su caso, de las sanciones pertinentes adoptando las necesarias medidas de corrección (0500658).

2.2.3.11. Ayuntamiento de Zaragoza

Sobre evaluación por el Ayuntamiento de la contaminación acústica generada en un vial de su titularidad y consiguiente adopción de medidas correctoras (0009782).

2.3. Sugerencias pendientes

2.3.1. Administración General del Estado

2.3.1.1. Ministerio de Administraciones Públicas

— Delegación del Gobierno en la Comunidad de Madrid

Para que se demore la materialización de la salida obligatoria a su país de una ciudadana nigeriana cuya solicitud de asilo en la frontera fue inadmitida a trámite, a fin de que la autoridad judicial tenga tiempo material de examinar la procedencia de conceder la medida provisional de suspensión solicitada (05023864).

Sobre estimación del recurso de reposición interpuesto contra una resolución denegatoria de autorización inicial de residencia y trabajo, presentada al amparo del proceso de normalización (05039980).

— Delegación del Gobierno en la Comunidad Valenciana

Sobre revisión de oficio del expediente de un ciudadano argelino cuya solicitud de autorización de trabajo y residencia, presentada al amparo del proceso de normalización, fue denegada al no considerarse válida una certificación de inscripción padronal realizada conforme al modelo oficialmente aprobado (05023875).

Sobre revocación de una resolución por la que se declaró extinguido un permiso de residencia por indebida apreciación de antecedentes policiales (0309693).

— Subdelegación del Gobierno en Barcelona

Sobre aumento del número de citas que oferta la Oficina de Extranjeros de Barcelona a través de Internet, adecuándolo al volumen real de ofertas que se pretendan tramitar por los interesados (0503237).

— Subdelegación del Gobierno en Córdoba

Sobre resolución expresa del recurso de alzada presentado por el interesado (0501060).

2.3.1.2. Ministerio de Defensa

— Secretaría de Estado de Defensa

Sugerencias sobre desarrollo reglamentario, instrumentos de prevención y corrección del ruido, respecto de las bases aéreas de Cuatro Vientos (Madrid), Rota (Cádiz), San Javier (Murcia), Torrejón (Madrid) y Zaragoza, emprendiendo las acciones administrativas necesarias y urgentes; y sobre una mejor interpretación de las leyes (0001930, 0021464, 0024867, 0026935, 0214097, 0215991 y 0301144).

— Dirección General de Personal

Sobre dotación de medios personales y regulación de guardias médicas del Servicio de cardiología del Hospital Central de la Defensa (0500900).

2.3.1.3. Ministerio de Economía y Hacienda

— Subsecretaría de Economía y Hacienda

Sobre compensación económica por vacaciones no disfrutadas (05009002).

2.3.1.4. Ministerio de Fomento

— Secretaría de Estado de Infraestructuras y Planificación

Sobre prevención, corrección y reparación de perjuicios por contaminación acústica originada en carreteras de titularidad de la Administración General del Estado, autovía Costa del Sol, a su paso por Marbella (Málaga) (9820276).

— Dirección General de Aviación Civil

Sobre condiciones de personación, en un expediente a título de interesado, en un proyecto de obras aeroportuarias (0418608).

Sugerencias sobre convalidación de la titulación de controlador de la circulación aérea que poseen los interesados, expedida por el Ministerio de Defensa, por la de profesional aeronáutico civil, siendo que se trata de la misma profesión y de dos títulos emitidos por la misma Administración (0412326 y 0422865).

2.3.1.5. Ministerio del Interior

— Dirección General de Instituciones Penitenciarias

Sobre el inicio de los trámites, con la Comunidad Autónoma de Castilla y León, a fin de incrementar el número de plazas disponibles para el cumplimiento de penas de trabajo en beneficio de la comunidad, merced al oportuno convenio de colaboración (0501166).

— Dirección General de Tráfico

Sobre la necesidad de retrotraer un expediente sancionador al momento procedimental en el que el interesado presentó el correspondiente recurso de alzada, resolviendo en consecuencia (05013056).

2.3.1.6. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales

— Secretaría General Técnica

Sobre revisión de oficio de una resolución recaída en un recurso de alzada, por estimarse inadecuada la interpretación del artículo 72.3 del Reglamento aprobado por el

Real Decreto 864/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de ejecución de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social, reformada por Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre (05018903).

— Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social

Sobre la necesidad de que una mutua de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social revise una resolución denegatoria de la prestación de incapacidad temporal, dictando una nueva conforme a la normativa reguladora de dicha prestación para los trabajadores por cuenta propia del Régimen Especial Agrario (0501059).

2.3.2. Administración autonómica

2.3.2.1. Comunidad Autónoma de Cataluña

— Departamento de Medio Ambiente y Vivienda

Sobre la apertura de un nuevo expediente sancionador a empresas promotoras de viviendas de promoción privada y alternativamente, si la infracción y la acción de reparación estuviesen prescritas, el inicio de procedimiento de responsabilidad patrimonial (0206518).

— Servicio Catalán de Salud

Sobre remisión de instrucciones a determinado centro de atención primaria para que adecue su actuación a la normativa lingüística de aplicación y, en concreto, para que respete el derecho de los interesados a obtener la versión castellana de comunicaciones y resoluciones, cuando así lo soliciten (0414079).

2.3.2.2. Comunidad de Madrid

— Consejería de Educación

Sobre el inicio de expediente de expropiación de manera excepcional a instancia del dueño de las fincas afectadas por la actuación, al haberse tomado posesión de las mismas por vía de hecho (0304865).

— Consejería de Justicia e Interior

Sobre expedición de carné profesional (0502150).

— Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio

Sobre acreditación del domicilio mediante documentos diferentes al certificado de empadronamiento, dado que tal certificado no constituye el único medio de prueba exigido por las normas de adjudicación de viviendas protegidas (0400665).

Sobre coordinación, cooperación y asistencia activa entre la Administración autonómica y la municipal en la búsqueda de una solución que garantice la compatibilidad entre desarrollos edificatorios y un vertedero de titularidad municipal (0111759).

2.3.2.3. Comunidad Valenciana

— Consejería de Bienestar Social

Sobre la necesidad de que el Gobierno de la Comunidad Valenciana arbitre todas las medidas posibles para dar una respuesta institucional inmediata y continuada a las graves situaciones por las que atraviesan dos menores afectados de trastornos límites de la personalidad (0410965).

2.3.2.4. Ciudad Autónoma de Melilla

— Presidencia

Sobre resolución expresa de un recurso de alzada presentado por el interesado (05011322).

2.3.3. Administración local

2.3.3.1. Ayuntamiento de Alfaz del Pi (Alicante)

Sobre sanción, adopción de medidas cautelares y, en su caso, clausura y suspensión de actividades generadoras de residuos, en un supermercado (0419090).

2.3.3.2. Ayuntamiento de Algete (Madrid)

Sobre autorización de enganche de una vivienda a la red general municipal de saneamiento y alcantarillado, para garantizar que la misma reúna las condiciones mínimas de seguridad, higiene y ornato propias de usos residenciales (05013597).

2.3.3.3. Ayuntamiento de Alhama de Murcia (Murcia)

Sobre revocación de la sanción de tráfico impuesta a un ciudadano, al considerarse que la persona que formuló la denuncia voluntaria no aportó las pruebas necesarias, salvo su testimonio como particular, para considerar que se había cometido la infracción (0420563).

2.3.3.4. Ayuntamiento de Atarfe (Granada)

Sobre prevención y posible sanción al titular de una sociedad de tiro, con adopción, en su caso, de medidas cautelares (0425636).

2.3.3.5. Ayuntamiento de Bayona (Pontevedra)

Sobre la falta de atención a la llamada que se realizó a la Policía municipal, por no disponer de una grúa para retirar un vehículo que estuvo mal aparcado durante 45 minutos (0311498).

2.3.3.6. Ayuntamiento de Cabuérniga (Cantabria)

Sobre la derivación de responsabilidad patrimonial en la persona particular del Alcalde de Cabuérniga (0313948).

2.3.3.7. Ayuntamiento de Carazo (Burgos)

Sobre el incumplimiento de la obligación municipal de mantenimiento de las vías públicas, al no proceder al arreglo de una zanja producida en el curso de unas obras de reparación de la red municipal de abastecimiento de aguas (0419674).

2.3.3.8. Ayuntamiento de Castrillón-Piedras Blancas (Asturias)

Sobre apertura de expediente disciplinario a un policía local, sin perjuicio de suspender la tramitación del mismo hasta que se declare firme la sentencia que se dicte en su día (F0400090).

Sobre señalización de viales, cuidado y mejora del litoral del término municipal y recuperación de zonas degradadas de interés turístico, dentro del ámbito de competencias del Ayuntamiento (0428407).

2.3.3.9. Ayuntamiento de Fraga (Huesca)

Sobre exigencia de regularización de una cafetería denunciada por exceso de ruido; curso a las denuncias recibidas por el Ayuntamiento, y, eventualmente, sobre clausura del establecimiento (0428084).

2.3.3.10. Ayuntamiento de Getafe (Madrid)

Sobre la obligación de resolver una solicitud de licencia de primera ocupación de vivienda, con arreglo a la ley, teniendo en cuenta su naturaleza reglada (0316242).

2.3.3.11. Ayuntamiento de Herrera de Pisuerga (Palencia)

Sobre el ejercicio de la potestad sancionadora y la potestad de recuperación de oficio de bienes en las entidades locales (0208173).

2.3.3.12. Ayuntamiento de La Revilla y Ahedo (Burgos)

Sobre resolución expresa y motivada de un recurso formulado por el interesado (0426625).

2.3.3.13. Ayuntamiento de La Unión (Murcia)

Sobre otorgamiento o denegación de licencia municipal a un centro islámico, dejando a salvo el derecho de propiedad, sin perjuicio de tercero y de conformidad con la ordenación urbanística (0304499).

2.3.3.14. Ayuntamiento de Llanes (Asturias)

Sobre apertura de procedimiento sancionador o, alternativamente, traslado de denuncias a la Administración competente, con adopción por el Ayuntamiento de medidas cautelares, o definitivas, sobre unas naves con actividad industrial (0412040).

2.3.3.15. Ayuntamiento de Los Alcázares (Murcia)

Sobre obligación de realizar una nueva inspección para verificar las condiciones de salubridad y habitabilidad de un edificio y, en su caso, dictar órdenes de ejecución (0317208).

2.3.3.16. Ayuntamiento de Madrid

Sobre el derecho de acceso a información ambiental, en relación con los datos de un taller mecánico de automóviles, en cuanto a deficiencias en sus instalaciones, que puedan producir daños ambientales (0422933).

2.3.3.17. Ayuntamiento de Madridejos (Toledo)

Sobre la necesidad de retrotraer un expediente sancionador en materia de tráfico al momento procedimental en el que se debió ofrecer al interesado la posibilidad de conocer el importe de la sanción, y así poder acogerse a la reducción del 30 por 100 legalmente prevista en el artículo 67 de la Ley de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial (0411553).

2.3.3.18. Ayuntamiento de Mérida (Badajoz)

Sobre la obligación de realizar inspecciones y demás actuaciones en el marco de las potestades que en materia urbanística tiene encomendadas la Administración municipal (0213754).

2.3.3.19. Ayuntamiento de Moralzarzal (Madrid)

Para que en la elaboración de un nuevo planeamiento se tengan en cuenta, a la hora de otorgar una determinada clasificación de suelo, las previsiones contenidas en la legislación urbanística vigente (0026648).

2.3.3.20. Ayuntamiento de Navarrete (La Rioja)

Sobre acceso a la información ambiental y sobre prohibición efectiva de actividad no legalizada (0420685).

2.3.3.21. Ayuntamiento de Paracuellos de Jarama (Madrid)

Sobre campaña de vigilancia para prevenir y corregir el exceso de ruido viario causado por motocicletas a escape libre en los viales de una urbanización (0417779).

2.3.3.22. Ayuntamiento de Pereiro de Aguiar (Ourense)

Sobre la apertura de expediente contradictorio de ruina (0305188).

2.3.3.23. Ayuntamiento de Pozanco (Ávila)

Sobre inspección y exigencia de cumplimiento de la legislación sobre actividades clasificadas, eventualmente con sanción y adopción de medidas correctoras, incluso cautelares, al titular de una granja (0423840).

2.3.3.24. Ayuntamiento de Pravia (Asturias)

Sobre prohibición de uso de un local no insonorizado y, en su caso, con ejecución forzosa de la decisión municipal (0300183).

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

Sobre la incoación de expedientes disciplinarios a funcionarios de la Policía local condenados por sentencia judicial firme (9717448).

2.3.3.26. Ayuntamiento de Valencia

Sobre acceso a la información ambiental que obre en poder del Ayuntamiento, referida a la contaminación acústica generada por la maquinaria de limpieza de las calles (0501913).

2.3.3.27. Diputación Provincial de Badajoz

— Organismo Autónomo de Recaudación

Sobre devolución de la cuota del Impuesto sobre Bienes Inmuebles de naturaleza rústica del ejercicio de 1997, al amparo del Real Decreto-Ley 24/1997, de 12 de diciembre, sobre medidas urgentes para reparar los daños causados por inundaciones en el municipio de Azuaga (Badajoz), los días 5 y 6 de noviembre de 1997 (0006762).

2.3.4. Otros

2.3.4.1. Colegio Oficial de Delineantes y Diseñadores Técnicos de Valencia

Sobre resolución expresa y motivada a la solicitud de baja formulada por un colegiado (0426157).

3. RECORDATORIOS DE DEBERES LEGALES

3.1. Administración General del Estado

3.1.1. Ministerio de Administraciones Públicas

— Delegación del Gobierno en Melilla

Sobre el deber legal de ajustarse, en las actuaciones relativas a los menores extranjeros, a las normas vigentes entre las cuales se encuentran no sólo las disposiciones contenidas en la Ley y el Reglamento de extranjería sino todas aquellas relativas a menores que conforman el ordenamiento jurídico español, especialmente lo previsto en los convenios internacionales ratificados por España (0316462).

Sobre el deber legal que le incumbe de dictar las resoluciones administrativas pertinentes en la tramitación de las solicitudes de permisos de residencia, requiriendo de los interesados, si fuera necesario, la aportación de documentos o la subsanación de aquellos defectos que se aprecien, de conformidad con el artículo 71 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (0401434).

— Subdelegación del Gobierno en Valencia

Sobre el deber legal de tramitar procedimientos de devolución en aquellos casos en que se produzcan intentos de fuga de polizones de los buques en que se encuentran, siempre que alcancen o intenten alcanzar tierra (F0500010).

3.1.2. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación

— Dirección General de Asuntos y Asistencia Consulares

Sobre el deber legal de dictar las instrucciones pertinentes para que la actuación de las representaciones españolas en el exterior se ajuste a lo previsto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y, en consecuencia, se dicte resolución expresa en los recursos de reposición que se formulen por los interesados (0417578).

3.1.3. Ministerio de Defensa

— Secretaría de Estado de Defensa

Sobre el deber legal que le incumbe de adoptar medidas de previsión, reducción de la contaminación acústica y cobertura de daños y perjuicios, evitables o no, respecto

de las bases aéreas de Cuatro Vientos (Madrid), Rota (Cádiz), San Javier (Murcia), Torrejón (Madrid) y Zaragoza (0001930, 0021464, 0024867, 0026935, 0214097, 0215991 y 0301144).

— Subsecretaría de Defensa

Sobre el deber legal de dar cumplimiento al artículo 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y, en consecuencia, dar respuesta expresa a las solicitudes que le sean presentadas (0315864).

3.1.4. Ministerio de Economía y Hacienda

— Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas

Sobre el deber legal que le incumbe de remitir, en tiempo y forma, la oportuna respuesta a cuantas solicitudes planteen los ciudadanos, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (0426635).

— Tribunal Económico-Administrativo Regional de Castilla y León

Sobre el deber legal que le incumbe de resolver, en tiempo y forma, las reclamaciones y solicitudes que le hayan sido formuladas (0427824).

Sobre el deber legal que le incumbe de resolver, en tiempo y forma, las reclamaciones y solicitudes que le hayan sido formuladas (0428166).

— Tribunal Económico-Administrativo Regional de Cataluña

Sobre el deber legal que le incumbe de resolver, en tiempo y forma, las reclamaciones y solicitudes que le hayan sido formuladas (0316661).

— Tribunal Económico-Administrativo Regional de Madrid

Sobre el deber legal que le incumbe de resolver, en tiempo y forma, las reclamaciones y solicitudes que le hayan sido formuladas (0307708).

— Tribunal Económico-Administrativo Regional de Valencia

Sobre el deber legal que le incumbe de resolver, en tiempo y forma, las reclamaciones y solicitudes que le hayan sido formuladas (0422580).

Sobre el deber legal que le incumbe de resolver, en tiempo y forma, las reclamaciones y solicitudes que le hayan sido formuladas (0500243).

3.1.5. Ministerio de Educación y Ciencia

— Secretaría General Técnica

Sobre el deber legal de observar en sus actuaciones el principio de eficacia, instando a sus servicios y unidades a adoptar las medidas que precise la resolución de los recursos y reclamaciones en el plazo legalmente establecido (0426901).

3.1.6. Ministerio de Fomento

— Secretaría de Estado de Infraestructuras y Planificación

Sobre el deber legal de adoptar medidas de previsión, reducción de la contaminación acústica y cobertura de daños y perjuicios, evitables o no, obligatorias para la Administración pública; y sobre la superación en el entorno de una carretera de los niveles de impacto acústico, imputable a la actividad del emisor viario, que confiere a los propietarios de las viviendas afectadas el derecho a obtener financiación para dotarles de aislamiento suplementario (9820276).

Sobre el deber legal de los organismos públicos, de dar respuesta suficiente a las solicitudes que le dirijan los ciudadanos (0009782).

Sobre el deber legal que le incumbe de adoptar medidas de previsión, reducción de la contaminación acústica y cobertura de daños y perjuicios, evitables o no, respecto de los aeropuertos de Madrid-Barajas y Sabadell; y de las bases aéreas de Cuatro Vientos (Madrid), San Javier (Murcia) y Zaragoza (9902553, 0024867, 0104833, 0206259, 0207796, 0214097, 0217161, 0301144, 0311145, 0313154 y 0402314).

3.1.7. Ministerio del Interior

— Secretaría General Técnica

Sobre el deber legal que le incumbe, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, modificada por la Ley 4/1999, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, de regirse en sus actuaciones por los criterios de eficiencia y servicio a los ciudadanos (0422634).

— Dirección General de Instituciones Penitenciarias

Sobre el deber legal que le incumbe de resolver la solicitud planteada por el interesado, en el sentido de trasladar los datos solicitados, como medio de conocer los motivos por los que, pese a haberse obtenido mayor puntuación según el baremo de méritos, finalmente no ha sido seleccionado (05001121).

3.1.8. Ministerio de Medio Ambiente

Sobre el deber legal que le incumbe, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 35 y 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, de dar respuesta a los escritos que se le cursen por los ciudadanos en general y por los interesados en particular; y conforme a la Ley 38/1995, 12 de diciembre, que regula el derecho de acceso a la información ambiental, a facilitar cuanta información obre en su poder, en las condiciones establecidas en esa disposición legal (0501556).

— Confederación Hidrográfica del Guadalquivir

Sobre el deber legal que le incumbe, de incoar, tramitar y resolver con la debida diligencia los correspondientes procedimientos sancionadores, de acuerdo con el principio

de eficacia estipulado en el artículo 103.1 de la Constitución y en el artículo 3.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (0212665).

— Confederación Hidrográfica del Segura

Sobre el deber legal que tienen las administraciones de actuar de forma coordinada, principio constitucional de toda actividad administrativa (0112179).

3.1.9. Ministerio de Sanidad y Consumo

— Instituto Nacional de Consumo

Sobre el deber legal que incumbe a las administraciones públicas de resolver, en tiempo y forma, las reclamaciones y solicitudes que le hayan sido formuladas por los ciudadanos (0502742).

3.1.10. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales

— Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social

Sobre el deber legal que le incumbe para que las resoluciones dictadas en materia de prestaciones de la Seguridad Social, además de estar motivadas, incluyan un pie de recurso que deberá reseñar la posibilidad de que los interesados formulen la correspondiente reclamación previa, el órgano ante el que habrá de presentarse y el plazo de interposición (0501059).

3.2. Administración autonómica

3.2.1. Comunidad Autónoma de Andalucía

— Agencia Andaluza del Agua de Málaga

Sobre el deber legal que le incumbe de resolver de manera expresa y, en tiempo y forma, cuantas solicitudes y procedimientos se formulen o inicien por los interesados (0411798).

3.2.2. Comunidad Autónoma de Aragón

— Departamento de Agricultura y Alimentación

Sobre el deber legal de dictar resolución en los recursos de alzada interpuestos por los reclamantes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y a notificarlo a los interesados conforme se establece en los artículos 58 y 59 de la misma Ley (0316767).

3.2.3. Principado de Asturias

— Consejería de Medio Ambiente, Ordenación Territorial e Infraestructuras

Sobre el deber legal de resolver el recurso de reposición interpuesto por el interesado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y a notificarlo conforme se establece en los artículos 58 y 59 de la misma Ley (0100905).

3.2.4. Comunidad Autónoma de Canarias

— Consejería de Empleo y Asuntos Sociales

Sobre el deber legal de actuar conforme al principio de eficacia y con pleno sometimiento al ordenamiento jurídico vigente, a fin de evitar que se produzcan problemas en la tramitación de los permisos de residencia de menores extranjeros no acompañados, que impidan la documentación de éstos (0317101).

3.2.5. Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha

— Consejería de Economía y Hacienda

Sobre el deber legal de custodia de los documentos reunidos en el ejercicio de sus funciones por los organismos públicos, previsto en la Ley 16/1985, de 25 de junio, de Patrimonio Histórico Nacional (0422257).

3.2.6. Comunidad Autónoma de Castilla y León

— Consejería de Medio Ambiente

Sobre el deber legal de resolver expresamente, en tiempo y forma, las peticiones y recursos que le hayan sido formulados, cumpliendo así lo establecido en el artículo 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (0104755).

— Consejería de Sanidad

Sobre el deber legal de observar el artículo 20 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común según el cual, cuando un órgano administrativo se estime impedido para la resolución de un asunto habrá de remitir directamente las actuaciones al órgano que considere competente, si éste pertenece a la misma Administración pública (0420834).

— Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Burgos

Sobre el deber legal que corresponde a la Administración autonómica de ejercer por sustitución las competencias municipales, ante la inactividad de los Ayuntamientos (0111118).

3.2.7. Comunidad Autónoma de Extremadura

— Consejería de Educación, Ciencia y Tecnología

Sobre el deber legal de dar cumplimiento al artículo 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y, en consecuencia, dar respuesta expresa a las solicitudes que le sean presentadas (0425023).

— Consejería de Sanidad y Consumo

Sobre el deber legal de resolver en los plazos establecidos (05018498).

3.2.8. Comunidad Autónoma de Galicia

— Puertos de Galicia

Sobre el deber legal, establecido en el artículo 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, de resolver las peticiones que se formulen (0413302).

3.2.9. Comunidad de Madrid

— Consejería de Economía e Innovación Tecnológica

Sobre el deber legal que le corresponde, de conservar y restaurar de manera diligente y eficaz la integridad de una antigua cañada real (0026474).

— Consejería de Educación

Sobre el deber legal de dar cumplimiento a las prescripciones vigentes en su ámbito de gestión, que garantizan el derecho de los alumnos a cursar también en segundo la lengua extranjera que hubieran cursado como optativa en primero de bachillerato (05022381).

— Consejería de Transportes e Infraestructuras

Sobre el deber legal de dar cumplimiento al artículo 42 de la ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (0420499).

— Dirección General de Arquitectura y Vivienda

Sobre el deber legal de acordar de oficio la práctica de los medios de prueba pertinentes tendentes a demostrar el momento en que la infracción se produjo, con determinación de las personas o persona responsables, de modo que el órgano de resolución pueda poner fin al procedimiento con un acto plenamente conforme a Derecho (0109642).

3.2.10. Región de Murcia

— Consejería de Industria y Medio Ambiente

Sobre el deber legal que le incumbe, en aplicación de lo dispuesto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Proce-

dimiento Administrativo Común, y en la Ley 38/1995, de 12 de diciembre, que regula el derecho de acceso a la información ambiental, de facilitar a quien lo solicite la información de que disponga, en los términos y con los requisitos legales exigidos (0416554).

Sobre el deber legal de dar curso a las denuncias que se reciban y de actuar con eficacia y celeridad, removiendo los obstáculos que retrasen la tramitación, según lo dispuesto en el artículo 103 de la Constitución y en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (0421135).

— Dirección General de Ordenación del Territorio y Costas

Sobre el deber legal de dar cumplimiento al derecho de los ciudadanos a que las notificaciones se practiquen en el lugar que el interesado haya señalado a tal efecto, y no en otro; así como a obtener información y orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes imponen a los proyectos que se proponen realizar, conforme a lo dispuesto en los apartados *e*) y *g*) del artículo 35 y del artículo 59.2 de la Ley 30/1992, y en el punto 2 de la disposición adicional quinta de la Ley de costas (05019714).

— Consejería de Obras Públicas, Vivienda y Transportes

Sobre el deber legal de dar curso a las denuncias que reciban y de actuar con eficacia y celeridad, removiendo los obstáculos que retrasen la tramitación, según lo dispuesto en el artículo 103 de la Constitución y en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (0421135).

— Consejería de Presidencia

Sobre el deber legal de ajustar su actuación a lo previsto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en cuanto a la obligación de dar respuesta a los escritos que le cursen los interesados (0419783).

3.2.11. Comunidad Valenciana

— Consejería de Territorio y Vivienda

Sobre el deber legal que le incumbe, de conformidad con el artículo 29 del Real Decreto 140/2003, de informar a los consumidores de manera puntual, suficiente, adecuada y actualizada, a través de los medios de comunicación apropiados (0021990).

3.2.12. Ciudad Autónoma de Ceuta

— Consejería de Fomento

Sobre el deber legal de facilitar la información ambiental que esté en su poder, sin obligación de que el solicitante acredite un interés determinado, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administra-

ciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y en la Ley 38/1995 que regula el derecho de acceso a la información ambiental (0424037).

3.3. Administración local

3.3.1. Ayuntamiento de Águilas (Murcia)

Sobre el deber legal de dar curso a las denuncias que reciban y de actuar con eficacia y celeridad, removiendo los obstáculos que retrasen la tramitación, según lo dispuesto en el artículo 103 de la Constitución y en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (9804389).

3.3.2. Ayuntamiento de Alpedrete (Madrid)

Sobre el deber legal de resolver expresamente, en tiempo y forma, las peticiones y recursos que le hayan sido formulados, cumpliendo así lo establecido en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (0306448).

3.3.3. Ayuntamiento de Badajoz

Sobre el deber legal de resolver de forma expresa cuantas reclamaciones y recursos sean presentados por los interesados (0305587).

3.3.4. Ayuntamiento de Benifaió (Valencia)

Sobre el deber legal de dar respuesta a las solicitudes de información que le cursen los vecinos según lo dispuesto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y en la Ley 38/1995, de 12 de diciembre, que regula el derecho de acceso a la información ambiental (0421495).

3.3.5. Ayuntamiento de Bullas (Murcia)

Sobre el deber legal que incumbe a las administraciones públicas de resolver, en tiempo y forma, las reclamaciones y solicitudes que le hayan sido formuladas por los ciudadanos (0413414).

3.3.6. Ayuntamiento de Burón (León)

Sobre el deber legal que le incumbe, de dictar resolución expresa sobre cuantas solicitudes y recursos se formulen por los interesados (0419862).

3.3.7. Ayuntamiento de Cabana de Bergantiños (A Coruña)

Sobre el deber legal de auxiliar al Defensor del Pueblo en sus investigaciones remitiendo, con carácter preferente y urgente, información suficiente y completa en relación con los aspectos planteados (0210981).

3.3.8. Ayuntamiento de Cacabelos (León)

Sobre el deber legal que incumbe a las administraciones públicas de resolver, en tiempo y forma, las reclamaciones y solicitudes que le hayan sido formuladas por los ciudadanos (0313738).

3.3.9. Ayuntamiento de Cáceres

Sobre el deber legal que le incumbe de velar por la legalidad urbanística y el correcto funcionamiento de aquellas actividades clasificadas, sitas en su término municipal (9911025).

3.3.10. Ayuntamiento de Cartagena (Murcia)

Sobre el deber legal que tienen las administraciones de actuar de forma coordinada, principio constitucional de toda actividad administrativa (artículo 103 de la Constitución Española) (0112179).

3.3.11. Ayuntamiento de Coslada (Madrid)

Sobre el deber legal de considerar, en materia de contaminación acústica, la comunicación telefónica como medio válido de denuncia de hechos constitutivos de infracción, ejerciendo de oficio el control y vigilancia de las actividades molestas, sin necesidad de denuncias o quejas vecinales y sin exigir a los ciudadanos documentos no requeridos por las normas aplicables (0311840).

3.3.12. Ayuntamiento de Cox (Alicante)

Sobre el deber legal que le incumbe, en materia de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, de sancionar la inobservancia o vulneración de las prescripciones contenidas en las leyes o en las ordenanzas municipales que constituyan infracción administrativa (0428460).

3.3.13. Ayuntamiento de El Berrueco (Madrid)

Sobre el deber legal que tiene, conforme a los artículos 35 y 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, de dar respuesta a los escritos que se le cursen por los ciudadanos, en general, y por los interesados, en particular (0412163).

3.3.14. Ayuntamiento de El Boalo (Madrid)

Sobre el deber legal que le incumbe, de dictar resolución expresa sobre cuantas solicitudes y recursos se formulen por los interesados (0505734).

3.3.15. Ayuntamiento de Madrid

Sobre el deber legal que le incumbe, 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, de dar respuesta a los escritos que le cursen los ciudadanos, en general, y los interesados, en particular (0419920).

Sobre el deber legal de dar cumplimiento al artículo 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y, en consecuencia, dar respuesta expresa a las solicitudes que le sean presentadas (0420114).

Sobre el deber legal que le incumbe, de promover las condiciones necesarias para el efectivo derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, conforme al artículo 103.1 y, de manera especial, el artículo 47 de la Constitución, y el artículo 3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (0427547).

3.3.16. Ayuntamiento de Marina de Cudeyo (Cantabria)

Sobre el deber legal que le incumbe de adoptar los acuerdos municipales necesarios, en los que se hagan constar de forma expresa las razones por las que los procesos selectivos, para la provisión de una plaza de auxiliar, se llevan a cabo mediante concurso-oposición y no mediante una oposición, que es el sistema normal y general (0421041).

3.3.17. Ayuntamiento de Méntrida (Toledo)

Sobre el deber legal que le incumbe de resolver cuantos procedimientos tenga en trámite, en relación con la protección del medio ambiente (0423880).

3.3.18. Ayuntamiento de Moncada (Valencia)

Sobre el deber legal que le incumbe de resolver, en tiempo y forma, las reclamaciones que le hayan sido formuladas (0422621).

3.3.19. Ayuntamiento de Náquera (Valencia)

Sobre el deber legal que le incumbe, de conformidad con el artículo 29 del Real Decreto 140/2003, de informar a los consumidores de manera puntual, suficiente, adecuada y actualizada, a través de los medios de comunicación apropiados (0021990).

3.3.20. Ayuntamiento de Oviedo

Sobre el deber legal de servir con objetividad a los intereses generales y actuar de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho (0417591).

3.3.21. Ayuntamiento de Pinto (Madrid)

Sobre el deber legal de utilizar las comisiones informativas municipales para el fin para el que se crean (0426290).

3.3.22. Ayuntamiento de Rota (Cádiz)

Sobre el deber legal que le incumbe en materia de control de espectáculos públicos y actividades recreativas, incluida la facultad sancionadora ante posibles infracciones (0500079).

3.3.23. Ayuntamiento de San Javier (Murcia)

Sobre el deber legal de dar cumplimiento al derecho de los ciudadanos a que las notificaciones se practiquen en el lugar que el interesado haya señalado a tal efecto, y no en otro; así como a obtener información y orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes imponen a los proyectos que se proponen realizar, conforme a lo dispuesto en los apartados *e*) y *g*) del artículo 35 y del artículo 59.2 de la Ley 30/1992, y en el punto 2 de la disposición adicional quinta de la Ley de costas (05019714).

3.3.24. Ayuntamiento de San Martín del Rey Aurelio (Asturias)

Sobre el deber legal de dar cumplimiento a los requisitos normativos de las pruebas de selectividad para cubrir plazas de una oferta de empleo público (0504541).

3.3.25. Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife

Sobre el deber legal de dar cumplimiento a las disposiciones aplicables en materia urbanística (0312877).

Sobre el deber legal de resolver expresamente un expediente de responsabilidad patrimonial (05020811).

3.3.26. Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz (Madrid)

Sobre el deber legal de actuar con eficacia y celeridad, removiendo los obstáculos que retrasen la tramitación de cualquier actuación (0419904).

3.3.27. Ayuntamiento de Torrevieja (Alicante)

Sobre el deber legal de atender las reclamaciones vecinales directamente cuando sean asuntos de su competencia, o indirectamente cuando no lo sean, ofreciendo indicaciones suficientes sobre los requisitos jurídicos de las cuestiones que le planteen (0317322).

3.3.28. Ayuntamiento de Valdescorriel (Zamora)

Sobre el deber legal de sometimiento al ordenamiento jurídico vigente en cada momento y, en consecuencia, de llevar a cabo las actuaciones y trámites necesarios para restablecer el orden jurídico infringido, recordando que el urbanismo es una función pública cuya titularidad y responsabilidad corresponde a las administraciones públicas en el ámbito de sus respectivas competencias (9909596).

3.3.29. Ayuntamiento de Vigo (Pontevedra)

Sobre el deber legal que le incumbe de resolver expresamente cuantas solicitudes y recursos se formulen por los interesados (05013267).

3.3.30. Diputación Provincial de León

Sobre el deber legal de aplicar el artículo 20 *g*) del Reglamento de las estaciones de esquí españolas, que establece la obligación de los empleados de la estación de tratar a los usuarios correctamente (0415323).

3.4. Otros

3.4.1. Junta Vecinal de Cejancas (Cantabria)

Sobre el deber legal que le incumbe de resolver expresamente cuantas solicitudes y recursos se formulen por los interesados (0213181).

4. ADVERTENCIAS

4.1. Administración General del Estado

4.1.1. Ministerio del Interior

— Dirección General de la Guardia Civil

Se advierte de la necesidad de que, para el cumplimiento de sus funciones (artículo 11 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad) y de acuerdo con los principios básicos que rigen su actuación (artículo 5º de la misma Ley Orgánica), es necesario un mínimo seguimiento de las denuncias ambientales que recibe, seguimiento que puede acometer mediante la Delegación del Gobierno o el Ministerio del Interior (0425636).

3.3.27. Ayuntamiento de Torrevieja (Alicante)

Sobre el deber legal de atender las reclamaciones vecinales directamente cuando sean asuntos de su competencia, o indirectamente cuando no lo sean, ofreciendo indicaciones suficientes sobre los requisitos jurídicos de las cuestiones que le planteen (0317322).

3.3.28. Ayuntamiento de Valdescorriel (Zamora)

Sobre el deber legal de sometimiento al ordenamiento jurídico vigente en cada momento y, en consecuencia, de llevar a cabo las actuaciones y trámites necesarios para restablecer el orden jurídico infringido, recordando que el urbanismo es una función pública cuya titularidad y responsabilidad corresponde a las administraciones públicas en el ámbito de sus respectivas competencias (9909596).

3.3.29. Ayuntamiento de Vigo (Pontevedra)

Sobre el deber legal que le incumbe de resolver expresamente cuantas solicitudes y recursos se formulen por los interesados (05013267).

3.3.30. Diputación Provincial de León

Sobre el deber legal de aplicar el artículo 20 *g*) del Reglamento de las estaciones de esquí españolas, que establece la obligación de los empleados de la estación de tratar a los usuarios correctamente (0415323).

3.4. Otros

3.4.1. Junta Vecinal de Cejancas (Cantabria)

Sobre el deber legal que le incumbe de resolver expresamente cuantas solicitudes y recursos se formulen por los interesados (0213181).

4. ADVERTENCIAS

4.1. Administración General del Estado

4.1.1. Ministerio del Interior

— Dirección General de la Guardia Civil

Se advierte de la necesidad de que, para el cumplimiento de sus funciones (artículo 11 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad) y de acuerdo con los principios básicos que rigen su actuación (artículo 5º de la misma Ley Orgánica), es necesario un mínimo seguimiento de las denuncias ambientales que recibe, seguimiento que puede acometer mediante la Delegación del Gobierno o el Ministerio del Interior (0425636).

4.2. Administración autonómica

4.2.1. Cantabria

— Consejería de Medio Ambiente

Se advierte sobre la necesidad de que se interese directamente en el problema de vertidos al río aunque no tenga competencia decisoria, pues sí la tiene —como órgano ambiental— para procurarse datos e instar a otros organismos a obtenerlos y a reaccionar en consecuencia (0401892).

4.2.2. Comunidad Autónoma de Castilla y León

— Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo de Segovia

Se advierte que, de persistir la falta de colaboración con esta Institución, se calificará su actitud de entorpecedora por no dar cumplida respuesta a nuestro requerimiento de informe (0500313).

4.2.3. Comunidad Autónoma de Extremadura

— Presidencia

Se advierte de la necesidad de que la Administración autonómica se interese más intensamente en un problema de contaminación acústica que data de años; requiriendo a las consejerías competentes para que cuiden que los informes de la Comisión Autonómica de Actividades Clasificadas sean cumplidos por los ayuntamientos (0000946).

4.3. Administración local

4.3.1. Ayuntamiento de Madrid

Se advierte para que no deje de tener en cuenta, como ya viene haciendo, la necesidad de ponderar, entre otras circunstancias, que la opción de acometer obras en horario nocturno (*by-pass* sur M-30) supone o puede suponer la imposibilidad del descanso, básico y vital para la mayoría de la población (0502491).

5. RECURSOS DE INCONSTITUCIONALIDAD Y DE AMPARO

5.1. Recursos de inconstitucionalidad

5.1.1. Solicitudes de interposición

Ley Foral 11/2004, de 29 de octubre, para la Actualización del Régimen Local de Navarra

El compareciente solicita del Defensor del Pueblo la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la disposición adicional primera de la Ley Foral de Navarra 11/2004, por considerar que podría conculcar la Constitución Española.

Fundamentos de la resolución

PRIMERO. Como se desprende del contenido de la solicitud de recurso, tal como se refleja en el antecedente tercero de la presente resolución, el compareciente no señala las disposiciones constitucionales que considera que la norma que se discute podría vulnerar y refiere sus sospechas de inconstitucionalidad a la disposición adicional primera de la Ley Foral 11/2004, que se recoge en su literalidad en el segundo de los antecedentes, aunque de la lectura de sus alegaciones se induce con claridad que la afirmación de inconstitucionalidad se refiere al primer párrafo de la citada disposición adicional, que contempla el establecimiento de un proceso extraordinario de provisión de vacantes de las plazas de Secretaría e Intervención en ayuntamientos, mancomunidades, agrupaciones de carácter tradicional y agrupaciones de municipios para servicios administrativos comunes, así como al primer párrafo del apartado 1, de los 8 en los que la indicada disposición prevé los términos en los que se debe desarrollar este proceso excepcional de provisión de vacantes.

Así, el núcleo central de la posición mantenida por el actor parece ser, en consecuencia, que se considera inconstitucional la previsión de una convocatoria para la obtención de la habilitación para acceder a la condición de secretario o interventor de las entidades locales de Navarra, restringida a quienes, en el momento de publicación de la convocatoria para obtener la citada habilitación, vinieren ocupando plaza en interinidad por un período ininterrumpido de al menos un año o de forma discontinua de hasta dos años durante los cuatro precedentes a la convocatoria mencionada, y que estuviesen en posesión de los títulos académicos exigidos en la Ley Foral de la Administración Local de Navarra.

El único razonamiento que se aporta en apoyo de esta afirmación de inconstitucionalidad es que así lo ha señalado el alto tribunal en numerosa jurisprudencia y, específicamente, en las sentencias que se citan en la solicitud.

Es pues a esta parte del articulado de la Ley Foral 11/2004 a la que se debe ceñir el examen que se solicita que se realice por esta Defensoría sobre la presunta inconstitucionalidad de la citada norma.

SEGUNDO. A pesar de que, como se ha dicho, no se acompañan argumentos que apoyen la solicitud de recurso, salvo la indicada genérica alusión a la jurisprudencia constitucional y la cita de dos sentencias del Tribunal Constitucional, la 27/1991, de 14 de febrero y la 302/1993, de 21 de octubre, en atención a la petición recibida, se considera procedente acometer el análisis de la Ley cuya declaración de inconstitucionalidad se pretende, a la luz de los citados pronunciamientos y del conjunto de la jurisprudencia de la que se dispone en esta materia.

Estamos ante una previsión legal que contempla el desarrollo de un proceso extraordinario de provisión de vacantes en los puestos de Secretaría e Intervención de las entidades locales de Navarra, pero, como se observa, no es el proceso en sí el que se discute, sino el hecho de que la convocatoria para la obtención de la habilitación que debe conceder la Administración foral para acceder a la condición de secretario o interventor de las entidades locales de Navarra, mediante la superación de pruebas selectivas de concurso-oposición, se restrinja a quienes, en el momento de la publicación de la misma, vinieren ocupando plaza en interinidad.

Llegados a este punto, cualquier reflexión sobre la materia debe partir de la interpretación que ha venido haciendo el Tribunal Constitucional sobre las pruebas restringidas para el acceso a la función pública.

En este sentido, es oportuno recordar que en la primera de las sentencias citadas por el promotor, 27/1991, de 14 de febrero, el alto tribunal mantiene que la previsión legal de pruebas específicas para consolidar la situación precaria precedente del personal contratado e interino no puede ser entendida, a la luz de los artículos 23.2 y 103.3 de la Constitución, como una autorización a la Administración para establecer o regular estas pruebas sin respetar los conceptos de mérito y capacidad (FJ5.A).

El artículo 23.2, como una especificación del principio de igualdad ante la ley, implica para el legislador la prohibición de establecer diferencias que no guarden relación con los principios de mérito y capacidad, de forma que las reglas de procedimiento para el acceso a la función pública se deben establecer mediante términos generales y abstractos y no a través de convocatorias *ad personam,* individualizadas y concretas, por lo que el Tribunal sostiene que este derecho supone una limitación fundamental a la práctica de las llamadas «pruebas restringidas» para el acceso a la función pública, pruebas que han de considerarse proscritas con carácter general por el artículo 23.2 de la Constitución. Y es importante tener en cuenta que se habla de una limitación fundamental a la práctica de estas pruebas, pero no de que las mismas resulten incompatibles, en todos los casos, con los principios constitucionales.

En consecuencia, también se afirma en esta sentencia que no cabe excluir que, en determinados casos excepcionales, la diferencia de trato establecida en la norma por la que se prevé una convocatoria restringida pueda considerarse adecuada a las previsiones constitucionales, siempre que se esté ante un medio excepcional, previsto para resolver una situación también excepcional, que debe contemplarse en una ley, no aceptándose la posibilidad de que la Administración, mediante vía reglamentaria o a través de actos de aplicación de la ley, pueda incorporar nuevos y diferentes requisitos a los legalmente prescritos.

Así, en el fundamento 5 *c*) de la Sentencia 27/1991, de 14 de febrero, el supremo garante de la Constitución afirma lo siguiente:

> «... si bien no cabe excluir que en determinados casos excepcionales la diferencia de trato establecida en la ley en favor de unos y en perjuicio de otros pueda considerarse como razonable, proporcionada y no arbitraria a los efectos de la desigualdad de trato que establece, siempre que dicha diferenciación se demuestre como un medio excepcional 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 este sentido, debe tenerse en cuenta que las disposiciones impugnadas contemplan medidas de carácter transitorio y excepcional para resolver una situación singular y derivada de un proceso único e irrepetible de creación de una nueva forma de organización de las administraciones públicas a nivel autonómico que dio lugar a la necesidad de adscribir, de forma inmediata, a personal en

régimen de Derecho administrativo, cuando ni existían plantillas de funcionarios ni había tiempo para poder acudir a las formas normales de ingreso en la Administración pública como funcionario de carrera.

Además, a esta situación se añadió la prohibición que establecía la Ley 30/1984 de celebrar contratos administrativos por las administraciones públicas, lo que requería también que el legislador adoptara medidas para solucionar los problemas coyunturales, que esa importante modificación normativa producía en relación con situaciones personales.

Es esta situación excepcional y transitoria la que, mediante la pertinente habilitación legal, puede justificar este sacrificio de la igualdad de trato, a través del reconocimiento de una situación diferenciada que, por las circunstancias del caso y por los intereses en juego, cabe considerar compatible con el artículo 23 CE, aunque desde luego, en modo alguno, ha de resultar generalizable o extensible a otros supuestos. Mediante tales disposiciones lo que se persigue, exclusivamente, es atender a las expectativas de acceso a la función pública, creadas por la necesidad de instaurar una nueva Administración autonómica y contribuir a la estabilidad y eficacia de la misma.

El carácter excepcional de dicho sistema de acceso que, por una sola vez, ha de coexistir con el común de la convocatoria libre (procedimiento que, en lo sucesivo, habrá de utilizar la Administración autonómica, a fin de permitir el libre acceso de quienes no mantienen con ella relación alguna) ha de llevarnos a declarar que las disposiciones legales cuestionadas, al ser proporcionadas con los fines legítimos enunciados, no han ocasionado vulneración alguna del artículo 23.2 CE».

En una Sentencia anterior, 148/1986, de 25 de noviembre, el Tribunal Constitucional alude (FJ8) a otros pronunciamientos, en los que no ha considerado ilegítimas las pruebas restringidas, en los siguientes términos y de forma muy clarificadora:

«Es indudable que, aunque dicho artículo 103.3 no es, por sí solo, invocable en amparo, la interpretación sistemática de la C. E. lleva a considerar, cuando se alega en conexión con el 23.2 y por la relación recíproca que existe entre ambos, que este último precepto 'impone la obligación de no exigir para el acceso a la función pública requisito o condición alguna que no sea referible a los indicados principios de mérito y capacidad' (Sentencia 50/1986, de 23 de abril).

Esta consideración no altera, sin embargo, la identidad propia del precepto contenido en el artículo 103.3, pues en esta disposición se contiene una regla para la adjudicación de puestos y funciones, no para la delimitación subjetiva del ámbito de aplicación de las convocatorias que se abren para su provisión, y así han de entenderse los casos en que este Tribunal no ha considerado ilegítimas, en sí mismas, las pruebas de carácter restringido —Sentencia 50/1986, de 23 de abril y Auto 13/1983, de 12 de enero—. En su virtud, el artículo 103.3 no significa que todos cuantos se consideren capaces y con méritos puedan pretenderse aspirantes a una cierta función o a la provisión de una vacante, sino que, delimitado el círculo de aspirantes por una norma no disconforme con el artículo 23.2 de la C. E., la resolución del procedimiento de selección habrá de guiarse sólo por aquellos criterios de mérito y capacidad».

A mayor abundamiento ha de señalarse que en las Sentencias 16/1998, de 26 de enero y 12/1999, de 11 de febrero, el alto tribunal confirma la doctrina que se ha venido exponiendo y la sistematiza y sintetiza, especialmente, en lo que se refiere a las condiciones que debe cumplir una convocatoria restringida, para que pueda considerarse que la elección por la Administración de este sistema excepcional de acceso a la función pública se ajusta a la Constitución.

Dichas condiciones, a las que ya se ha hecho alusión, se pueden resumir en las tres siguientes: que se trate de una situación excepcional; que se acuda a este tipo de procedimiento una sola vez, y que dicha posibilidad esté prevista en una norma de rango legal.

En concreto, en la Sentencia 16/1998, de 26 de enero, después de citar textualmente los términos en los que el mismo Tribunal se pronunció en la ya comentada 27/1991, que han quedado recogidos en la presente resolución, se afirma lo siguiente (FJ5. A):

> «Resulta, por tanto, que según se deduce de la doctrina de este Tribunal, la celebración de pruebas de carácter restrictivo para el acceso a la función pública es, con carácter general, contraria a la Constitución. No obstante, esta regla no es tan estricta que no pueda ceder en determinadas circunstancias, aunque para ello es preciso, primero, que se trate de una situación excepcional; segundo, que sólo se acuda a este tipo de procedimientos una sola vez, pues de otro modo se perdería su condición de remedio excepcional para una situación también excepcional, y, en tercer y último lugar que dicha posibilidad esté prevista en una norma de rango legal».

Y en la Sentencia 12/1999, de 11 de febrero, en la misma línea, se expresa, haciendo referencia también a la repetidamente citada Sentencia 27/1991 y a otros pronunciamientos posteriores, en los siguientes términos (FJ3):

> «El problema que se nos plantea ha dado lugar a una serie de sentencias cuya doctrina hemos sistematizado y confirmado recientemente en la Sentencia del Tribunal Constitucional 16/1998. Recordábamos entonces (FJ5º A), con palabras de la STC 27/1991, que estos sistemas de acceso 'han de considerarse como un procedimiento proscrito por el artículo 23.2 CE, si bien no cabe excluir que, en determinados casos excepcionales, la diferencia de trato establecida en la ley en favor de unos y en perjuicio de otros pueda considerarse como razonable, proporcionada y no arbitraria a los efectos de la desigualdad de trato que establece, siempre que dicha diferenciación se demuestre como un medio excepcional para resolver una situación también excepcional, expresamente prevista en una norma con rango de ley y con el objeto de alcanzar una finalidad constitucionalmente legítima, entre las que se integra también la propia eficacia de la Administración'.
>
> En particular, hemos entendido en esa misma Sentencia que estos sistemas no son contrarios al artículo 23.2 de la Constitución si las normas que los establecen 'contemplan medidas de carácter transitorio y excepcional para resolver una situación singular y derivada de un proceso único e irrepetible de creación de una nueva forma de organización de las administraciones públicas a nivel autonómico que dio lugar a la necesidad de adscribir de forma inmediata a personal en régimen de Derecho administrativo cuando ni existían plantillas de fun-

cionarios ni había tiempo para poder acudir a las formas normales de ingreso en la Administración pública como funcionario de carrera'.

Sin embargo, es también doctrina reiterada (SSTC 27/1991 y 60/1994) que esta solución no es generalizable ni puede extenderse a otros supuestos...».

Queda pues claro que el supremo intérprete de la Constitución admite que, aunque con carácter general se debe entender que la celebración de pruebas de carácter restrictivo para el acceso a la función pública es una práctica contraria a la norma suprema, esta regla no es tan estricta que no pueda ceder en determinadas circunstancias, aunque para ello es preciso que se den las condiciones que ha señalado también el propio Tribunal.

TERCERO. Sentado lo anterior, procede verificar si la actuación del legislador autonómico ha respetado las condiciones exigidas para que la norma foral no produzca menoscabo de los derechos reconocidos en el artículo 23.2, en relación con el 103.3 de la Constitución.

En referencia a la primera de las citadas exigencias, que se trate de un medio para resolver una situación excepcional, es preciso recordar que la vida municipal de Navarra ha estado inspirada históricamente en el principio de autonomía de las entidades locales, que se declara como objeto primordial del Reglamento para la Administración municipal de Navarra, de 3 de febrero de 1928, que continuaba vigente en el momento de aprobarse la Constitución Española de 1978. La Constitución estableció, fundamentalmente en sus artículos 140 y 142, la garantía de la autonomía de los municipios y, por tanto, la legislación básica del Estado ha reconocido un nuevo orden político que posibilita el desarrollo de dicha autonomía y la suficiencia financiera de las entidades locales, así como los derechos históricos de los territorios forales que nuestra norma suprema reconoce y ampara en su disposición adicional primera.

De acuerdo con lo dispuesto en este último precepto constitucional, se aprobó la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en adelante LORAFNA), en la que se incluyen las facultades y competencias propias del régimen foral en materia de función pública, que se reconoce como competencia exclusiva de la Comunidad Foral, respetando los derechos y obligaciones esenciales que la legislación básica del Estado reconozca a los funcionarios públicos. En el artículo 46 se señala que «corresponden a Navarra, en materia de Administración local, las facultades y competencias que actualmente ostenta, al amparo de lo establecido en la Ley paccionada de 16 de agosto de 1841, en el Real Decreto-Ley paccionado de 4 de noviembre de 1925 y disposiciones complementarias».

El artículo 18.2 de la LORAFNA hace referencia a que la Comunidad foral debe aprobar una ley sobre Administración local, debiendo señalarse que la disposición adicional tercera de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, recoge que la misma regirá en Navarra, en aquello que no se oponga al régimen establecido por el indicado artículo 46 de la LORAFNA.

En aplicación de lo dispuesto en las citadas normas se aprobó la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra, cuyo artículo 237 establece dos sistemas de selección para los funcionarios de las entidades locales de Navarra: uno de fun-

cionarios locales con habilitación de la Administración de la Comunidad foral, restringido a los puestos de trabajo de secretarios e interventores, cuya provisión corresponde a la Comunidad foral y otro para el resto de los puestos de trabajo, no reservados a personal con habilitación de la Comunidad foral y de cuya provisión se encargan las respectivas entidades locales, pero cuya ordenación general es competencia también de la Administración de la Comunidad foral.

En consecuencia, no existe en la normativa foral la figura del funcionario local con habilitación de carácter nacional, sino el funcionario local con habilitación de la Comunidad foral para los puestos de secretaría e intervención.

Según lo dispuesto en la disposición transitoria tercera de la citada Ley Foral 6/1990, hasta la definitiva reestructuración de los puestos de trabajo de secretaría e intervención, derivada de la constitución de las agrupaciones a que se refiere el artículo 46.3 de la misma norma, quedó en suspenso la aplicación de lo dispuesto sobre convocatorias de habilitación para acceder a la condición de secretario e interventor y de provisión de tales puestos de trabajo, mediante los concursos generales que allí se prevén. La misma disposición *in fine* contempla que las vacantes que se produzcan entre tanto en estos puestos, se cubrirán mediante contratación temporal de personal con titulación propia del cargo.

Transcurridos más de catorce años desde la publicación de la Ley Foral 6/1990, se ha promulgado la Ley Foral 11/2004 de 29 de octubre, que según se hace constar en su exposición de motivos, se propone, precisamente, paliar la situación creada por esta suspensión, por lo que no resulta arriesgado concluir que nos encontramos, en efecto, ante una circunstancia excepcional que justifica el establecimiento de un procedimiento igualmente excepcional, tal como dispone el legislador foral, por lo que no se observa la tacha de inconstitucionalidad, cuya existencia se afirma por el promotor, criterio que, una vez confrontada la jurisprudencia que se ha examinado en la presente resolución, en opinión de esta Institución resultaría inviable sostener.

Lo anterior se afirma, sin entrar a juzgar la oportunidad del procedimiento escogido por el legislador, o la eficacia, eficiencia o, incluso, inactividad de la Administración foral en esta materia, al haber esperado casi quince años antes de abordar la regulación de una adecuada forma de organización en el ámbito local, ya que se trata de cuestiones que, por su propia naturaleza, no pueden tener cabida en un análisis de constitucionalidad como el que nos ocupa.

En cuanto a las dos restantes condiciones exigidas por el Tribunal Constitucional, para que la diferencia de trato que se establece no resulte irrazonable, desproporcionada o arbitraria, queda claro que las mismas se satisfacen, puesto que se trata de una convocatoria excepcional, por una sola vez, establecida por una norma con el rango legal exigido.

Por todo lo expuesto, esta Defensoría no comparte el criterio del reclamante de que nos encontramos ante un tratamiento legal discriminatorio y de que, por tanto, la posibilidad de acceso a la función pública de Navarra que contempla la norma cuya inconstitucionalidad se pretende, y que ha motivado esta comparecencia, sea contraria a los principios consagrados en los artículos 14 y 23.2 de la Constitución, en conexión con el 103.3.

Ley 13/2004, de 27 de diciembre, de Caza de la Comunidad Valenciana

Mediante escrito fechado el 26 de febrero de 2005, una asociación de entidades de caza de la Comunidad Valenciana solicita la interposición, por el Defensor del Pueblo, de un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 13/2004, de 27 de diciembre, de Caza de la Comunidad Valenciana (publicada en el *Diario Oficial de la Comunidad Valenciana* de 29 de diciembre de 2004) en uso de la legitimación activa que le confieren los artículos 162.1 *a*) de la Constitución, 32 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional y 29 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo.

A la referida petición se adhieren en fechas 8 y 13 de marzo de 2005 numerosos ciudadanos, todos ellos miembros de un club de cazadores de la citada Comunidad autónoma.

Fundamentos de la resolución

PRELIMINAR. La invocación de motivos de inconstitucionalidad que los peticionarios alegan, se ordena correctamente sobre la base de dos tipos de vicio. Remite el primero al título VIII de la Constitución, esto es al reparto de competencias, pero, curiosamente, la alegación no apunta a una incorrecta interpretación por la Ley valenciana del reparto de competencias entre el Estado y la Comunidad Valenciana, sino a la contemplación de la caza fuera de su contexto normativo, que no es otro que el de la caza propiamente dicho, para ubicarlo en otro de naturaleza extraña: el deporte.

La cuestión así planteada exhibe sin duda un original perfil, puesto que cabe plantearse si una hipotética incorrecta ubicación de una materia, como la caza, dentro de otra materia, como el deporte, objeto ambos de reparto competencial entre el Estado y las comunidades autónomas, pero sin que esta hipotética incorrecta ubicación afecte al régimen constitucional de competencias, produce un efecto invalidante por inconstitucionalidad de la norma.

A ello se referirá esta resolución más adelante. Basta ahora señalar de modo sumario que inveteradamente el Defensor del Pueblo, cuya función constitucional se ciñe a la defensa de los derechos comprendidos en el título I de la Constitución, ha rechazado las peticiones de ejercicio de la legitimación activa para la interposición de recurso de inconstitucionalidad, cuando tal petición se fundamenta exclusivamente en el reparto de competencias, al considerar que son otros legitimados directos, órganos del Estado y de las comunidades autónomas titulares directos de las competencias, quienes están llamados primera y fundamentalmente a ejercer su legitimación en defensa de la que le corresponde y, por ende, de la Constitución misma.

Ahora bien, como ya se ha señalado, en el presente caso no se plantea en realidad un problema de reparto o una vulneración de competencias, sino uno de ubicación correcta de la materia y su consiguiente regulación adecuada a la Constitución.

El segundo de los bloques argumentales invoca como motivos de inconstitucionalidad los artículos 14 y 9.2 de la Constitución, dentro del Título I el primero y del título preliminar el segundo, cuyo poder de irradiación sobre el conjunto de la carta magna está fuera de toda duda. No habrá problema pues en abordar ambos motivos de inconstitucionalidad en esta resolución.

PRIMERO. Como se ha señalado, el primer motivo de inconstitucionalidad está en la consideración de la «caza» como «deporte» cuando los números 11 y 19 del parágrafo primero del artículo 148 los aborda en sedes distintas.

La aproximación al análisis de este motivo requiere determinar, en primer lugar, si es exacto afirmar que la caza es regulada en la Ley valenciana como deporte y, de serlo, si este tratamiento es inconstitucional por vulneración —circunscribiéndonos a esta primera alegación— del artículo 148 de la Constitución.

La lectura atenta de la Ley valenciana conduce a una conclusión diferente de la sostenida por los peticionarios, pues el supuesto de hecho que determinaría la supuesta inconstitucionalidad de la norma, esto es, el tratamiento de la caza como deporte no es tal.

Para afianzar la referida conclusión basta transcribir la definición que de la caza proporciona el artículo 1.2 de la Ley: caza es «el aprovechamiento racional de los recursos cinegéticos dirigido a la conservación y restauración del estado de normalidad de las poblaciones silvestres afectadas». No es pues la caza, desde la perspectiva del legislador valenciano, un deporte, sino un aprovechamiento dirigido, como dice la exposición de motivos de la Ley, a la «conservación del medio natural con el objetivo complementario de ver optimizadas sus conocidas y valiosas potencialidades económicas».

Esta perspectiva es por lo demás la tradicional y dominante, al menos desde la ya vetusta Ley de Caza de 1970, cuyo objeto es «la protección, conservación y fomento de la riqueza cinegética nacional, y su ordenado aprovechamiento en armonía con los distintos intereses afectados» (artículo 1º). No hay novedad en este plano y si el enfoque de una ley con más de treinta y cinco años de antigüedad, no ha suscitado reparo o tacha de inconstitucionalidad (siquiera sobrevenida), difícilmente podría suscitarla esta otra norma cuya inconstitucionalidad ahora se pretende.

En esta misma línea de definiciones cabría incluir, para destacar la sedicente asimilación de la caza al deporte, la que la Ley hace del cazador en su artículo 2º, muy lejos de la del deportista o la de la caza como un derecho de toda persona física en el artículo 3º.

Podría alegarse en contra que una cosa son las definiciones y otra la regulación sustantiva y que ésta, la de la Ley valenciana configura, pese a todo, la caza como actividad deportiva.

Tampoco desde esta perspectiva el argumento es sostenible. El artículo 11 de la Ley distingue entre modalidades deportivas y tradicionales de la caza; el título V regula el aprovechamiento comercial de la caza y la caza con fines industriales, etcétera.

En definitiva, y esto es lo decisivo, la caza en la Ley valenciana es al igual que en la Ley estatal de 1970, tratada como una actividad compleja en la que confluyen aspectos de preservación, enriquecimiento del medio, económicos, científicos e industriales y, por qué no, también deportivos. Ello hace que la caza sea objeto de una ley específica, singular y propia cuyo contenido no forma parte, obvio es decirlo, de ninguna ley del deporte.

Excluido que el supuesto de hecho que fundamentaría la inconstitucionalidad de la norma sea el que el peticionario dice que es, cae por su base este primer motivo. Sin

embargo, conviene detenerse brevemente sobre la consecuencia pretendida, o dicho en forma de pregunta: ¿es inconstitucional una norma que regula una materia al amparo de un título competencial, distinto del que a esa materia corresponde, aun cuando ello no tenga efectos sobre el sistema constitucional y estatutario de distribución de competencias?

De entrada debe decirse que los títulos competenciales del título VIII de la Constitución no son en sí mismo materias, sino criterios de distribución tal y como invariablemente ha repetido el Tribunal Constitucional en jurisprudencia que por abrumadora no es preciso repetir.

La caza es un título competencial de la Comunidad Valenciana como lo es, en igual medida, el deporte, luego carece de relevancia constitucional si la acción de cazar ejercida por personas por medio de armas, animales, artes o medios apropiados, es contemplada bajo un título u otro, lo decisivo es si la regulación sustantiva de la actividad es o no conforme con la Constitución.

Por seguir con esta línea de respuesta cabría preguntarse si la caza no debería haber sido contemplada dentro del título «gestión en materia de protección del medio ambiente» (artículo 148.1.9ª), o incluso «normas adicionales de protección del medio ambiente» (artículo 149.1.23ª), o finalmente «fomento del desarrollo económico de la Comunidad autónoma» (artículo 148.1.13ª). El fruto de la experiencia habida con el título VIII de la Constitución y la jurisprudencia constitucional nos dice que la realidad, las materias, los hechos, actos, instituciones jurídicas y fenómenos se cruzan, imbrican e implican en el juego de competencias que cada ente territorial tiene atribuidos. En la caza se dan un significativo número de aspectos: defensa del medio, riqueza forestal, fauna, agricultura, cultura, deporte, etc., que no pueden ser desconocidos. Todos ellos son contemplados en el ejercicio legítimo de una competencia que la Ley valenciana invoca en el último párrafo de su exposición de motivos; esa competencia no es otra que la caza (artículo 148.1.11ª de la Constitución y 31.17 del Estatuto de Autonomía).

SEGUNDO. Afirman los peticionarios que los cazadores, al ser considerados como deportistas, y las sociedades de caza como clubes deportivos son tratados de modo desigual, ya que sus fines, objetivos y actividades y funciones son distintos de los intereses deportivos, por lo que el artículo 14 de la Constitución, resulta conculcado.

Cabe comenzar afirmando lo que debería ser obvio: la igualdad o desigualdad son términos comparativos ¿a quién se es igual o respecto de quién se es desigual? Los formulantes no dicen respecto de quién se les trata desigualmente, pero si algo resulta obvio es que pretenden ser tratados de modo desigual a los deportistas, y sus sociedades de cazadores ser tratadas de modo distinto a los clubes deportivos, pero ¿es que son tratados de modo igual?

Una mera lectura de la ley demuestra que no es así: la configuración de la caza como actividad singular (artículo 2) y como derecho de las personas físicas (artículo 3), sujeto a licencia (artículo 6) que se ejerce sobre un terreno cuyos derechos son susceptibles de tráfico jurídico (artículo 4), con regulación de las especies cinegéticas y de las piezas (capítulo III del título I), de los espacios cinegéticos y de los cotos de caza (título III), demuestra que esta actividad sometida a planificación y ordenación públicas (título V)

no es acabadamente la propia de un deportista. Por lo mismo, las sociedades de cazadores no son meros clubes deportivos. En suma, la contemplación de los diversos aspectos que ofrece la caza en una ley singular, excluye de raíz que la caza esté siendo abordada como un deporte en la Ley valenciana.

Por todo ello cabe decir que cazadores y sociedades de caza sí son iguales ante la ley que es lo que proclama el artículo 14 de la Constitución, concretamente ante una ley singular y específica cual es la Ley 13/2004, de 27 de diciembre, de Caza de la Comunidad Valenciana.

Lo que no se acierta a saber, quizá porque ni siquiera lo apuntan los peticionarios, es por qué la igualdad real, la igualdad de cazadores y sociedades de caza sujetos a la Ley valenciana es de menor valor, de peor condición, menos igualdad, en suma, que la de otros individuos (debemos suponer que cazadores) o grupos en que se integran (sociedades de cazadores). Los formulantes se limitan a manifestar que lo son, que son «menos iguales», que se les posterga, en una palabra, pero no dicen porqué y lo cierto es que tras un detenido examen del texto legal por esta Defensoría, texto que se inserta en la tradición legislativa de la caza proveniente de la Ley de Caza de 1970, no se alcanza mínimamente a percibir esa menor igualdad.

Ley 13/2004, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para el año 2005

La organización sindical compareciente solicita la interposición de recurso de inconstitucionalidad, contra los artículos 15, 16 y 23 y la disposición adicional décima de la Ley 13/2004, por considerar que podría conculcar lo dispuesto en los artículos 9.3, 14 y 23.2 de la Constitución Española.

Fundamentos de la resolución

PRIMERO. Cuatro son las cuestiones que se plantean en la solicitud de recurso, las tres primeras se refieren a la capacidad de la Comunidad Autónoma de Galicia para adoptar determinadas decisiones, en materia de retribuciones de sus empleados públicos, que, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 15, 16 y 23 de la Ley 13/2004, afectan al complemento personal que se establece para algunos funcionarios, si acceden a ocupar un puesto de trabajo con la consideración de alto cargo, a las retribuciones de los delegados provinciales y territoriales de las consejerías y a las cláusulas indemnizatorias que se fijen, en su caso, en los contratos laborales del personal de alta dirección de los organismos autónomos y de las sociedades públicas de la Comunidad, planteando dudas sobre la constitucionalidad de las decisiones adoptadas en las materias señaladas por el legislador autonómico.

La cuarta cuestión atañe, en los mismos términos de sospecha de su inconstitucionalidad, a cuestiones retributivas y a la carrera administrativa de los funcionarios afectados.

Así, se discute la previsión que establece la disposición adicional décima de que los funcionarios públicos, que hayan desempeñado los puestos de director gerente de las instituciones sanitarias del Servicio Gallego de Salud, o de las fundaciones públicas sani-

tarias de carácter hospitalario de la Comunidad autónoma consoliden, con efectos económicos de la fecha de entrada en vigor de la Ley, el grado personal correspondiente al nivel 29 de complemento de destino, siempre que se hubieran mantenido en el puesto referido durante más de dos años continuados, o tres con interrupción, pudiendo también computarse a estos efectos los períodos anteriores al 1 de enero de 1991.

Asimismo, los interesados consideran contrario a la Constitución que se determine en la indicada disposición adicional que, en las condiciones establecidas en el párrafo anterior, los funcionarios de carrera y el personal estatutario fijo, que con arreglo a su normativa específica estén excluidos de la posibilidad de consolidar el grado personal, tendrán derecho a percibir el importe equivalente al nivel 29 de complemento de destino.

Planteados de esta forma los términos de la presunción de inconstitucionalidad que se somete al criterio de esta Defensoría, nos referiremos, en primer lugar a las tres primeras cuestiones, que afectan al contenido de los artículos 15, 16 y 23 de la Ley 13/2004, acudiendo a las líneas básicas que ha determinado la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, sobre el alcance de la autonomía financiera de las comunidades autónomas, para fijar las retribuciones del personal a su servicio. Al efecto, procede entrar en el fondo de la cuestión debatida, analizando si es constitucionalmente legítimo que el legislador autonómico adopte las decisiones que han motivado la oposición de los comparecientes.

En la Sentencia 63/1986 de 21 de mayo, fundamento jurídico 11, se refleja con claridad la doctrina establecida al respecto por el alto tribunal:

> «Frente a la tesis sostenida por el Gobierno vasco, el abogado del Estado sugiere que es posible encontrar tal justificación en la competencia para regular las bases del régimen estatutario de los funcionarios, conferida al Estado por el artículo 149.1.18ª de la Constitución. Es indudable que entre ellas cabe incluir previsiones relativas a las retribuciones de los funcionarios, comunes a todas las administraciones públicas, lo que, a su vez, hallaría fundamento en los principios constitucionales de igualdad y solidaridad; de hecho, con posterioridad a la interposición de los presentes recursos, el artículo 24 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas Urgentes para la Reforma de la Función Pública, no impugnada por el Gobierno ni el Parlamento vascos, ha establecido la igualdad de las cuantías de las retribuciones básicas de todas las administraciones públicas.
>
> Pero ni todas las normas impugnadas se refieren a los funcionarios, ni la que hace referencia a éstos puede considerarse parte integrante de dicho régimen estatutario. En efecto, cualquiera que sea la extensión otorgada a este concepto, no puede incluirse en él una simple medida coyuntural y de eficacia limitada en el tiempo que, aunque produzca un efecto directo sobre la cuantificación de los derechos económicos de los funcionarios, tiene un fundamento y una finalidad extraños a la relación de servicio, en cuanto constituye una medida económica general de carácter presupuestario, dirigida a contener la expansión relativa de uno de los componentes esenciales del gasto público.
>
> Este carácter de la medida adoptada en el artículo 2.º de la Ley de Presupuestos para 1984 obliga a ponerla en relación con los posibles límites de la auto-

nomía financiera de las comunidades autónomas. Dicha autonomía, una de cuyas facetas menos controvertidas es la capacidad de las comunidades para definir sus gastos en los correspondientes presupuestos, aparece sometida a ciertos límites materiales que no son incompatibles con el reconocimiento de la realidad constitucional de las haciendas autonómicas (STC 14/1986, de 31 de enero), entre los que se encuentran los derivados de la coordinación con la Hacienda del Estado, expresamente establecidos en el artículo 156.1 de la Constitución.

El primero de ellos no justifica, sin embargo, la adopción por el Estado de una medida unilateral con fuerza normativa general, que incida en la delimitación de las competencias autonómicas en materia presupuestaria, si bien cada Comunidad autónoma está obligada a velar por la realización interna del principio de solidaridad, de acuerdo con el artículo 2.º, 2, de la LOFCA.

El segundo, en cambio, implica, como se deduce del apartado 1, *b*), de este artículo, que la actividad financiera de las comunidades se someta a las exigencias de la política económica general de carácter presupuestario, dirigida a garantizar el equilibrio económico mediante las oportunas medidas, tendentes a conseguir la estabilidad económica interna y externa.

Pero esta cláusula general no permite la adopción de cualquier medida, limitativa de la autonomía financiera de las comunidades autónomas sino, en todo caso, de aquellas medidas que tengan una relación directa con los mencionados objetivos de política económica, dirigidos a la consecución y mantenimiento de la estabilidad y el equilibrio económicos.

En tal sentido no resulta injustificado que, en razón de una política de contención de la inflación a través de la reducción del déficit público, y de prioridad de las inversiones públicas frente a los gastos consuntivos, se establezcan por el Estado topes máximos globales al incremento de la masa retributiva de los empleados públicos, como los que impone el apartado 3 del impugnado artículo 2.º de la Ley 44/1983, respecto de la masa salarial global para el personal laboral al servicio de las administraciones y organismos públicos, lo que, por otra parte, no vacía, aunque condicione la autonomía de gasto de las comunidades.

No aparece, por el contrario, justificado, desde la perspectiva de los objetivos de política económica general, que el Estado predetermine unilateralmente los incrementos máximos de las cuantías de las retribuciones de cada funcionario dependiente de las comunidades autónomas, individualmente considerado, desplazando así la competencia autonómica para regularlas en sus presupuestos.

De aquí que las normas contenidas en los apartados 2.*b*) (relativo al personal no laboral) y 4 (relativo a los altos cargos), que, como hemos señalado anteriormente, tienen su razón de ser en la consecución de objetivos de política económica, sólo puedan estimarse conformes con la Constitución si se interpretan en el sentido de que el límite máximo del 6,5 por 100 fijado en ellas para el personal al servicio de las comunidades, se refiere al volumen total de las retribuciones correspondientes a cada grupo y no a la retribución de cada una de las personas afectadas.

> Todo ello sin perjuicio de que, con fundamento en los principios constitucionales de igualdad y solidaridad, pueda llegarse a la igualdad retributiva del personal al servicio de las distintas administraciones públicas, mediante la coordinación de la política presupuestaria y de personal de las comunidades autónomas con la del Estado, realizada a través de los órganos previstos en la LOFCA (art. 3.º, 2) y en la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas Urgentes para la Reforma de la Función Pública (art. 6.2, d)».

En un sentido similar, en un pronunciamiento posterior (Sentencia 96/1990, de 24 de mayo, FJ3), el Tribunal Constitucional insiste en los mismos argumentos, citando expresamente la Sentencia señalada anteriormente:

> «La cuestión planteada ya ha sido resuelta por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 63/1986, a cuya doctrina no cabe ahora sino remitirse...
>
> ... En la misma línea, en la Sentencia 237/1992, fundamento jurídico 4, se insiste en que: «sin embargo, no parece justificado, desde la perspectiva de los objetivos de la política económica general, que el Estado predetermine los incrementos máximos de las cuantías de las retribuciones de cada empleado, al servicio de las comunidades autónomas y de las corporaciones locales...».

Queda pues fijado, sin lugar a dudas, por la jurisprudencia citada que las comunidades autónomas, en el ejercicio de sus competencias y sin vulnerar el bloque de la constitucionalidad, pueden adoptar las decisiones que estimen convenientes en materia de retribuciones del personal a su servicio, siempre que el conjunto de las mismas no supere el incremento máximo que, en su caso, establezca la Ley de Presupuestos Generales del Estado y que se lleven a cabo con respeto a la Constitución y a la normativa básica del Estado.

Respecto a esta última exigencia, se debe tener en cuenta que el artículo 24.1 de la Ley 30/1984, cuyo carácter básico está establecido en el artículo 1.3 de la misma Ley, determina que las cuantías de las retribuciones básicas serán iguales en todas las administraciones públicas, pero nada dice dicho precepto respecto de las retribuciones complementarias, entre ellas el complemento específico, limitándose el apartado segundo del citado artículo 24 a señalar que la cuantía de los complementos de destino, específicos y de productividad, así como la de las retribuciones básicas, deberá reflejarse para cada ejercicio presupuestario y figurar en los presupuestos de las demás administraciones públicas.

Ello nos lleva a concluir que no se observa la presunta tacha de constitucionalidad que se denuncia, en este aspecto, por cuanto, de acuerdo con el criterio del Tribunal Constitucional, el legislador autonómico ha adoptado, con pleno respeto al marco de competencias que corresponden a la Comunidad, determinadas resoluciones que afectan a las retribuciones de sus empleados públicos.

En cuanto a la supuesta vulneración del principio de igualdad que se aduce por los recurrentes, al propiciar, según se afirma en la solicitud, que, al aplicarse las previsiones legales cuya constitucionalidad se cuestiona, un determinado alto cargo pueda percibir retribuciones superiores a las de otro alto cargo, con iguales o análogas funciones y responsabilidades, así como que se fijen idénticas retribuciones para los delegados provin-

ciales y territoriales de las consejerías, con independencia de que sean o no funcionarios públicos, o que en los contratos de alta dirección se pueda autorizar, excepcionalmente, la inclusión de determinadas cláusulas indemnizatorias, se debe recordar que el Tribunal Constitucional ha expresado repetidamente que la Administración disfruta de un amplio margen de actuación a la hora de configurar o concretar el *status* del personal a su servicio.

Así, citando por todas la Sentencia 293/1993, de 18 de octubre, en contestación al argumento de que el principio de igualdad impide que, siendo idéntica la situación de partida de un colectivo, algunos de sus miembros reciban posteriormente un trato jurídico peyorativo, que es la situación que plantean los solicitantes de recurso, el Tribunal Constitucional afirma lo siguiente (FJ3):

> «El funcionario que ingresa al servicio de la Administración pública se coloca en una situación jurídica definida legal y reglamentariamente y, por ello, modificable por uno y otro instrumento normativo, sin que, en consecuencia, pueda exigir que la situación estatutaria quede congelada en los términos en que se hallaba regulada al tiempo de su ingreso (SSTC 99/1987, 129/1987 y 70/1988. Al amparo del principio de igualdad y por comparación con situaciones pasadas, no puede pretenderse paralizar las reformas orgánicas y funcionariales que decidan las administraciones públicas (ATC 160/1989). Estas disfrutan de un amplio margen de actuación a la hora de consolidar, modificar o completar sus estructuras y de configurar o concretar organizativamente el *status* del personal a su servicio (STC 57/1999).
>
> La discriminación entre estas estructuras que son creación del Derecho y pueden quedar definidas por la presencia de muy diversos factores, de existir, únicamente derivará de la aplicación por la Administración de criterios de diferenciación que no resulten objetivos ni generales (SSTC 7/1984, 68/1989, 77/1990 y 48/1992)».

En cuanto a la discriminación que los solicitantes afirman que produce la aplicación del artículo 23 de la Ley 13/2004 al personal de alta dirección, respecto a otros trabajadores que no tienen más indemnización por la extinción de su contrato laboral que la prevista en la legislación laboral, puesto que dicha disposición contempla la posibilidad de que el Consejo de la Junta autorice la inclusión de las cláusulas indemnizatorias que allí se recogen, resulta necesario acudir de nuevo a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que se ha expresado con claridad al respecto en la Sentencia 96/1990, de 24 de mayo (FJ3) en los siguientes términos:

> «De otro lado, la extensión del citado límite retributivo al personal laboral al servicio de las administraciones públicas no vulnera el principio de igualdad ante la Ley que se reconoce en el artículo 14 CE en relación con el 37.1 de la misma, como alega la representación del Parlamento de Cataluña, por generar un trato discriminatorio diferenciado en la negociación de las condiciones de trabajo respecto al resto de los trabajadores. En efecto, como reiteradamente ha señalado este Tribunal (AATC 815/1985, 858/1985 y 731/1986), la justificación de un régimen salarial y negocial diferente entre unos y otros trabajadores, radica en los evidentes rasgos diferenciadores que existen entre la Administración o una

empresa pública frente a las empresas privadas, circunstancia que, en este caso, permite modular el derecho a la negociación colectiva típico de la empresa privada y someter a los trabajadores a una superior presión de los intereses públicos y de los servicios generales a que sirve la política económica, por lo que la existencia real de dicho régimen diferenciado, como consecuencia de la Ley de Presupuestos no vulnera el principio de igualdad, al recaer sobre situaciones que en sí no son idénticas».

Desde estas premisas doctrinales, los preceptos que se pretende impugnar resultan constitucionalmente irreprochables, puesto que la Administración autonómica se ha limitado, en el ámbito competencial que le es propio, a establecer determinadas previsiones retributivas, que afectan a empleados públicos que realizan, o han realizado, determinadas funciones o detentan los puestos de trabajo a los que la norma se refiere, a través de una Ley que cumple, a juicio de esta Institución, los principios de certeza, jerarquía de las normas, publicidad, e irretroactividad de lo no favorable y que, como se ha expresado, no produce arbitrariedad, por lo que no es posible coincidir con los solicitantes en que las disposiciones citadas resulten contrarias al artículo 9.3 de la Constitución, al no garantizar la seguridad jurídica, sin que se aporte ningún argumento en apoyo de esta afirmación.

A mayor abundamiento, en cuanto a las concretas previsiones del artículo 23 de la Ley 13/2004, es necesario también tener en cuenta que el texto de esta disposición se ha venido repitiendo en los últimos años, sin interrupción, en todas las leyes de presupuestos de la Comunidad Autónoma de Galicia, desde el año 1995 hasta el 2000 con un redactado igual, salvo en la ausencia de la previsión: «con un máximo de doce mensualidades», que se contiene en el texto del segundo párrafo *in fine* del expresado artículo 23, y que, desde la Ley de Presupuestos del año 2001 hasta la del año 2005, que nos ocupa, se ha incluido, con un redactado idéntico al del precepto cuya tacha de inconstitucionalidad se afirma, sin que se haya planteado en ningún momento ante el supremo intérprete de nuestra norma básica que su contenido fuera contrario a las previsiones de la Constitución Española, aplicándose, por tanto, con normalidad, durante todos estos años.

Así, el artículo 18, de la Ley 6/1994, de 29 de diciembre, el artículo 18 de la Ley 11/1995, de 28 de diciembre, el artículo 21 de la Ley 11/1996, de 30 de diciembre, el artículo 21 de la Ley 1/1998, de 7 de abril, el artículo 21 de la Ley 6/1998, de 29 de diciembre y el artículo 22 de la Ley 7/1999, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para los años 1995, 1996, 1997, 1998, 1999 y 2000, respectivamente, son del siguiente tenor literal:

> «En los contratos laborales del personal de alta dirección de las entidades a que se refiere este artículo no podrán fijarse indemnizaciones, en razón de la extinción de la relación jurídica con la entidad correspondiente, de cuantía superior a la fijada en la legislación reguladora de esta relación laboral de carácter especial.
>
> Excepcionalmente, el Consello de la Xunta podrá autorizar la inclusión de cláusulas indemnizatorias que garanticen hasta un 15 por 100 de las retribuciones que se percibirían desde la extinción anticipada de la relación laboral hasta el término inicialmente previsto como duración del contrato.

En cualquier caso, cuando la extinción de la relación laboral tuviese lugar dentro de los últimos doce meses de vigencia del vínculo contractual, la única indemnización aplicable será la prevista en el párrafo primero de este artículo».

Y, como se ha expresado, el artículo 22, de la Ley 4/2000, de 27 de diciembre; el artículo 22 de la Ley 2/2002, de 29 de abril; el artículo 22 de la Ley 6/2002, de 27 de diciembre, y el artículo 23 de la Ley 8/2003, de 23 de diciembre, por las que se aprueban los Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Galicia para los años 2001, 2002, 2003 y 2004, son de idéntico tenor literal que el discutido artículo 23 de la Ley 13/2004, de 29 de abril.

Ello significa que, por undécima vez, los presupuestos de la Comunidad autónoma recogen una previsión similar y los cinco últimos años, incluyendo el presente 2005, con el mismo redactado.

SEGUNDO. La disposición adicional décima de la Ley 13/2004 prevé, como se ha visto, que los funcionarios de carrera que de acuerdo con su régimen retributivo tengan derecho a la percepción de complemento de destino, vinculado al nivel del puesto de trabajo y desempeñen o hubieran desempeñado a partir del 1 de enero de 1991, mediante nombramiento de carácter administrativo, el puesto de director gerente de las instituciones sanitarias del Servicio Gallego de Salud, o de las fundaciones públicas sanitarias de carácter hospitalario de la Comunidad autónoma, consolidarán, con efectos económicos de la fecha de entrada en vigor de la indicada Ley, el grado personal correspondiente al nivel 29 de complemento de destino, siempre que hubieran desempeñado el puesto referido durante más de dos años continuados, o tres con interrupción, pudiendo también computarse a estos efectos los períodos anteriores al 1 de enero de 1991.

Asimismo, en las condiciones establecidas en el párrafo anterior, se dispone que los funcionarios de carrera y el personal estatutario fijo, que con arreglo a su normativa específica estén excluidos de la posibilidad de consolidar el grado personal, tendrán derecho a percibir el importe equivalente al nivel 29 de complemento de destino.

La organización sindical compareciente entiende, como se ha expresado, que esta disposición está pensada para favorecer a determinadas personas que ocuparon en el pasado el citado puesto de director gerente de instituciones hospitalarias, sin que ni en el momento de su nombramiento, ni durante el tiempo que desempeñaron esa función, estuviera previsto que consolidasen ningún grado personal y considera que lo más grave, según su criterio, es que la citada norma modifica el artículo 21 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, que tiene la consideración de precepto básico.

Por ello estiman que la citada disposición adicional conculca lo previsto en los artículos 9.3, 14 y 23.2 de la Constitución sin que se aporte, en este caso, por los promotores ningún argumento que apoye esta tajante afirmación de inconstitucionalidad.

Antes de proceder al análisis de esta disposición, cuya inconstitucionalidad se afirma, es oportuno recordar que el puesto de director gerente de los hospitales de la Comunidad Autónoma de Galicia dependientes de la Consejería de Sanidad y gestionados por el Servicio Gallego de Salud se regula, por primera vez, mediante el Decreto 148/1991, de 2 de mayo, una vez que la Comunidad autónoma asumió las competencias plenas en materia de sanidad, en los siguientes términos:

«Artículo 3°. La Gerencia.

1. Al frente de la Gerencia existirá un director gerente, nombrado por la Consellería de Sanidad a propuesta del director general del Servicio Gallego de Salud, a través del procedimiento de libre designación, mediante convocatoria pública, entre personal funcionario del grupo A, o personal estatutario de la Seguridad Social con titulación superior.

2. El director gerente, como máxima autoridad del hospital, asume la representación oficial del mismo.

Artículo 4°. Funciones del director gerente.

a) Efectuar la programación, dirección y control de ejecución de la actividad del hospital, a través de la ordenación de los medios materiales y personales del mismo, evaluando el funcionamiento de todas las unidades en su conjunto y la coordinación de todas ellas.

b) Adoptar las medidas oportunas en orden a la ejecución de los objetivos encomendados al hospital, en el programa de actuación que apruebe la Consellería de Sanidad.

c) Presentar el anteproyecto de presupuesto del hospital.

d) Dar cuenta de la gestión a través de la memoria anual de actividades y de los informes periódicos que estime convenientes o que le sean solicitados.

e) Adoptar, en coordinación con el Servicio Gallego de Salud, las medidas necesarias para asegurar el funcionamiento del hospital en casos excepcionales de riesgos catastróficos, emergencias, urgencias y situaciones similares».

Por Decreto 143/1992, de 5 de junio, se modifica el anterior, estableciendo:

«Artículo único. 1. Además de los sistemas de nombramiento para los puestos de director gerente y director de gestión previstos en los artículos 3 y 11 del Decreto 148/1991, de 2 de mayo, por el que se establecen los órganos de dirección y colegiados de los hospitales de la Comunidad autónoma, dependientes de la Consellería de Sanidad y gestionados por el Servicio Gallego de Salud y por el que se determinan sus funciones, la Consellería de Sanidad podrá proveer dichos órganos de dirección mediante la formalización del contrato laboral previsto en el Real Decreto 1382/1985, de 1 de agosto.

2. De optarse por este sistema de provisión, dichos órganos de dirección serán nombrados por la Consellería de Sanidad, previa convocatoria pública en el «Diario Oficial de Galicia», en la que figurarán los requisitos mínimos siguientes:

a) Para director gerente:

— Poseer nacionalidad española.

— Poseer titulación superior universitaria.

— Acreditar capacidad suficiente para el desempeño del cargo.

— No encontrarse inhabilitado para el ejercicio de funciones públicas y profesionales».

El Decreto 97/2001, de 22 de marzo, deroga los anteriores recogiendo, sin embargo, su contenido de la forma siguiente:

> «1. Los puestos de carácter directivo de los hospitales del Servicio Gallego de Salud se proveerán por el sistema de libre designación mediante convocatoria publicada en el «Diario Oficial de Galicia». Las convocatorias deberán requerir a los aspirantes que posean, como requisito mínimo de capacidad profesional para el desempeño del cargo de director o subdirector la titulación exigida en los siguientes párrafos, así como que estén vinculados a cualquier Administración pública por una relación funcionarial o estatutaria, o contratadas conforme al régimen laboral especial de alta dirección, regulado en el Real Decreto 1382/1985, de 1 de agosto y de conformidad con lo previsto en la disposición adicional décima de la Ley 30/1999, de 5 de octubre, de Selección y Provisión de Plazas de Personal Estatutario de los Servicios de Salud.
>
> 2. Para acceder a los puestos de director gerente y director se requerirá la titulación superior de licenciado, ingeniero o arquitecto que determine cada convocatoria. Para el acceso a los puestos de subdirector, además de los titulados superiores anteriores, podrán acceder los aspirantes que posean titulación media de diplomado o equivalente en los términos que se fijen en la convocatoria en función del puesto a cubrir».

De esta regulación se deriva que los gerentes de los hospitales públicos realizan funciones directivas y de gestión que requieren una determinada cualificación profesional y que guardan similitud con las propias de los puestos correspondientes en otras administraciones y organismos públicos, por lo que parece razonable que los funcionarios públicos que desempeñan o han desempeñado estos puestos en los hospitales dependientes del Servicio Gallego de Salud puedan beneficiarse de esta modalidad de carrera administrativa, que como sistema de promoción profesional vinculado al complemento de destino se concreta en la consolidación de un grado personal. Y es importante señalar que los requisitos establecidos en la Ley 13/2004 para esta consolidación de grado personal, son exactamente los mismos que prevé el artículo 21.1 de la Ley 30/1984.

Pero, dado que la Gerencia puede haber sido desempeñada por funcionarios de carrera o personal estatutario fijo, que, de acuerdo con el marco jurídico que les es de aplicación, estén excluidos de la posibilidad de consolidar el grado personal, nada se opone, desde la óptica constitucional, a que el legislador, precisamente para no establecer diferencias de trato entre los empleados públicos que han desempeñado el puesto de gerente de las instituciones sanitarias del Servicio Gallego de Salud desde su creación, acuerde, en aras del principio de igualdad, la aplicación de un beneficio económico similar en su cuantía a la del nivel 29 de complemento específico, ya que, como se ha explicado extensamente en el anterior fundamento, de acuerdo con una consolidada doctrina constitucional, dispone ciertamente de un amplio margen de actuación a la hora de establecer las retribuciones complementarias de los funcionarios.

Por ello, y en primer lugar, en lo que se refiere a que los funcionarios de carrera puedan consolidar un grado personal, no se observa que las determinaciones de la Ley

13/2004 se opongan a ningún precepto constitucional, ni a la ley básica estatal, puesto que se fija por ley un complemento específico para un puesto de trabajo incluido en las correspondientes relaciones o en las plantillas orgánicas, en su caso, y se contempla que los funcionarios que hayan desempeñado esos concretos puestos puedan consolidar el nivel correspondiente, en las mismas condiciones que establece el artículo 21 de la Ley 30/1984 y con efectos económicos a partir de la entrada en vigor de la norma cuya constitucionalidad se cuestiona, por lo que resulta irrelevante, desde cualquier punto de vista, el argumento de que en el momento de los nombramientos de los afectados, o durante el desarrollo de sus funciones de gerencia, el puesto desempeñado no tuviera asignado dicho nivel.

En cuanto a la previsión de que los funcionarios de carrera y el personal estatutario fijo, que estuvieran excluidos de la posibilidad de consolidar un grado personal, tengan derecho a percibir un complemento retributivo de importe equivalente al nivel 29 de complemento de destino, aparte del ya aludido margen de libertad del que goza el legislador para configurar la carrera administrativa y el sistema retributivo de los empleados públicos, es importante recordar que la organización compareciente reproduce en su solicitud el redactado inicial del artículo 21.1 *d*) de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, pero no alude a la modificación que del citado precepto se efectúa por el artículo 33 de la Ley 31/1990, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1991, con efectos económicos de 1 de enero de 1991, en los siguientes términos:

> «Artículo 33. Modificaciones del régimen del personal funcionario.- 1. La fecha inicial para la adquisición del grado personal de los funcionarios de carrera, regulado en el artículo 21 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, será la de 5 de julio de 1977.
>
> 2. Los funcionarios de carrera que, durante más de dos años continuados o tres con interrupción, desempeñen o hayan desempeñado a partir del 5 de julio de 1977 puestos en la Administración del Estado o de la Seguridad Social, comprendidos en el ámbito de aplicación de la Ley 25/1983, de 26 de diciembre, sobre Incompatibilidades de Altos Cargos, exceptuados los puestos de Gabinete con categoría inferior a la de Director General, percibirán desde su reincorporación al servicio activo y mientras se mantengan en esta situación el complemento de destino correspondiente a su grado personal incrementado en la cantidad necesaria para igualarlo al valor del complemento de destino que la Ley de Presupuestos del Estado fije anualmente para los Directores Generales de la Administración del Estado».

El Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de pronunciarse sobre el contenido de este precepto, sentando una doctrina que resulta esclarecedora, mutatis mutandis, para el estudio de la disposición cuya constitucionalidad se cuestiona en la solicitud. Así en la Sentencia 32/2000, de 3 de febrero, en respuesta a las cuestiones de inconstitucionalidad planteadas por distintos órganos jurisdiccionales sobre el citado artículo 33.2 de la Ley 31/1990, afirma lo siguiente (FFJJ3 y 4):

> «Dejando de lado la alegación del principio de proporcionalidad (que en realidad no está desarrollada en la argumentación del Auto sino tan sólo mencionada o apuntada), la idea de que el complemento en él establecido es irrazonable y

discriminatorio por contravenir los principios de mérito y capacidad, y desfigurar la carrera administrativa de los funcionarios, tal y como se deduce de la Constitución, no puede ser atendida.

En cuanto a la discriminación, cabe observar en primer lugar que el término de comparación aportado no es idóneo, toda vez que se contrapone el funcionario «ordinario» (cuya retribución no puede exceder del abanico habitual de niveles y grados) al funcionario al cual se le aplica el complemento controvertido (que puede ver su retribución incrementada hasta el punto de exceder dicho abanico) por haber sido alto cargo: ambas situaciones guardan ciertamente alguna similitud —por ejemplo, la de referirse a funcionarios públicos de carrera— pero no la suficiente como para requerir un trato uniforme «ex» artículo 14 CE.

Siendo esto así, sólo cabría apreciar la vulneración del principio de igualdad si los criterios de diferenciación no fuesen objetivos ni generales (tal y como tiene establecido este Tribunal en una serie de Sentencias, las más recientes de las cuales son las SSTC 48/1998, de 2 de marzo, FJ7, y 73/1998, de 31 de marzo, FJ2). En el presente caso el criterio elegido por el legislador para dispensar un régimen retributivo especial («privilegiado» según el Auto de planteamiento de la Sección del Tribunal Superior de Justicia de Madrid) y distinto al del resto de los funcionarios, es un criterio objetivo (haber desempeñado un alto cargo durante un tiempo determinado) y general, es decir, derivado de una circunstancia fáctica que puede afectar a una pluralidad de funcionarios y, en consecuencia, no resulta expresivo de una reserva o preterición *ad personam*. Ello impide apreciar la vulneración del principio de igualdad consagrado en el artículo 14 CE.

Finalmente, por lo que se refiere a la razonabilidad o no de la medida, siendo los principios de mérito y capacidad reglas de configuración legal según el artículo 103.3 CE, no pueden llevarse hasta el extremo de impedir al legislador premiar o compensar desde el punto de vista retributivo al funcionario que ha sido alto cargo. En efecto, es doctrina constitucional (SSTC 215/1991, de 14 de noviembre, 293/1993, de 18 de octubre, 48/1998, de 2 de marzo y 73/1998, de 31 de marzo, entre otras) que la interpretación sistemática de los artículos 23.2 y 103.3 CE implica que los requisitos o condiciones exigibles para el acceso a la función pública, o, en este caso, para el desarrollo de la carrera funcionarial, deben ser reconducibles a los principios de mérito y capacidad, y es claro que la condición de antiguo alto cargo puede ser legítimamente interpretado por el legislador como referible a dichos principios. En este sentido, valorar, a efectos de consolidar un determinado nivel retributivo en la función pública, el destino en cargos de especial relevancia y responsabilidad no es una decisión irrazonable (como afirma el órgano jurisdiccional proponente) ni arbitraria o carente de justificación sino que, por el contrario, entra dentro del margen de configuración política de que goza el legislador para conformar la carrera administrativa (y en este caso concreto el sistema retributivo de ciertos funcionarios): «Esta libertad del legislador está limitada por la necesidad de no crear desigualdades que sean arbitrarias en cuanto ajenas, no referidas o incompatibles con los principios de mérito y capacidad. No corresponde a este Tribunal... interferirse en ese margen de apreciación, ni examinar la oportunidad de la medida legal o administrativa

para decidir si es la más adecuada o la mejor de las posibles, sino sólo comprobar si no se ha sobrepasado ese margen de libertad creando una diferencia de trato irracional o arbitraria entre los opositores o concursantes» (STC 67/1989, de 18 de abril, FJ1, y, en sentido similar, STC 269/1994, de 3 de octubre, FJ5).

Por su parte, la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha no aduce explícitamente los principios de mérito y capacidad del artículo 103.3 CE y no centra su argumentación en la traslación al sistema funcionarial de los méritos políticos, sino que se detiene en analizar si las circunstancias que diferencian las dos situaciones a comparar (funcionarios que podríamos llamar «normales» y funcionarios que han sido alto cargo) justifican o no el distinto sistema de consolidación del grado personal y, por tanto, el distinto tratamiento retributivo. Y, al igual que en el Auto de planteamiento proveniente del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, se concluye que la medida es discriminatoria e irrazonable.

Pues bien, la respuesta ha de ser la misma que hemos expuesto en el párrafo anterior: la doble relación que une o ha unido al funcionario que cesa como alto cargo con la Administración (relación de confianza política y relación estatutaria o funcionarial ordinaria), manifestada en la distinta configuración del régimen de incompatibilidades, de responsabilidad y de acceso al puesto según criterios de mérito y capacidad o según nombramiento político por el Gobierno, al diferenciar nítidamente a los dos grupos de funcionarios, es motivo suficiente para que el legislador establezca legítimamente un tratamiento retributivo desigual ante situaciones desiguales».

Y en la Sentencia 202/2003, de 17 de noviembre, en la cuestión de inconstitucionalidad formulada sobre el artículo 20 de la Ley de la Asamblea de Madrid 15/1991, de 13 de diciembre, que incorpora, sustancialmente, la misma regla que había establecido el legislador estatal en el indicado artículo 33.2 de la Ley 31/1990, de Presupuestos Generales del Estado para 1991, el alto tribunal se pronuncia en los siguientes términos (FJ15):

«Visto desde esta última perspectiva, la única duda sobre la que cabría fundar el reproche de inconstitucionalidad que ahora consideramos sería la que alude a la mención que se contiene en el precepto cuestionado a los funcionarios que denomina «estatutarios». Esta referencia subjetiva implica, en la opinión del abogado del Estado, una regulación que se aparta de la prevista por el Estado en el artículo 33.2 de la Ley 31/1990, que ciertamente no lo menciona de modo expreso y, en consecuencia, una clara invasión de la competencia estatal para establecer las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos. Sin embargo, la citada expresión ni resulta tan extravagante o imprecisa como entiende el representante del Estado, ni es contraria al artículo 149.1.18ª de la Constitución. De un lado, porque, como hemos dicho, no cabe considerar que el incremento retributivo contemplado en el artículo 33.2 de la Ley 31/1990 sea de carácter básico y, por tanto, indisponible para el legislador autonómico. Y, por otro, porque la mencionada expresión bien cabe entenderla referida, porque ésta es su denominación tradicional que arranca del Decreto 3160/1966, de 23 de

diciembre, al personal médico estatutario de las instituciones sanitarias de la Seguridad Social, a la que por cierto sí alude de modo expreso el artículo 33.2 de la Ley 31/1990, y que cuenta sobre todo, desde el Real Decreto-Ley 3/1987, de 11 de septiembre, prácticamente con el mismo sistema retributivo que el ordenado para los funcionarios públicos en la Ley 30/1984, lo que naturalmente comprende, en lo que ahora más importa, el complemento de destino correspondiente al nivel del puesto de trabajo que se desempeña [art. 2.3 *a*) del citado Real Decreto-Ley 3/1987]. Por estas razones, como decimos, no es posible apreciar la vulneración del artículo 149.1.18ª CE».

Todo lo expresado nos lleva a afirmar que no resulta posible sostener fundadamente la tacha de presunta inconstitucionalidad, que el sindicato compareciente plantea respecto de la disposición adicional décima de la Ley 13/2004, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para el año 2005, por cuanto el complemento retributivo que en ella se establece no resulta discriminatorio, ni contraviene los principios de mérito y capacidad, ni desvirtúa la carrera administrativa de los funcionarios, ya que el único límite material que, expresamente, ha establecido el legislador estatal con carácter básico es el que obliga a que cada funcionario reciba, al menos, el complemento de destino correspondiente a su grado personal y éste, y no otro, es el sentido en el que se debe interpretar, a la luz de la jurisprudencia constitucional, el repetidamente citado artículo 21, en relación con el 1.3 de la Ley 30/1984.

Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género

Mediante escrito presentado el día 18 de marzo de 2005, un ciudadano solicitó la interposición de un recurso de inconstitucionalidad contra los artículos 33 a 42 de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género.

La solicitud se sustentaba en tres argumentos:

— La Ley Orgánica 1/2004, es claramente discriminatoria al proteger sólo a las mujeres contra la violencia de género, sin que racionalmente se justifique la criminalización que dicha norma somete a los hombres, en consecuencia entendía que se infringía el principio de igualdad reconocido en la Constitución Española y en la Constitución Europea, pues la citada norma modifica el Código Penal creando delitos exclusivos para los varones en sus relaciones de pareja y, en otros casos, se agravan las penas sólo a los hombres si el delito se comete contra una mujer, con la que tiene o ha tenido alguna relación afectiva.

— Se vulnera el derecho al juez ordinario predeterminado por la ley, con la creación por aquella Ley Orgánica de juzgados específicos de violencia sobre la mujer.

— Además, la Ley Orgánica 1/2004 crea gran inseguridad jurídica, está llena de indefiniciones e indeterminaciones, y deja a los presuntos culpables totalmente a merced del criterio del juzgador de turno.

Termina el escrito afirmando que la Ley Orgánica 1/2004, en los términos que está planteada, no trata con igualdad a hombres y mujeres, atentando al espíritu y a la letra del artículo 14 de la Constitución, así como a los artículos 18 y 24 de dicha norma, motivo por el cual solicita que esta Institución interponga el correspondiente recurso de inconstitucionalidad.

Fundamentos de la resolución

PRIMERO. Efectivamente los artículos 33 a 42 de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, han modificado entre otros los artículos 153, 171, 172 y 620 del Código Penal, introduciendo una serie de previsiones legales por las que, de manera expresa, se sancionan comportamientos violentos cuando los mismos se realicen contra la esposa, o mujer que esté o haya estado ligada con el agresor, por una análoga relación de afectividad aun sin convivencia. Es cierta, por tanto, la afirmación que realiza el interesado en su escrito, en el sentido de que la referida ley crea unos delitos exclusivos para los varones en sus relaciones de pareja. El interrogante principal que plantea tal regulación legal es el de si es compatible el contenido que se ha dado a los artículos 153, 171, 172 y 620 del Código Penal con el artículo 14 de la Constitución, pues el legislador ha dispuesto una serie de medidas legales de las que sólo una parte de la población se beneficia (las mujeres o las personas especialmente vulnerables que convivan con el autor del delito).

SEGUNDO. El principio de igualdad cuando proyecta su fuerza normativa sobre el legislador, debe ser interpretado a la luz de otros preceptos constitucionales que vienen a modular su definitivo alcance. El contenido del artículo 14 de la Constitución debe ser interpretado de manera conjunta con el artículo 1º de la expresada norma («España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho que proclama como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político»), el artículo 9.2 («corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo (...) sean reales y efectivas») y los artículos 23, 31 y 139 que hacen referencia genérica al principio de igualdad ante la ley.

La interpretación conjunta de todos esos artículos, hacen que el artículo 14 de la Constitución alcance una dimensión distinta de la que pudiera deducirse si el mismo se interpretara de manera literal. Habitualmente las normas establecen consecuencias jurídicas distintas a realidades sociales diferentes o a colectivos de personas. El mismo comportamiento puede tener sanciones diferentes, según quién sea el autor del delito o incluso la víctima. Precisamente uno de los colectivos que en nuestro ordenamiento ha sido objeto de medidas de discriminación positiva, ha sido el de las mujeres. Tales actuaciones han encontrado un fundamento en el artículo 9.2 de la Constitución. Con esas medidas de discriminación positiva se pretende propiciar la plena equiparación, en el terreno jurídico y en el ejercicio de sus derechos, a tales colectivos.

TERCERO. El Tribunal Constitucional ha tenido oportunidad en diferentes sentencias de interpretar el artículo 9.2 de la Constitución, definiendo lo que entiende por «acción positiva». Así en la Sentencia 109/1993, de 25 de marzo, estableció: «No puede, pues, afirmarse genéricamente que cualquier ventaja legal otorgada a la mujer sea siempre discriminatoria para el varón, por el mero hecho de no hacerle partícipe de la misma (como podría al contrario serlo para la mujer la que le impusiera una privación sola-

mente por razón del sexo). Y al contrario, la justificación de tal diferencia podría hallarse en una situación de desventaja de la mujer que se trata de compensar; en este caso, porque ello tiene lugar frente a la relación de trabajo; y sin perjuicio de que el legislador pueda extender el beneficio al varón, o incluso suprimirlo sin que ello se oponga tampoco a los preceptos constitucionales invocados. No puede olvidarse, como antes se indica y reiteradamente ha afirmado este Tribunal, que por pertenecer la mujer al grupo desfavorecido, la interdicción de la discriminación implica también la adopción de medidas que tratan de asegurar la igualdad efectiva de trato y oportunidades de la mujer y del hombre (SSTC 128/1987 y 19/1989), lo cual justifica constitucionalmente preceptos como el cuestionado, destinados a remover obstáculos que impiden aquella real igualdad en el trabajo 'y en la medida en que esos obstáculos puedan ser removidos efectivamente a través de ventajas o medidas de apoyo que aseguren esa igualdad real de oportunidades y no puedan operar de hecho en perjuicio de la mujer' (STC 229/1992, FJ2)».

En otra de sus sentencias, concretamente en la 229/1992, de 14 de diciembre, afirmó: «No obstante el carácter bidireccional de la regla de parificación entre los sexos, no cabe desconocer que han sido las mujeres el grupo víctima de tratos discriminatorios, por lo que la interdicción de la discriminación implica también, en conexión además con el artículo 9.2 de la Constitución, la posibilidad de medidas que traten de asegurar la igualdad efectiva de oportunidades y de trato entre hombres y mujeres. La consecución del objetivo igualatorio entre hombres y mujeres permite el establecimiento de un 'derecho desigual igualatorio', es decir, la adopción de medidas reequilibradoras de situaciones sociales discriminatorias preexistentes, para lograr una sustancial y efectiva equiparación entre las mujeres, socialmente desfavorecidas, y los hombres, para asegurar el goce efectivo del derecho a la igualdad por parte de la mujer (SSTC 128/1987 y 19/1989). Se justifican así constitucionalmente medidas en favor de la mujer, que estén destinadas a remover obstáculos que de hecho impidan la realización de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en el trabajo, y en la medida en que esos obstáculos puedan ser removidos, efectivamente, a través de ventajas o medidas de apoyo hacia la mujer, que aseguren esa igualdad real de oportunidades y no puedan operar de hecho en perjuicio de la mujer». En la misma línea se manifiesta la Sentencia 28/1992, de 9 de marzo, que citando la 216/1991 dice: «No puede reputarse discriminatoria y constitucionalmente prohibida —antes al contrario— la acción de favorecimiento, siquiera temporal, que aquellos poderes (públicos) emprendan en beneficio de determinados colectivos, históricamente desprotegidos y marginados, a fin de que, mediante un trato especial más favorable, vean suavizada o compensada su situación de desigualdad sustancial (FJ5º)».

CUARTO. Partiendo de la jurisprudencia que se acaba de mencionar, procede ahora valorar si es razonable que el legislador introduzca en el Código Penal un trato de favor respecto del colectivo de las mujeres. Para ello conviene mencionar algunos datos relevantes que ponen de manifiesto la situación en la que se encuentran las mujeres en nuestro país. En el año 2003, según el Consejo General del Poder Judicial, se presentaron en los Juzgados de Primera Instancia e Instrucción y de Instrucción de toda España un total de 76.267 denuncias de violencia doméstica. El 90,2 por 100 de las víctimas en ese número de denuncias eran mujeres. Por otra parte, en el año 2003, el número de muertos por violencia doméstica ascendió a 103 personas de las que 81 eran mujeres y 65 de ellas fallecieron a manos de sus parejas o ex parejas.

En el año 2004, el número de mujeres fallecidas por violencia doméstica ascendió a 72 y el número de denuncias alcanzó las 57.527, según el Instituto de la Mujer. Asimismo, los datos estadísticos ofrecidos por el Consejo General del Poder Judicial, en relación con la aplicación de la Ley Reguladora de la Orden de Protección, en los cinco primeros meses desde la entrada en vigor de la misma revelan que de 6.004 órdenes de protección otorgadas judicialmente, un 95,7 por 100 de ellas corresponden a víctimas mujeres. Hasta el mes de septiembre del año 2004 el número de órdenes de protección ascendió a 26.997, en su mayoría las personas protegidas eran mujeres.

Teniendo en cuenta esos datos, el Defensor del Pueblo considera plenamente constitucional el contenido de la Ley Orgánica 1/2004, pues solamente protegiendo de manera directa a las mujeres podrá la sociedad española hacer frente a esta lacra social que de manera tan directa les afecta.

Por último, en cuanto a la afirmación que contiene el escrito presentado por el interesado, respecto a que se vulnera el derecho a un juez ordinario e imparcial, sólo cabe señalar que los nuevos juzgados de violencia sobre la mujer, tienen la misma naturaleza que los juzgados de primera instancia e instrucción, que tanta tradición tienen en nuestro Derecho, sin que por ello exista ningún reproche de constitucionalidad a los nuevos juzgados de violencia sobre la mujer.

Ley de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears 2/2005, de 22 de marzo, de Comercialización de Estancias Turísticas en Viviendas

Con fecha 15 de abril de 2005 tiene entrada en esta Institución escrito del día 8 del mismo mes, en el que una asociación ecologista de Ibiza solicita formalmente la interposición de recurso de inconstitucionalidad, contra la Ley de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears 2/2005, de 22 de marzo, de comercialización de Estancias Turísticas en Viviendas (publicada en el *Boletín Oficial de las Illes Balears* de 7 de abril de 2005).

Sostiene su petición de recurso en los motivos siguientes:

A) La ley balear contradice claramente, vulnerándola, la legislación básica del Estado en dos aspectos esenciales:

— los derechos y deberes de los propietarios de suelo rústico, vulnerando el principio de igualdad entre ellos;

— los usos admitidos en la clase de suelo rústico.

B) La ley introduce «usos contrarios a la conservación ambiental y al mantenimiento de los usos tradicionales y conformes con la naturaleza de este tipo de suelo. Tales usos de carácter turístico son ajenos a los usos propios del medio rural y fomentarán la especulación urbanística».

Como consecuencia de ello, concluye, el Gobierno balear invade la competencia estatal en materia de usos del suelo.

Mediante escrito registrado en esta Institución el 19 de abril de 2005, con fecha de envío del día anterior, una ciudadana solicita la interposición de recurso de inconstitu-

cionalidad contra la misma Ley 2/2005, al entender que vulnera preceptos básicos de la legislación estatal y, en particular, el artículo 20 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones Urbanísticas.

Los motivos alegados son en esencia los mismos del primer peticionario, a saber: que la ley viene a establecer un nuevo tipo de uso turístico, inadmisible para la clase de suelo rústico, vulnerando con ello la legislación reservada por la Constitución al Estado.

Fundamentos de la resolución

PRELIMINAR. Ambas peticiones de recurso se basan, tal y como se ha señalado en los antecedentes de esta resolución, en motivos competenciales, esto es, en la supuesta invasión de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears sobre competencias reservadas al Estado.

Al respecto cabe señalar que de modo constante el Defensor del Pueblo ha rechazado las solicitudes de interposición de recurso de inconstitucionalidad, basado en motivos estrictamente competenciales, al entender que aunque no se deduce de la Constitución, al menos literalmente, limitación alguna en cuanto al ejercicio de la legitimación activa que esta le confiere para interponer recursos de inconstitucionalidad, deben ser los titulares de las competencias supuestamente vulneradas —Estado y comunidades autónomas— quienes primera y fundamentalmente deben dirigirse al Tribunal Constitucional, si entienden invadido el ámbito de poder que la norma máxima les atribuye.

De acuerdo con esta doctrina, sólo en el caso de que tal legitimación no se haya ejercido por el Estado o las comunidades autónomas y pueda producirse además un daño a derechos o principios recogidos en el título I de la Constitución, podrá el Defensor del Pueblo entrar en el examen de la petición efectuada.

De estos dos requisitos sólo se aprecia uno: la ausencia de recurso estatal contra la norma autonómica, pero no el 2º, esto es, el daño supuestamente causado a los artículos 45 —derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado— y 47 —utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación— de la Constitución.

Ambos peticionarios sostienen que con la regulación de las estancias turísticas en el medio rural, se producirá una agresión al medio ambiente y una utilización del suelo rural, desacorde con el interés general. Pero la característica esencial y compartida de ambas afirmaciones es que son puramente asertivas o performativas, esto es, pretenden ser ciertas por el hecho de enunciarse, como si de evidencias se tratara y por tanto no requirieran ser demostradas. Sin embargo en ambos casos la demostración es necesaria o, por utilizar el lenguaje más apropiado del Derecho, requieren al menos una argumentación mínimamente persuasiva de porqué la regulación de las estancias turísticas en el medio rural agreden el medio ambiente o suponen un uso irracional del suelo y, en consecuencia, no acorde al interés general.

En el primer caso —agresión al medio ambiente— no hay un solo argumento relativo a lesión de este bien en ninguno de los dos escritos; se da por supuesta en ambos casos, razón por la que no es posible examinar y atender las peticiones formuladas, no sin antes advertir que el valor «preservación del medio ambiente» no es reducible sólo a la preservación del suelo rústico —el único objeto de preocupación por parte de los peti-

cionarios—, sino a toda clase de suelos, también los urbanos y urbanizables, siendo exigible la aplicación de la legislación ambiental en todos los casos a través, por ejemplo, de la evaluación de impacto de los planes, y aun cuando se utilice en cada caso técnicas diferentes.

La toma en consideración de las peticiones efectuadas, hubiera requerido al menos el señalamiento de la legislación ambiental estatal conculcada por la ley balear, pero ni los peticionarios la indican, ni esta Institución ha podido encontrar huella de tal vulneración.

Por el contrario, en ambos escritos se percibe —aun implícito— un argumento sobre la conculcación del artículo 47 de la Constitución que podría enunciarse del modo siguiente: las estancias turísticas constituyen un uso prohibido por la legislación estatal básica en suelo rústico y, por tanto, su regulación y reconocimiento por la ley balear es inconstitucional.

Claramente se percibe que este argumento resitúa la cuestión en el ámbito competencial: ¿prohíbe la legislación estatal el uso «estancia turística» en suelo no urbanizable? ¿La regulación de los usos del suelo es competencia estatal? Estas son las cuestiones de fondo planteadas, que por ser estrictamente competenciales podrían ser obviadas en esta resolución, pero por dar plena respuesta a lo alegado por los formulantes, procede entrar en el fondo de esta cuestión.

PRIMERO. Las estancias turísticas no constituyen un uso prohibido en la clase de suelo rústico.

El artículo 20 de la Ley 6/1998, de 13 de abril de 1998, dispone:

«*Artículo 20. Derechos de los propietarios de suelo no urbanizable.*

1. Los propietarios del suelo clasificado como no urbanizable tendrán derecho a usar, disfrutar y disponer de su propiedad de conformidad con la naturaleza de los terrenos, debiendo destinarla a fines agrícolas, forestales, ganaderos, cinegéticos u otros vinculados a la utilización racional de los recursos naturales, y dentro de los límites que, en su caso, establezcan las leyes o el planeamiento.

   Excepcionalmente, a través del procedimiento previsto en la legislación urbanística, podrán autorizarse actuaciones específicas de interés público, previa justificación de que no concurren las circunstancias previstas en el apartado 1 del artículo 9 de la presente ley.

2. En el suelo no urbanizable quedan prohibidas las parcelaciones urbanísticas, sin que, en ningún caso, puedan efectuarse divisiones, segregaciones o fraccionamientos de cualquier tipo en contra de lo dispuesto en la legislación agraria, forestal o de similar naturaleza».

Como se puede observar, este artículo contiene en su número 2 una prohibición de parcelaciones urbanísticas, prohibición que nada tiene que ver con los usos posibles de los terrenos, cuya parcelación urbanística se prohíbe. Es decir, que no se pueda parcelar no significa que el terreno no pueda destinarse a un uso u otro, incluido en su caso el de estancia turística.

Por el contrario, el destino del suelo sí está acotado positivamente por el número 1 de este artículo, admitiendo usos «vinculados a la utilización racional de los recursos naturales y dentro de los límites que en su caso establezcan las leyes o el planeamiento».

Ninguna de las dos peticiones señala por qué las estancias turísticas impiden la utilización racional de los recursos naturales. Podría argüirse —es casi obvio— que, en la práctica, la proliferación excesiva o no justificada de estancias turísticas en suelo rústico, puede afectar negativamente a la utilización racional de un recurso natural, pero la medida de esa afección y el grado de vinculación de la estancia turística es algo que el artículo 20 remite a las leyes o al planeamiento.

Pues bien, la ley balear se limita a definir qué es una estancia turística y cómo será comercializada, pero nada dice sobre si serán o no permitidas en suelo rústico, porque tal decisión corresponde a la ley —especialmente la legislación urbanística balear— y a los planes de urbanismo, porque así lo exige la propia Ley 6/1998. Ni una sola mención hay en la Ley ni en su exposición de motivos que aluda o interfiera en la legislación urbanística. El contenido sintético de la Ley cuya impugnación se pretende, podría enunciarse así: «Si la legislación urbanística o los planes permitieran el uso de estancia turística, su comercialización se efectuará del modo que a continuación se establece».

Nótese que la Ley no se refiere al suelo rústico, sino a toda clase de suelo, porque no es a ella a quien corresponde determinar si el uso de estancia turística es lícito o no según la clase de suelo; le corresponde determinarlo a la legislación urbanística balear, y por virtud de sus contenidos a los sucesivos planes.

No hay pues razón para interponer recurso de inconstitucionalidad, porque no hay conculcación del artículo 20 de la Ley 6/1998.

SEGUNDO. La regulación de los usos de cada clase de suelo, no es una competencia estatal sino de las comunidades autónomas.

Una afirmación tan categórica necesita una cierta matización. No parece necesario entrar en la extensa y fundamental Sentencia número 61/1997, de 20 de marzo, del Tribunal Constitucional dictada en los recursos de inconstitucionalidad 2477/1990, 2479/1990, 2481/1990, 2486/1990, 2487/1990 y 2488/1990 contra la Ley 8/1990 de 25 de julio, de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo y contra el texto refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, para afirmar que el Estado carece completamente de competencias en las materias «urbanismo y ordenación del territorio», encomendadas a las comunidades autónomas en virtud de la Constitución (artículo 148.1.13ª) y de los respectivos estatutos de autonomía. Ello no impide al Estado regular aspectos que sin ser propiamente urbanísticos inciden en esta materia, por afectar, por ejemplo, al principio de igualdad en derechos y deberes de los propietarios de suelo en cualquier parte del territorio nacional. Tal competencia alcanza al establecimiento de las clases de suelo y a su definición básica, pero no a los usos posibles dentro de cada clase de suelo.

Frente a la anterior afirmación, se podría oponer que la definición de cada clase de suelo —urbano, urbanizable y no urbanizable—, se efectúa necesariamente utilizando dos parámetros: sus características intrínsecas y, en función de las mismas, el destino que debe darse a cada clase de suelo. Y tal afirmación sería completamente exacta si aña-

diésemos que el destino de cada clase de suelo ni se decide por la legislación estatal ni está implícito agotadoramente en la definición que el Estado da de cada clase de suelo, porque el destino, el uso concreto que debe darse a cada metro cuadrado de cada clase de suelo es una decisión normativa que corresponda a la ley de cada Comunidad autónoma y a sus planes, en virtud de su competencia exclusiva en materia de urbanismo y ordenación del territorio. Por ello, lo que al Estado corresponde es sólo la definición básica de cada clase de suelo que luego la legislación de la Comunidad Autónoma no podrá contravenir.

A ello se ha referido la Sentencia del Tribunal Constitucional antes citada:

> «El artículo 149.1.1ª de la Constitución Española (CE), en efecto, no ha atribuido al Estado la fijación de las condiciones básicas para garantizar la igualdad, en el ejercicio de los derechos y libertades constitucionales, sino sólo el establecimiento —eso sí, entero— de aquellas condiciones básicas que tiendan a garantizar la igualdad. Y si bien es cierto que su regulación no puede suponer una normación completa y acabada del derecho y deber de que se trate y, en consecuencia, es claro que las comunidades autónomas, en la medida en que tengan competencias sobre la materia, podrán siempre aprobar normas atinentes al régimen jurídico de ese derecho —como en el caso de la propiedad de suelo—, no lo es menos, sin embargo, que la competencia 'ex' artículo 149.1.1ª CE no se mueve en la lógica de las bases estatales-legislación autonómica de desarrollo. En otras palabras, el Estado tiene la competencia exclusiva para incidir sobre los derechos y deberes constitucionales desde una perspectiva, la de la garantía de la igualdad en las posiciones jurídicas fundamentales, dimensión que no es, en rigor, susceptible de desarrollo como si de unas bases se tratara; será luego el legislador competente, estatal y autonómico, el que respetando tales condiciones básicas establezca su régimen jurídico, de acuerdo con el orden constitucional de competencias» (punto B7, párrafo 3º, de la sentencia).
>
> Los preceptos impugnados, relativos al régimen del suelo no urbanizable, no persiguen establecer directamente determinaciones de carácter material, ni positivo, en esa clase de suelo, es decir, y por utilizar las palabras, sin pretensiones dogmáticas de la Sentencia del Tribunal Constitucional número 77/1984 (FJ2) y que invocan los recurrentes, tales preceptos no tienen por objeto inmediato «la delimitación de los diversos usos a que pueda destinarse el suelo o espacio físico territorial», ni ejercer la competencia de ordenación del territorio (artículo 148.1.3ª CE), si bien es cierto que inciden en su configuración, señaladamente por vía negativa o de prohibición (artículos 15 y 16). Es claro que delimitar los diversos usos a que puede destinarse el suelo o espacio físico, constituye uno de los aspectos básicos del urbanismo y, en términos más generales, de la ordenación del territorio» (punto D14 final de la letra *b*) de la sentencia).
>
> En consecuencia, como quiera que la determinación del uso de los terrenos y construcciones, constituye la esencia de la función de planeamiento que la Constitución y los estatutos han entregado a las comunidades autónomas, solo si las leyes, lógicamente urbanísticas, de las comunidades autónomas desvirtúan la definición de la clase de suelo que sea, mediante el establecimiento de usos con-

trarios a su destino prefigurado en sus caracteres básicos por el Estado, cabría sostener la inconstitucionalidad de la norma autonómica. Pero ni las estancias turísticas son en sí mismas incompatibles con el suelo rústico, ni en lo que, al fin y al cabo es más importante, al menos en lo que concierne a esta resolución: la Ley Balear establece el uso de estancia turística en ninguna clase de suelo, remitiéndose en este aspecto, como no podía ser menos, a la legislación urbanística de aplicación.

Ley 6/2005, de 3 de junio, de Coordinación de las policías locales de las Illes Balears

El interesado solicita del Defensor del Pueblo la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra los artículos 27.3, 28.2, 29.1 y 29.2, 30, 32.1 *a*) y 1 *b*) y 32.2 y las disposiciones transitorias 2ª.2 y 3ª.1 por entender que podrían conculcar los artículos 14, 23.2 y 149.1.30ª de la Constitución Española.

Fundamentos de la resolución

Dos son los argumentos en los que se apoya la solicitud de recurso: el primero se refiere a la vulneración del principio constitucional de igualdad, y el segundo a la conculcación del sistema de distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas.

Nos referiremos, en primer lugar, a la presunta infracción por la Ley 6/2005 del artículo 14 de la Constitución y del 23.2, en el que se concreta y especifica el principio general de igualdad en cuanto al acceso a cargos y funciones públicas, al exigirse una titulación previa, expedida por la Escuela Balear de Administración Pública (EBAP), para poder acceder a la Policía local, así como por la posibilidad, que se regula, de que la EBAP realice unos cursos equivalentes a los estudios necesarios para acceder a la función pública, según lo establecido en el artículo 25 de la Ley 30/1984, ya que las personas que realicen estos cursos tendrán ventaja frente a otras que no residan en las Illes Balears.

En relación con estos argumentos es preciso recordar que la extensa jurisprudencia del Tribunal Constitucional destaca en este aspecto, citando por todas la Sentencia 67/1989, de 18 de abril, que:

> «El principio de igualdad en el acceso a las funciones y cargos públicos consagrado en el artículo 23.2 de la Constitución, que ha de ponerse en necesaria conexión con los principios de mérito y capacidad del artículo 103.3 de la Constitución (STC 193/1987, de 9 de diciembre), se refiere a los requisitos que señalen las leyes, lo que concede al legislador un amplio margen en la regulación de las pruebas de selección de funcionarios y en la determinación de cuáles han de ser los méritos y capacidades que se tomarán en consideración.
>
> Esta libertad está limitada por la necesidad de no crear desigualdades que sean arbitrarias en cuanto ajenas, no referidas o incompatibles con los principios de mérito y capacidad. No corresponde a este Tribunal, como recuerda el Ministerio Fiscal, interferirse en ese margen de apreciación ni examinar la oportunidad de la medida legal o administrativa para decidir si es la más adecuada o la

mejor de las posibles, sino sólo comprobar si no se ha sobrepasado ese margen de libertad creando una diferencia de trato irracional o arbitraria entre los opositores o concursantes» (FJ1).

Y más adelante:

«Ya se ha dicho que el juicio de igualdad, dentro de la razonable dosis de libertad de la Administración sobre el programa, pruebas selectivas y fijación de los méritos en el acceso a la función pública, tiene un sentido exclusivo de evitación o reparación de las discriminaciones y no de la determinación de cuáles sean las opciones mejores o más adecuadas que pudiera haber elegido la Administración. En relación con esta ponderación en este proceso constitucional, sólo cabe comprobar si tal ponderación es manifiestamente irracional, no responde a criterio admisible de general aceptación, y supone prácticamente la exclusión de otros, en este caso de los que concurren desde fuera de la Administración» (FJ4).

En consecuencia, queda claro, a partir de la citada jurisprudencia constitucional, que la igualdad o desigualdad entre estructuras, como las situaciones funcionariales que son creación del derecho, es el resultado de la definición que éste haga de ellas, por lo que no sería lícito tratar de asimilar situaciones que en su origen no han sido equiparadas por las normas jurídicas que las crean. Así, la discriminación, de existir, únicamente derivará de la aplicación que, en su caso, realizase la Administración de criterios de diferenciación no objetivos, ni generales.

En este sentido resulta de interés recordar, puesto que la Ley que estamos examinando propone una reorganización de las policías locales, y establece una nueva estructura de las categorías hasta ahora existentes, aumentando los grupos de clasificación en los que se incluyen, que, como ha sostenido el Tribunal Constitucional:

«También las administraciones públicas disfrutan de un amplio margen de actuación a la hora de consolidar, modificar o completar sus estructuras y de configurar o concretar organizativamente el *status* del personal a su servicio (SSTC 50/1986 y 293/1993), en especial cuando se trata de resolver por razones de transitoriedad una adecuación o actualización de regímenes jurídicos (SSTC 57/1990 y 293/1993 y AATC 1053/1988 y 52/1992).

Más concretamente, la decisión de regular la integración de funcionarios procedentes de cuerpos diversos, corresponde al legislador o al Gobierno en ponderada valoración de los criterios concurrentes en cada caso, entre otros, el fin perseguido con esa medida organizativa, las características de los puestos a cubrir, las necesidades presentes y futuras de prestación de los cometidos funcionales asignados a los empleados públicos o las previsiones presupuestarias (ATC 541/1985).

En fin, la norma cuestionada responde a una finalidad legítima, a saber, tratar de suprimir la diversidad de estatutos jurídicos del personal que presta servicios en las instituciones sanitarias de la Seguridad Social y para conseguirla, atiende a diferencias objetivas existentes con anterioridad (ATC 442/1984).

Al respecto debe reiterarse que no se puede exigir una igualdad de trato, cuando se extraen consecuencias jurídicas diversas de situaciones que estaban originariamente en una distinta situación jurídica, siempre que el criterio adop-

tado sea esa diferenciación del régimen jurídico, y la finalidad perseguida por la norma diferenciadora sea coherente con esa diferenciación de partida (STC 148/1986, FJ6). Se respetaron, pues, las exigencias del artículo 14 CE y no empece a tal conclusión la sobrevenida realización de funciones similares o la posesión de idéntica titulación (ATC 476/1985).

Por último, para poder afirmar que una situación de desigualdad fáctica, no imputable directamente a la norma, tiene relevancia jurídica, es preciso demostrar que existe en el ordenamiento un principio o norma del que deriva la necesidad de igualdad entre los desigualmente tratados, regla o criterio igualatorio que puede ser deducible de la Constitución o dimanar de las restantes fuentes del Derecho de rango legal o infralegal» (Sentencia del Tribunal Constitucional 9/1995, de 16 de enero, FFJJ 3 y 4).

En relación con la situación a la que alude el reclamante, es de interés recordar que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha venido considerando que es distinto el rigor con el que operan los citados principios, de mérito y capacidad, según se trate del acceso a la función pública o del ulterior desarrollo de la carrera administrativa. En el supuesto de la provisión de plazas entre personas que ya han accedido a la función pública y, por tanto, han acreditado los requisitos de mérito y capacidad, cabe tener en cuenta otros criterios distintos, con el fin de lograr, entre otros objetivos posibles y constitucionalmente admisibles, una mayor eficacia en la organización y en la prestación de los servicios públicos.

Así lo ha manifestado el Tribunal Constitucional en diversas sentencias, por todas, Sentencia 293/1993, de 18 de octubre, en cuyo fundamento jurídico 4 podemos leer lo siguiente:

«... cuando se invocan simultáneamente los artículos 14 y 23.2 de la CE las supuestas violaciones de aquél quedan subsumidas en las más concretas de éste, salvo que la discriminación impugnada concierna a alguno de los criterios explícitamente proscritos en el artículo 14 [SSTC 50/1986, 84/1987, 27/1991 y 217/1992). Dicho precepto, al reconocer a los ciudadanos el derecho a acceder en condiciones de igualdad a los cargos y funciones públicas con los requisitos que señalen las leyes, concreta el principio general de igualdad en el ámbito de la función pública. No confiere un derecho sustantivo a desempeñar funciones determinadas [SSTC 50/1986 y 200/1991], sino que garantiza a los ciudadanos una situación jurídica de igualdad en el acceso a las funciones públicas, con la consiguiente imposibilidad de establecer requisitos para acceder a las mismas que tengan carácter discriminatorio [STC 47/1990]; otorga un derecho de carácter puramente reaccional para impugnar ante la justicia ordinaria, y en último término ante este Tribunal, toda norma o aplicación concreta de una norma que quiebre la igualdad [SSTC 50/1986, 148/1986, 24/1990 y 200/1991]. E interpretado sistemáticamente con el segundo inciso del artículo 103.3 CE, impone la obligación de no exigir para el acceso a la función pública requisito o condición alguna que no sea referible a los principios de mérito y capacidad [SSTC 50/1986, 148/1986, 193/1987, 206/1988, 67/1989, 27/1991 y 215/1991].

El precepto actúa no sólo en el momento del acceso a la función pública, sino también durante la vigencia de la relación funcionarial y, por tanto, es aplicable a los actos relativos a la provisión de puestos de trabajo [SSTC 75/1983, 15/1988 y 47/1989], aunque es diferente el rigor e intensidad con que operan los principios de mérito y capacidad, según se trate del inicial ingreso en la función pública o del ulterior desarrollo o promoción de la propia carrera administrativa, pues en el supuesto de provisión de puestos de trabajo entre personas que ya han accedido a la función pública y, por ende, acreditado los requisitos de mérito y capacidad, cabe tener en cuenta otros criterios distintos enderezados a lograr una mayor eficacia en la organización y prestación de los servicios públicos o a satisfacer otros bienes constitucionalmente protegidos (SSTC 192/1991 y 200/1991)».

Desde estas premisas doctrinales, no resulta posible plantear objeción alguna al hecho de que la Ley 6/2005 prevea en su artículo 29 que «corresponde a los ayuntamientos la competencia para la selección de nuevo ingreso, la promoción y la movilidad del personal de los cuerpos de Policía local y de los policías auxiliares, de acuerdo con las previsiones de las respectivas ofertas anuales de empleo público, entre los aspirantes que tengan la capacitación, previamente facilitada por la Escuela Balear de Administración Pública, adecuada a cada categoría profesional».

Así como que «corresponden al Gobierno de las Illes Balears las competencias de la formación de capacitación previa, para cumplir las tareas propias de las categorías que constituyen los cuerpos de Policía local y de los policías auxiliares, la coordinación de la selección de los policías turísticos prevista en el artículo 8 de la presente Ley, la determinación de las bases y los programas mínimos a los que deberán ajustarse las convocatorias que aprueben los ayuntamientos, para los procesos selectivos y de provisión de puestos de trabajo y la coordinación de los procesos de movilidad entre los diferentes cuerpos de Policía local o entre los policías auxiliares» y de la misma forma que «los ayuntamientos podrán encomendar al Gobierno de las Illes Balears la convocatoria y la realización de los procesos selectivos».

No se pueden analizar separadamente estas previsiones, como se hace en la solicitud de recurso, porque, a juicio de esta Defensoría, no se trata, como afirma el compareciente, de que se exija, como requisito para el acceso a los cuerpos de Policía local, una titulación, cuya acreditación debería ser considerada como un mérito, sino de que se configura un procedimiento selectivo en el que se incluye como primera prueba la superación del correspondiente curso de capacitación y ello es así en el desarrollo de las distintas competencias, que en materia de Policía local, corresponden a los Ayuntamientos y a la Comunidad autónoma.

Así lo recuerda la exposición de motivos de la Ley 6/2005, al afirmar que:

«La Constitución Española reserva en su artículo 149.1.29ª la competencia exclusiva sobre seguridad pública al Estado, mientras que en el artículo 148.1.22ª atribuye a las comunidades autónomas la competencia respecto de la coordinación y demás facultades en relación con las policías locales.

Por su parte, el artículo 10.16 del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears (LIB 1983, 388) reserva a la Comunidad Autónoma de las Illes Balears la coordi-

nación y demás facultades en relación con las policías locales, en los términos que establezca una ley orgánica.

La Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, regula, entre otras cuestiones, diversos aspectos fundamentales relativos a la organización y las funciones de las policías locales, que constituyen el marco de actuación de la Comunidad autónoma en esta materia.

En el ejercicio de la mencionada competencia exclusiva, el Parlamento de las Illes Balears aprobó la Ley 10/1988, de 26 de octubre, de Coordinación de Policías Locales. Esta Ley fue una de las primeras leyes autonómicas sobre la materia y se ha manifestado, durante dieciséis años, como punto de referencia e instrumento importante de coordinación y homogeneización de las policías locales».

En cuanto a la oposición a lo regulado en el artículo 30.2 de la ley autonómica que nos ocupa, respecto al que el promotor afirma que establecería una restricción a la regulación básica, contenida en la Ley 30/1984, ya que contempla la promoción interna como el sistema que permite acceder a plazas vacantes de una o dos categorías superiores a la ejercida como funcionario de carrera, no podemos compartir este argumento, puesto que el citado precepto contempla: «La promoción interna es el sistema de acceso que permite acceder a plazas vacantes de categoría superior a la ejercida como funcionario de carrera en el mismo cuerpo de policía local», por lo que del tenor literal de la norma no se desprende contradicción con lo dispuesto en la ley estatal.

Tampoco se observa la tacha de inconstitucionalidad que se achaca al artículo 30.3 de la Ley 6/2005, en lo que se refiere al establecimiento de un sistema de promoción denominada externa que posibilita el acceso, en determinadas condiciones, a las distintas categorías desde un cuerpo diferente de policía local de la Comunidad autónoma, porque se mantiene el acceso por el turno libre para las categorías iniciales de policía y policía auxiliar, abierto, por tanto, a los aspirantes de cualquier parte del territorio del Estado que cumplan los requisitos exigidos.

En relación con esta previsión, conviene recordar que la movilidad de los empleados públicos, tanto horizontal, mediante los concursos de traslados, como vertical, a través de los sistemas de promoción interna, y en el presente caso externa, es una de las formas de provisión de las plazas de las administraciones públicas prevista en nuestro ordenamiento jurídico y es una técnica positiva para la función pública, ya que la Administración que recibe a los funcionarios de carrera participantes se beneficia de la experiencia y especialización que ya tienen y, al mismo tiempo, para los propios funcionarios, porque consiguen una promoción o el traslado a otro organismo o localidad de su preferencia.

El ejercicio de este derecho de los funcionarios a la movilidad entre distintas administraciones, está contemplado en el artículo 17 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, y consiste en la posibilidad de obtener un puesto de trabajo de nivel superior al que se desempeña en otra Administración distinta de la de origen, sin tener que someterse a una nueva oposición.

Entre las normas de desarrollo de este precepto se pueden citar las que regulan el acceso y la provisión de puestos de trabajo de los funcionarios locales con habilitación nacional, para los que se prevé la celebración de un concurso anual, y aquellas que afec-

tan a la docencia no universitaria. En el caso de la Administración sanitaria se debe estar a lo regulado en la Ley 30/1999, de 5 de octubre, si bien las previsiones establecidas en la Ley 16/2001, de 21 de noviembre, excepcionan, precisamente, la aplicación de su artículo 11, relativo a los traslados de este personal.

Asimismo, distintas comunidades autónomas han promulgado leyes de coordinación de policías locales, en las que también se contempla este derecho.

Respecto del resto, únicamente existe la previsión contenida en el citado artículo 17 de la Ley 30/1984, cuya interpretación ha llevado a cabo el Tribunal Supremo, mediante Sentencia de 12 de mayo de 1994 recaída en recurso de casación en interés de ley, en la que se fija como doctrina que dicho artículo 17 no confiere un derecho a los funcionarios, inmediata e incondicionalmente ejercitable, sino que les otorga la posibilidad de acceder a puestos de trabajo de las administraciones distintas de las de origen, únicamente en tanto en cuanto las relaciones de puestos de trabajo de la función pública de estas últimas administraciones contengan expresa previsión al respecto.

En resumen, la movilidad interadministrativa recogida en la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública, no responde a la introducción de un nuevo derecho funcionarial, sino a un planteamiento objetivo de los medios de que disponen las administraciones públicas en el cumplimiento de los servicios que le son propios.

Por ello, y asumiendo la jurisprudencia anteriormente mencionada, la movilidad queda sujeta a la decisión que cada Administración adopte en el uso de su autonomía propia, si bien tal decisión debe estar justificada, respondiendo a razones objetivas, por lo que se considera que el artículo 17 de la Ley de Medidas es una norma habilitadora del desarrollo que debe realizarse, para fijar su alcance concreto en cada situación.

Esta Institución, aun reconociendo las condiciones normativas antes citadas a las que está sujeta la movilidad de los empleados públicos, y teniendo en cuenta que las situaciones actuales de las distintas administraciones públicas distan de ser homogéneas, considera que, a pesar del tiempo transcurrido desde que entró en vigor la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública, el principio recogido en el precitado artículo 17, y a cuya efectividad aspira una gran mayoría de funcionarios públicos, está siendo inoperante y que, en la práctica, no existe una auténtica movilidad, por lo que, en su momento, instó a la Comisión de Coordinación de la Función Pública a que realizase las actuaciones oportunas, para solventar las dificultades existentes para que este principio programático de la Ley 30/1984 pueda desarrollarse, como garantía de racionalidad y de eficacia en la gestión administrativa.

En cuanto a las convocatorias y a la realización de los concursos de traslados, el Tribunal Constitucional ha dejado sentado, sin lugar a dudas, que el principio de igualdad que contempla el artículo 23.2, en conexión con los de mérito y capacidad, que recoge el artículo 103, operan no solo para el ingreso en la función pública, sino en las actuaciones posteriores a dicho acceso que se produzcan durante la carrera administrativa (Sentencias del Tribunal Constitucional 75/1983, de 3 de agosto, FJ3, y 212/1993, de 28 de junio, FJ4).

No obstante, partiendo de esta premisa, el alto tribunal pone el acento, como ya se ha expresado, en la distinta intensidad con que operan los principios constitucionales de

igualdad, mérito y capacidad en el momento de acceder a la Administración y una vez producido el ingreso, admitiendo, en este sentido, en relación con los concursos de traslados, la posible virtualidad de otros criterios en beneficio de una gestión más eficaz de los servicios.

En coherencia con las argumentaciones precedentes, no podemos compartir el criterio del recurrente de que las previsiones citadas, contenidas en la Ley 6/2005, de Coordinación de las Policías Locales de las Illes Balears, conculcan el principio constitucional de igualdad.

Considera el compareciente que la Ley que nos ocupa contraviene el artículo 149.1.30ª de nuestra norma suprema, puesto que la titulación previa, que se exija como requisito para acceder a la función pública, debe ser expedida por el Gobierno de la Nación, no por la Escuela Balear de Administración Pública (EBAP), al ser competencia exclusiva del Estado «la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia».

Se afirma, igualmente, en la solicitud que las disposiciones transitorias 2ª.2 y 3ª.1 establecen la posibilidad de que la EBAP realice unos cursos equivalentes a los estudios necesarios para acceder a la función pública, según lo establecido en el artículo 25 de la Ley 30/1984, cuando la competencia de obtención, expedición y homologación de títulos académicos es de carácter exclusivo del Estado. Se cita, a estos efectos, la Sentencia del Tribunal Constitucional 82/1993, de 8 de marzo.

Puesto que este motivo de impugnación se refiere a la posible vulneración por la normativa autonómica de la normativa estatal de carácter básico, es preciso traer a colación que es criterio de esta Institución que, si los problemas de constitucionalidad atañen a la distribución de competencias entre los diversos titulares del poder territorial del Estado, se considera más conveniente que quienes ejerciten, en su caso, las acciones oportunas sean los titulares de las competencias presuntamente sustraídas, por cuanto son los derechos y libertades reconocidos en el título I de la Constitución los que constituyen el ámbito idóneo para el ejercicio de la legitimación que al Defensor del Pueblo confieren el artículo 162.1 *a*) de la Constitución y los artículos 32 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre y 29 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril.

No obstante, en atención a la solicitud recibida y sin perjuicio de lo expresado, se ha considerado oportuno examinar las alegaciones que se contienen en la misma, puesto que, en efecto, como afirma el recurrente, la previsión de que determinadas personas accedan a los cuerpos de funcionarios careciendo de la específica titulación requerida sería inconstitucional, porque atentaría no sólo contra el régimen constitucional de distribución de competencias, sino que, como ha dicho el Tribunal Constitucional, entre otras, en la Sentencia 388/1993, de 23 de diciembre (FJ2), «un corolario de este principio, en el cual hemos hecho hincapié más de una vez, no puede ser otro sino aquel que mantenga la exigencia de que las leyes autonómicas sobre la materia respeten esas normas básicas estatales (STC 302/1993, donde se recogen las anteriores), que en tal extremo garantizan además a todos los ciudadanos, en cualquier lugar de España, la vigencia del mérito y la capacidad como criterios en los cuales se concreta la igualdad para el

acceso a la función pública, en la configuración que de este derecho ofrece la Constitución (art. 23)».

El legislador estatal, en uso de la atribución conferida por el artículo 149.1.18ª de la Constitución, estableció en el artículo 25 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública (que tiene carácter básico según el art. 1.3 de la misma Ley), los grupos de clasificación en los que se organizan los cuerpos, escalas, clases y categorías de funcionarios al servicio de las administraciones públicas, de acuerdo con la titulación exigida para su ingreso y el alto tribunal ha reconocido el valor de este sistema como principio rector de la ordenación de la función pública.

La legislación básica del Estado a través de normas con el rango legal oportuno, exige, pues, con carácter general para toda la función pública, estar en posesión de la titulación académica que corresponda, según el cuerpo de funcionarios en el que se aspire a ingresar.

Pese a ello, el legislador estatal ha contemplado una excepción a esta exigencia general de titulación para el acceso a los cuerpos docentes en la disposición transitoria quinta, apartado 3º, de la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo, que prevé que podrán presentarse a las tres primeras convocatorias de ingreso en el cuerpo de maestros quienes, careciendo de la titulación específica exigida desempeñen a la entrada en vigor de la misma tareas docentes como funcionarios de empleo interino del cuerpo de profesores de educación general básica (EGB) o realicen funciones de logopeda, como personal contratado en régimen laboral, en centros de EGB, de conformidad con los requisitos exigidos por la normativa anterior.

Igualmente, se dispone que, durante el mismo plazo, podrán presentarse a las convocatorias para el ingreso en el resto de los cuerpos creados por esta Ley, quienes, careciendo de la titulación que con carácter general se establece para el ingreso en los mismos, e independientemente de las equivalencias que el Gobierno determine, hayan prestado servicios como funcionarios interinos durante un tiempo mínimo de tres cursos académicos, y continúen prestándolos, a la entrada en vigor de esta Ley, en los correspondientes cuerpos integrados en aquellos en los que aspiren a ingresar.

Tal excepción ha sido admitida como constitucionalmente correcta por el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 185/1994, de 20 de junio, pues consideró que la misma estaba provista de una justificación objetiva y razonable, dado el carácter renovador de todo el sistema educativo de la Ley en que se incluye, y la necesidad de tomar en consideración determinadas situaciones preexistentes.

De la misma forma, la disposición adicional vigésima segunda de la Ley 30/1984, añadida por el artículo 61 de la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de la que se afirma que tiene carácter básico del régimen estatutario de los funcionarios públicos y que no ha sido declarada inconstitucional, contempla que se podrá acceder desde los cuerpos o escalas del grupo D al C, por promoción interna, requiriéndose, a estos efectos, la titulación exigida en el artículo 25 de la misma Ley o 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 se accederá por criterios objetivos.

Sentados estos antecedentes, se observa, en primer lugar, que la Ley 6/2005 cumple las exigencias del artículo 25 de la Ley 30/1984, puesto que, en su artículo 18, se regula

inequívocamente que «la titulación académica exigible para ocupar cada una de las categorías, es la que establece la legislación básica estatal sobre función pública, para cada uno de los grupos indicados en el artículo anterior, sin perjuicio de la obligación de superar los cursos de capacitación que determine la consejería competente en materia de coordinación de policías locales».

De la misma forma, el artículo 27.2 dispone que «la Escuela Balear de Administración Pública podrá desarrollar un plan de carrera profesional que prevea, de acuerdo con las exigencias de la ordenación general del sistema educativo, la posibilidad de que los cursos que imparta se convaliden con las titulaciones académicas exigidas para acceder a cada una de las categorías de los cuerpos de policía local. Asimismo, promoverá la colaboración institucional de las universidades, del poder judicial, del Ministerio Fiscal, de las demás fuerzas y cuerpos de seguridad y de otras instituciones, centros o establecimientos que interesen para las finalidades mencionadas».

Es en este marco general en el que procede analizar las objeciones que por el solicitante se plantean, respecto al contenido de las disposiciones transitorias segunda y tercera de la ley autonómica, entendiendo que se puede proceder, en su caso, por las instancias competentes a propiciar los procesos de convalidación que contempla el expresado artículo 27.2 de la Ley 6/2005 del Parlamento de las Illes Balears.

Todo ello sin olvidar que en la ya citada Sentencia 9/1995, de 16 de enero, el Tribunal Constitucional alude, como se ha podido comprobar, a que ese amplio margen del que gozan las administraciones públicas a la hora de configurar o concretar organizativamente la situación del personal a su servicio, actúa «en especial cuando se trata de resolver por razones de transitoriedad una adecuación o actualización de regímenes jurídicos (SSTC 57/1990 y 293/1993, y AATC 1053/1988 y 52/1992)», como se ha podido ver en las excepciones que se recogen en la Ley 1/1990, de 3 de octubre, y en la propia Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública.

Es oportuno recordar, por último, a los efectos que aquí interesan, que si existen varios sentidos posibles de una norma, debe prevalecer para estimar su constitucionalidad aquella interpretación que resulte ajustada a la Constitución, frente a otros posibles sentidos de la norma que resultasen no conformes con nuestro texto fundamental. Es el principio que se conoce como de «interpretación conforme a la Constitución», de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional que se contiene, entre otras, en las Sentencias 5/1981, de 13 de febrero, 77/1985, de 27 de junio y 149/1991, de 4 de julio.

Ley 9/2005, de 6 de junio, para compatibilizar las pensiones del Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez (SOVI) con las pensiones de viudedad del sistema de la Seguridad Social

Mediante escrito de 27 de junio de 2005, con registro de entrada en esta Institución de fecha 30 del mismo mes, ha comparecido ante esta Institución una ciudadana solicitando del Defensor del Pueblo que interponga recurso de inconstitucionalidad, contra el párrafo segundo de la disposición transitoria séptima del Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, en la redacción dada al mismo por la Ley 9/2005, de 6 de junio, para com-

patibilizar las pensiones del Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez (SOVI) con las pensiones de viudedad del sistema de la Seguridad Social.

La solicitud de inconstitucionalidad se basa en que la disposición cuestionada, al introducir una limitación en los supuestos de concurrencia de la pensión de viudedad con la del Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez, genera, a juicio de la solicitante del recurso, una discriminación entre los beneficiarios presentes o futuros de una pensión SOVI, en caso de quedarse viudos y tener derecho a una pensión por tal contingencia del sistema de Seguridad Social, discriminación que vulneraría el principio de igualdad constitucionalmente establecido. No obstante esta afirmación, la interesada no cita precepto concreto alguno de la Constitución que considere vulnerado.

Fundamentos de la resolución

PRIMERO. Con carácter previo al examen sobre la constitucionalidad de la norma que se cuestiona, cabe significar que la interesada señala que la solicitud de interposición de recurso de inconstitucionalidad está fundamentada en la legitimación que confiere al Defensor del Pueblo «el artículo 163.1 letra *a*) de la Constitución Española», cuando debe tratarse del artículo 162.1 *a*) de la norma constitucional, en el que en realidad se contiene dicha legitimación.

Asimismo, hay que reseñar que la peticionaria transcribe erróneamente el inciso legal, referido al importe establecido como límite en los supuestos de concurrencia de pensiones de viudedad con alguna de las del SOVI, al afirmar que la suma de ambas «no podrá superar el importe de la pensión mínima de viudedad para beneficiarios con 65 o más años». Lo cierto es que la modificación introducida en la disposición transitoria de la citada Ley General de la Seguridad Social, establece literalmente: «Cuando concurran la pensión de viudedad y la del Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez, su suma no podrá ser superior al doble del importe de la pensión mínima de viudedad, para beneficiarios con 65 o más años, que esté establecido en cada momento».

SEGUNDO. También con carácter previo al examen sobre la tacha de inconstitucionalidad de la Ley 9/2005, hay que subrayar que la peticionaria no cita, en apoyo de sus alegaciones, ningún precepto constitucional que considere infringido, sino que formula consideraciones genéricas en torno a la discriminación, a la vulneración del principio de igualdad, y al carácter contributivo de las pensiones del SOVI. Por ello, en los fundamentos que sostienen la presente resolución habrá que tener en cuenta las meras enunciaciones de tales principios.

TERCERO. En cuanto al principio de igualdad, reconoce la solicitante de recurso que «no es un derecho subjetivo que excluya un posible trato desigual, siempre que existan razones objetivas para un tratamiento legal diferenciado», si bien concluye posteriormente diciendo que no se dan dichas razones, ya que «los perceptores presentes o futuros de una pensión SOVI que enviuden, no se encuentran en situaciones distintas».

A este respecto, cabe subrayar que el principio de igualdad ante la ley, consagrado en el artículo 14 de la Constitución Española, ha sido configurado por la doctrina reiterada del Tribunal Constitucional como un derecho subjetivo de los ciudadanos, evitando los privilegios y las desigualdades discriminatorias entre aquellos, siempre que se encuentren dentro de las propias situaciones de hecho a las que debe corresponder un trata-

miento jurídico igual, pues en tales supuestos la norma debe ser idéntica para todos, ya que, de no ser así, se produciría un tratamiento diferenciado a causa de una conducta arbitraria, o al menos no debidamente justificada del poder público.

Sólo le resulta posible al legislador, en adecuada opción legislativa, establecer para los ciudadanos un trato diferenciado cuando tenga que resolver situaciones diferenciadas fácticamente que requieran en su solución, por su mismo contenido, una decisión distinta. Pero, a tal fin, resulta indispensable que exista una justificación objetiva y razonable, de acuerdo con criterios y juicios de valor generalmente aceptados, cuya exigencia deba aplicarse en relación con la finalidad y efectos de la medida considerada, debiendo estar presente, por ello, una razonable relación de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida y dejando, en definitiva, al legislador, con carácter general, la apreciación de situaciones distintas que sea procedente diferenciar y tratar desigualmente, siempre que su acuerdo no vaya contra la Constitución, ni sea irrazonado.

Así lo ha reconocido, en reiterada doctrina, el Tribunal Constitucional cuando ha sostenido repetidamente que:

> «La igualdad a que el artículo 14 se refiere, que es la igualdad jurídica o igualdad ante la ley, no comporta necesariamente una igualdad material o igualdad económica real y efectiva. Significa que a los supuestos de hecho iguales deben serles aplicadas unas consecuencias jurídicas que sean iguales también y que para introducir diferencias entre los supuestos de hecho tiene que existir una suficiente justificación de tal diferencia, que aparezca al mismo tiempo como fundada y razonable, de acuerdo con criterios y juicios de valor generalmente aceptados» (STC 49/1982, FJ2º).

Así, pues, las desigualdades no generan una discriminación constitucionalmente prohibida, en cuanto que el artículo 14 de la Constitución Española, como contempla la abundante jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la materia, «no implica la necesidad de que todos los españoles se encuentren siempre, en todo momento y ante cualquier circunstancia, en condiciones de absoluta igualdad» (por todas, STC 83/1984).

A mayor abundamiento, el propio Tribunal Constitucional se ha planteado el problema de la compatibilidad de las pensiones del SOVI, cuando concurren con otras del sistema de la Seguridad Social, estableciendo en su Sentencia 103/1984, de 12 de noviembre, lo siguiente:

«El alcance de la compatibilidad o incompatibilidad de pensiones, declaradas por Ley, constituye cuestión de mera legalidad, en relación con la cual ni siquiera cabe invocar los artículos 41 y 50 de la Constitución para obtener determinada interpretación, toda vez que la suficiencia de las prestaciones que establecen dichos preceptos ni exige ni guarda relación con la compatibilidad que aquí se reclama».

CUARTO. La solicitante de recurso señala, en defensa de sus alegaciones, que las pensiones del SOVI, por tener naturaleza contributiva, no deberían estar sometidas, como sucedería con las prestaciones asistenciales, a unos límites en función de la situación de necesidad que con ellas se pretenda solventar, bastando el cumplimiento de los requisitos legalmente exigidos para poder acceder a dichas pensiones contributivas.

En este sentido, cabe traer a colación la Sentencia del Tribunal Constitucional 134/1987, de 21 de julio, que, a propósito del carácter contributivo de las pensiones y la relación existente entre cotización y pensión, establece que:

> «Como tiene declarado este Tribunal en numerosas sentencias (...) existe, sin duda, una cierta correspondencia entre cotización y prestación, pero que no es de índole estrictamente matemática ni puede equipararse con la que deriva de una relación contractual, como ocurre en el seguro privado. El régimen de prestaciones de la Seguridad Social no es, en efecto, un régimen contractual... Se trata de un régimen legal que tiene como límites, entre otros, el respeto al principio de igualdad, la prohibición de la arbitrariedad y el derecho a la asistencia y a prestaciones sociales suficientes para situaciones de necesidad que la Constitución garantiza en su artículo 41... Por ello, y sin negar que el régimen de la Seguridad Social se asienta en alguna medida en el principio contributivo, conviene tener en cuenta que la relación entre cotización y prestación que se da en una relación contractual no puede trasladarse en forma automática al régimen legal de la Seguridad Social».
>
> Asimismo, la referida Sentencia continúa señalando que:
>
> «... los afiliados a la Seguridad Social no ostentan derecho subjetivo a una cuantía determinada de las pensiones futuras, es decir, de las pensiones respecto a las cuales no se ha producido el hecho que las causa. Por tanto, la norma cuestionada, en cuanto limita el importe de las pensiones causadas durante el año 1984 a un máximo determinado, no invade derechos subjetivos de los interesados...».

Finalmente, y por lo que se refiere a la alegación de la interesada de que la limitación impuesta a la compatibilidad de la percepción de las pensiones del SOVI con las de viudedad, estaría justificada como medida de ahorro para el sistema de la Seguridad Social, la propia Sentencia que venimos citando señala, en su fundamento jurídico 5º, que la limitación referida al importe máximo de las pensiones tiene poca influencia en las finanzas públicas, «dado que esas pensiones máximas son escasas», argumentación que cabría hacer extensiva al supuesto al que se refiere la presente resolución. Además, la alegación de la interesada no estaría en concordancia con el principio de solidaridad, puesto que como señala la misma Sentencia «una de las exigencias esenciales de dicho principio es, precisamente, el sacrificio de los intereses de los más favorecidos frente a los más desamparados con independencia, incluso, de las consecuencias puramente económicas de esos sacrificios».

Ley 2/2005, de 16 de junio, de Creación del Colegio Profesional de Joyeros, Orfebres, Relojeros y Gemólogos de Cantabria

Mediante escrito presentado por un ciudadano, que ha tenido entrada en el registro general de esta Institución el 7 de septiembre de 2005, se solicitó al Defensor del Pueblo la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 3 y la disposición transitoria tercera, de la Ley 2/2005, de 16 de junio, de Creación del Colegio Profesional de Joyeros, Orfebres, Relojeros y Gemólogos de Cantabria, publicada en el *Boletín Oficial de Cantabria* número 120, de 23 de junio de 2005.

Fundamentos de la resolución

PRIMERO. En primer lugar se efectúa un breve análisis sobre la competencia de la Comunidad Autónoma de Cantabria para la creación y establecimiento del Colegio Profesional, cuya inconstitucionalidad se alega.

Esta cuestión se aborda directamente en el preámbulo de la Ley que textualmente, dice:

> «La Constitución Española, en su artículo 149.1.18ª, reserva al Estado la competencia sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, y en el artículo 36 prevé que la ley regulará las peculiaridades propias del régimen jurídico de los colegios profesionales. La legislación básica estatal en esta materia se encuentra recogida en la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de Colegios Profesionales, modificada por la Ley 74/1978, de 26 de diciembre, la Ley 7/1997, de 14 de abril, y el Real Decreto-Ley 6/2000, de 23 de junio.
>
> Por su parte, el Estatuto de Autonomía para Cantabria, en su artículo 25, apartado 5, confiere a la Comunidad Autónoma la competencia de desarrollo legislativo y la ejecución, en materia de «corporaciones de derecho público representativas de intereses económicos y profesionales» y «ejercicio de profesiones tituladas», sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 36 y 139 de la Constitución».

Es pues la legislación básica del Estado la que ha de ser respetada en esta materia, que se encuentra recogida en la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de Colegios Profesionales, con las modificaciones arriba señaladas.

Así, el artículo 3.2 de la mencionada Ley de Colegios Profesionales dispone como requisito indispensable para el ejercicio de las profesiones colegiadas hallarse incorporado al Colegio, al que tienen derecho a acceder quienes ostenten la titulación requerida (art. 3.1).

Por su parte, el artículo 4.1 de la misma Ley establece que «La creación de Colegios Profesionales se hará mediante ley, a petición de los profesionales interesados...».

En cumplimiento de las competencias estatutarias del artículo 25, la Comunidad Autónoma de Cantabria ha desarrollado dicha normativa básica a través de la Ley 1/2001, de 16 de marzo de Colegios Profesionales, que prevé la creación de Colegios Profesionales en el ámbito territorial de Cantabria, para lo que se requiere su aprobación mediante ley del Parlamento y la proposición de la mayoría de los profesionales domiciliados en Cantabria (art. 6) y se establece la colegiación obligatoria para las profesiones colegiadas (art. 17).

En el presente caso se dan los requisitos exigidos por la legislación básica y la de desarrollo, aprobación de la creación del Colegio mediante ley del Parlamento de Cantabria, y la propuesta de los profesionales del sector con domicilio en Cantabria según se recoge en el apartado II del preámbulo de la Ley 2/2005, de 16 de junio, por lo que no se encuentran motivos de inconstitucionalidad en cuanto a las competencias ni al procedimiento de aprobación.

Este aspecto se ha abordado de forma somera con el único ánimo de despejar las dudas, ya que el Estado tiene legitimidad para defender sus propias competencias, en caso de estimar que no han sido respetadas por alguna Comunidad autónoma.

SEGUNDO. Una vez despejadas las dudas sobre la competencia, procede analizar la posible inconstitucionalidad alegada sobre la exigencia de colegiación obligatoria para el ejercicio de unas determinadas profesiones.

En primer lugar, corresponde al legislador decidir qué profesiones han de ser colegiadas o no, así lo ha entendido el Tribunal Constitucional, en Sentencia 194/1998, cuyo fundamento jurídico 5º señala:

> «... la Constitución exige que sea el legislador quien deba determinar qué profesiones quedan fuera del principio general de libertad, valorando cuáles de esas profesiones requieren, por atender a los fines mencionados la incorporación a un colegio profesional, así como, en su caso, la importancia que al respecto haya de otorgar a la exigencia de una previa titulación para el ejercicio profesional. Así lo establece el artículo 36 de la Constitución Española, al afirmar que «la ley regulará las peculiaridades propias del régimen jurídico de los colegios profesionales y el ejercicio de las profesiones tituladas».
>
> En efecto, como hemos dicho, la exigencia de adscripción forzosa a un colegio profesional supone, de un lado, una limitación al principio general de libertad y, más en concreto, del libre ejercicio de la profesión y de otro, una excepción a la regla general de libertad negativa de asociación que forma parte del contenido constitucionalmente protegido del artículo 22 de la Constitución Española. Por ambos motivos, y según también hemos reiterado, es el legislador el que debe decidir cuándo el ejercicio de una profesión exige la colegiación obligatoria».

La creación del Colegio Profesional de Joyeros, Orfebres, Relojeros y Gemólogos de Cantabria exige, además, la pertenencia obligatoria al mismo para el ejercicio de dichas profesiones, exigencia que el solicitante de recurso considera contraria a los artículos 36 y 22 de la Constitución Española.

En este punto hay que recordar la doctrina mantenida por el Tribunal Constitucional sobre la admisibilidad constitucional de la colegiación obligatoria, que quedó plasmada en la Sentencia del Tribunal Constitucional 89/1989, dictada con ocasión de la cuestión de inconstitucionalidad planteada sobre el artículo 3.2 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de Colegios Profesionales y reiterada, entre otras, en la Sentencia del Tribunal Constitucional 131/1989, afirma que:

> «Si los colegios profesionales, por su tradición, por su naturaleza jurídica y fines y por su constitucionalmente permitida regulación por ley, no son subsumibles en la totalidad del sistema general de las asociaciones a las que se refiere el artículo 22 de la Constitución Española porque, aun siendo en cierto modo asociaciones, constituyen una peculiar o especial clase de ellas con reglas legales propias (art. 36), distintas de las asociaciones de naturaleza jurídico privada, es claro que no puede serles aplicable el régimen de éstas», y que «al cumplirse por los colegios profesionales otros fines específicos determinados por la profesión titulada, de indudable interés público (disciplina profesional, normas deontoló-

gicas, sanciones penales o administrativas, recursos procesales, etc.), ello justifica innegablemente la opción deferida al legislador para regular aquellos colegios y para configurarlos como lo hace la Ley 2/1974 y las normas complementarias citadas, que en nada vulneran el contenido de la norma constitucional (art. 36) habilitante, ni tampoco el artículo 22, por las razones expuestas» (fundamento jurídico 7º), el Tribunal concluye que «la colegiación obligatoria, como requisito exigido por la Ley para el ejercicio de la profesión, no constituye, pues, una vulneración del principio y derecho de libertad asociativa, activa o pasiva, ni tampoco un obstáculo para la elección profesional (art. 35 de la Constitución Española), dada la habilitación concedida al legislador por el artículo 36» (FJ8º).

En conclusión, corresponde a la libertad del legislador decidir qué profesiones van a ser colegiadas y el establecimiento de la colegiación obligatoria para las profesiones de joyeros, orfebres, relojeros y gemólogos en el ámbito territorial de Cantabria, requisito no establecido en otras comunidades autónomas, siguiendo la doctrina del Tribunal Constitucional, es constitucionalmente admisible.

TERCERO. En cuanto a la posible infracción del derecho fundamental a la libertad de empresa, contenido en el artículo 38 de la Constitución Española, hay que señalar que este derecho, tal y como se encuentra recogido en la Constitución Española, y así lo ha entendido el Tribunal Constitucional, constituye una clara manifestación de la potestad legislativa del Estado para la ordenación de la economía, aunque no se preocupa de la regulación de profesiones, oficios o actividades profesionales o del simple derecho a acometer cualquier empresa, constituyendo el objeto esencial del precepto la regulación del derecho de iniciar y sostener en libertad cualquier actividad empresarial, cuyo ejercicio está disciplinado por normas de muy distinto orden (SSTC 6/1984; 83/1984 entre otras).

Nos encontramos pues con que la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado, puede estar limitada por las normas que regulan las profesiones sin merma de la constitucionalidad de las mismas, según reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional que afirma que «la vigencia de la libertad de empresa no resulta constitucionalmente resquebrajada por el hecho de limitaciones derivadas de las reglas que disciplinen, proporcionada y razonablemente el mercado» (STC 127/1994, de 5 de mayo, FJ6 *d*)».

CUARTO. Se alega en el último término la infracción del principio de igualdad constitucional, al exigirse la colegiación obligatoria para las profesiones de joyeros, orfebres, relojeros y gemólogos en el ámbito territorial de Cantabria, requisito no establecido en otras comunidades autónomas.

En este sentido, el artículo 139 de la Constitución Española dispone que todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones, en cualquier parte del territorio del Estado, y que ninguna autoridad podrá adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio español.

Repetidamente ha manifestado el Tribunal Constitucional que el sentido de la igualdad de derechos y obligaciones de todos los españoles, consagrada en el artículo 139 de la Constitución Española, no puede entenderse en modo alguno como una rigurosa y

monolítica uniformidad del ordenamiento de la que resulte que, en igualdad de circunstancias, en cualquier parte del territorio nacional se tienen los mismos derechos y obligaciones (SSTC 37/1981; 17/1990; 150/1990, etcétera).

Es evidente que el contenido del artículo 139 es una consecuencia inmediata y lógica del derecho fundamental de igualdad, proclamado en el artículo 14 de la Constitución Española, cuya vulneración se indica por el interesado.

El Tribunal Constitucional en Sentencia 97/2005 se plantea la posible vulneración de este derecho, referido a la colegiación obligatoria exigida en algunas comunidades autónomas. El fundamento jurídico 4º dice textualmente:

> «El principio constitucional de igualdad no impone que todas las comunidades autónomas ostenten las mismas competencias, ni, menos aún, que tengan que ejercerlas de una manera o con un contenido y unos resultados idénticos o semejantes, pues la autonomía significa precisamente la capacidad de cada Comunidad para decidir cómo ejercer sus propias competencias, en el marco de la Constitución y del Estatuto de Autonomía, y si, como es lógico, de dicho ejercicio derivan desigualdades en la posición jurídica de los ciudadanos residentes en cada una de las distintas comunidades autónomas, no por ello resulta necesariamente infringido el principio de igualdad (art. 14 CE)».

A mayor abundamiento, hay que señalar que el Colegio Profesional de Joyeros, Orfebres, Relojeros y Gemólogos existe en Cataluña creado por la Ley 12/2001, de 13 de julio, del Parlamento de Cataluña y con una regulación similar a la establecida para Cantabria por la Ley 2/2005, de 16 de junio.

QUINTO. Por lo que respecta a la posible infracción del artículo 20.1 *b*) de la Constitución Española sobre el derecho a la producción y creación literaria, artística, científica y técnica, a juicio de esta Institución, no existe posible vulneración del derecho pues nada impide el ejercicio libre del mismo por el hecho de regular una profesión, que constituye un sector de la actividad económica.

Ley 15/2005, de 8 de julio, por la que se modifica el Código Civil y la Ley de Enjuiciamiento Civil en materia de separación y divorcio

Mediante escrito presentado en esta Institución el 3 de octubre de 2005, un ciudadano solicitó del Defensor del Pueblo la interposición de un recurso de inconstitucionalidad, contra el artículo 92 del Código Civil en la redacción que le ha dado la Ley 15/2005, de 8 de julio, por la que se modifica el Código Civil y la Ley de Enjuiciamiento Civil en materia de separación y divorcio, publicada en el *Boletín Oficial del Estado* de 9 de julio de 2005.

La solicitud se sustentaba en que la redacción dada al citado precepto vulneraba el derecho a la igualdad y a la no discriminación, aun cuando no citaba expresamente el precepto constitucional que los reconoce. Las consideraciones jurídicas alegadas por el citado señor han sido agrupadas en cinco puntos, los cuales serán abordados por ese orden en los siguientes:

Fundamentos de la resolución

PRIMERO. Expone el interesado que la exigencia expresa de motivar la sentencia prevista en los apartados 4 y 7 del artículo 92, al referirse a la guarda y custodia, quiebra el principio de igualdad y deja traslucir una diferencia de tratamiento que no está justificada ni argumentada, debiendo considerarse arbitraria y, en consecuencia, en contra del espíritu del Tribunal Constitucional de motivar y razonar las resoluciones.

Añade además que en un apartado del artículo 92 del Código Civil, al referirse a la guarda y custodia de los hijos, exige adoptar cautelas para el eficaz cumplimiento del régimen de guarda establecido, considera el solicitante que deja desprotegidos a los menores en los casos de custodia no compartida.

Al respecto, se ha de significar que el análisis y estudio del precepto antes señalado no puede ni debe llevarse a cabo de forma limitada a un apartado del mismo, sino que ese análisis debe efectuarse teniendo en cuenta el conjunto de la norma que lo contiene

Si bien es cierta la afirmación del interesado de que en el apartado 5 del artículo 92 del Código Civil, sólo se contiene una exigencia expresa de que se habrá de motivar la sentencia referida a la guarda y custodia compartida, no es menos cierto que la Ley Orgánica del Poder Judicial en su capítulo dedicado a las resoluciones judiciales, prevé en el artículo 248 que los autos serán siempre fundados y contendrán en párrafos separados y numerados los hechos y los razonamientos jurídicos y, por último, la parte dispositiva. Y que las sentencias se formularán expresando, tras un encabezamiento, en párrafos separados y numerados, los antecedentes de hecho, hechos probados, en su caso, los fundamentos de derecho y, por último, el fallo.

En cuanto a la adopción de cautelas para asegurar las obligaciones de los progenitores en caso de custodia no compartida, el mismo Código Civil establece esa garantía de cumplimiento, por ejemplo, con las previsiones contenidas en sus artículos 90, 103 o 104. No se aprecia por tanto, en lo alegado por el solicitante, ningún motivo de inconstitucionalidad.

SEGUNDO. Señala el interesado que el apartado 6 del artículo 92 del Código Civil impide el ejercicio de la guarda conjunta, cuando exista un proceso abierto por violencia doméstica, lo que considera que se convierte en un instrumento de maltrato a disposición de los progenitores perversos, ya que se priva al menor de un derecho, por la simple denuncia que no es más que una manifestación. En consecuencia, solicita se recurra como inconstitucional el apartado 6, ya que únicamente sería admisible si se hubiera impedido en estos supuestos la guarda y custodia durante no más de dos semanas, lo contrario se convierte en un instrumento de maltrato institucional.

Según aparece en el punto 3 del escrito recibido en esta Institución, el apartado 6 del artículo 92 del Código Civil también es discriminatorio para el menor, pues en los casos en que se produzca fuera del proceso de separación o divorcio la denuncia, esta cautela no se toma. Esta diferencia de trato la considera contraria al artículo 3 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, y al artículo 2 del Instrumento de Ratificación de 30 de noviembre de 1990 de la Convención de 20 de noviembre de 1989 sobre los Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, ya que el hijo de padres divorciados o en proceso de divorcio, se va a

ver afectado de forma diferente al de unos padres que no estén en la misma situación legal, por los mismos hechos, y por lo tanto está siendo discriminado sólo por la diferencia del estado civil (casado o divorciado) de sus padres. Solicita por ello que se recurra el apartado 6 como inconstitucional por discriminar a los hijos de los legalmente divorciados respecto de los casados.

La referencia que hace el solicitante al apartado 6 del artículo 92 del Código Civil hay que entenderla realizada al apartado 7; en el mismo efectivamente se impide el ejercicio de la guarda conjunta, cuando exista un proceso abierto por violencia doméstica.

La persona que solicita el recurso de inconstitucionalidad, no menciona en su escrito que el artículo 153 del Código Penal, aplicable entre otros a la situación de matrimonio no separado ni divorciado, prevé que, en el caso de malos tratos al cónyuge en el ámbito familiar, cuando el juez o tribunal lo estime adecuado al interés del menor, podrá acordar la inhabilitación para el ejercicio de la patria potestad, tutela, curatela, guarda o acogimiento hasta cinco años. Otro tanto prevén los artículos 171 y 172 del Código Penal, en el caso de amenazas o coacciones, respectivamente, con independencia de que se esté o se haya estado casado. No existe por tanto ningún trato discriminatorio, ni se aprecia por ello motivo alguno de inconstitucionalidad.

TERCERO. En el punto 4 del escrito presentado se indica que el apartado 7 del artículo 92 del Código Civil, al exigir el informe favorable del fiscal para la guarda y custodia conjunta en los casos de desacuerdo entre los padres, limita la capacidad del juez consagrada en el Derecho de familia de decidir, en conciencia, según el bien supremo del menor, lo que considera contrario a la doctrina del Tribunal Constitucional tal como recoge la Sentencia número 4/2001, de 15 de enero. La mención realizada al apartado 7 hay que entenderla realizada al apartado 8.

En relación con esa alegación, hay que señalar que lejos de considerarse inconstitucional, este apartado pretende garantizar el acierto de la decisión del juez, reforzado por el criterio del fiscal, pues no en vano el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal establece que el Ministerio Fiscal tiene por misión promover la acción de la justicia en defensa de la legalidad, de los derechos de los ciudadanos y del interés público tutelado por la ley, para lo que está facultado en los procesos civiles que determine la ley cuando esté comprometido el interés social y, además, cuando puedan afectar a personas menores, teniendo en cuenta que en su actuación rige el principio de legalidad con sujeción a la Constitución, a las leyes y demás normas que integran el ordenamiento jurídico vigente, así como el principio de imparcialidad, que garantiza que actuará con plena objetividad e independencia en defensa de los intereses que le estén encomendados.

En consecuencia, la posición del Ministerio Fiscal se considera relevante, en su doble condición de institución que constitucionalmente tiene encomendada la función de promover la acción de la Justicia y la defensa de la legalidad, así como de los derechos de los menores, velando por el interés de éstos.

Por otro lado, debe significarse que dicho informe favorable se exige únicamente para una excepcionalidad y así lo prevé la ley, ya que la norma general es la prevista en el apartado 5 del mismo artículo, que prima el acuerdo de voluntades del padre y de la madre al disponer: «Se acordará el ejercicio compartido de la guarda y custodia de los

hijos cuando así lo soliciten los padres en la propuesta de convenio regulador o cuando ambos lleguen a este acuerdo en el transcurso del procedimiento. El juez, al acordar la guarda conjunta y tras fundamentar su resolución, adoptará las cautelas procedentes para el eficaz cumplimiento del régimen de guarda establecido, procurando no separar a los hermanos».

La intervención judicial, y por ende la del fiscal, se reserva para cuando haya sido imposible el pacto, o el contenido de las propuestas sea lesivo para los intereses de los hijos menores. No existe por ello en el apartado comentado ningún motivo de inconstitucionalidad.

CUARTO. Por último, indica el solicitante que el apartado 8 del artículo 92 del Código Civil habla de unos especialistas debidamente cualificados, para valorar la idoneidad del modo del ejercicio de la patria potestad y del régimen de custodia de menores. Teniendo en cuenta que no existe ciencia que pueda hacer tal valoración, la existencia de esos posibles especialistas, considera que sería fraudulenta, pudiendo inducir a las partes y al propio juez a error, en virtud de la titulación de estos equipos, al poder más que probablemente confundir lo que es ciencia con lo que no puede ser otra cosa que opinión, prejuicio y sesgo, de una persona que, estando en posesión de un título académico quizá universitario (como Psicología), legal, e incluso con una posible formación específica (máster legal forense, por ejemplo), no podrá hacer, más que a título personal, una valoración sobre la idoneidad del modo de ejercicio de la patria potestad y del régimen de custodia de los menores, sin ningún respaldo de la comunidad científica. Todo ello hace que el interesado concluya afirmando que esta práctica viciada y promovida por este artículo ha de considerarse como un instrumento de maltrato institucional que atenta contra la integridad moral de padres e hijos, y por lo tanto inconstitucional. La referencia efectuada al apartado 8 hay que entenderla realizada al apartado 9.

Es innegable que ha de valorarse de forma positiva y plenamente constitucional la previsión legal de facultar al juez —que no imponerle— para poder recabar dictamen de especialistas debidamente cualificados, que poseyendo especiales conocimientos teóricos o prácticos, informen al juzgador sobre puntos litigiosos en cuanto se relacionan con su especial saber o experiencia, y por lo tanto colaboren con éste para que la decisión adoptada sea la más acertada posible en beneficio del superior interés del menor.

Por otro lado, no se ha de olvidar que la técnica del peritaje es un instrumento y una práctica habitual, generalizada y consolidada en nuestro ordenamiento jurídico procesal, sin que la misma haya sido tachada alguna vez de inconstitucional. Buena prueba de ello es que la Ley de Enjuiciamiento Civil dedica 17 artículos a la prueba pericial. No existe por tanto ningún motivo de inconstitucionalidad, ni el solicitante cita en sus argumentos artículo alguno de la Constitución que haya sido vulnerado por el apartado 9 del artículo 92 del Código Civil.

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, el Defensor del Pueblo resolvió no interponer recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 92 del Código Civil en la redacción que le ha dado la Ley 15/2005, de 8 de julio, por la que se modifican el Código Civil y la Ley de Enjuiciamiento Civil en materia de separación y divorcio.

Ley 17/2005, de 19 de julio, por la que se regula el permiso y la licencia de conducción por puntos y se modifica el texto articulado de la ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial

Debe significarse que fueron dos solicitudes distintas, las que se plantearon postulando la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la ley más arriba referenciada; originando, en consecuencia, dos resoluciones de esta Institución, que a continuación se resumen, separadamente, en sus fundamentos.

I

Con fecha 4 de agosto de 2005, tuvo entrada en el Registro de la Institución un escrito presentado por una sociedad mercantil, solicitando del Defensor del Pueblo la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra determinados preceptos de la Ley 17/2005, de 19 de julio; en concreto, contra los artículos 67.1 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, en la redacción dada por la Ley 17/2005, de 19 de julio, antes citada, y el artículo 63.6 del mencionado texto articulado en la redacción dada, igualmente, por la Ley 17/2005, de 19 de julio, en ambos casos por presunta infracción del artículo 24 de la Constitución Española, relativo al derecho fundamental a la tutela judicial efectiva y a los derechos constitucionales de naturaleza procesal.

Fundamentos de la resolución

PRIMERO. El primer reproche que hace a la reforma de la Ley de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial la mencionada sociedad mercantil, es que la renuncia a formular alegaciones cuando se ha aceptado por el interesado el pago de la multa con reducción del 30 por 100 sería contraria al derecho fundamental de defensa. En estos casos, la Administración ofrece, por ministerio de la ley, un descuento en la multa y, si se acepta por el administrado, éste renuncia a formular alegaciones y termina el procedimiento sin resolución expresa; añade la ley «sin perjuicio de la posibilidad de interponer los recursos correspondientes».

Este esquema procedimental no vulnera, a juicio de esta Institución, el derecho fundamental de defensa. Y ello es así porque el ofrecimiento de reducción de la cuantía de la multa a cambio de la no presentación de alegaciones constituye un esquema típicamente transaccional. El ciudadano mantiene intacto su derecho a interponer cuantos recursos juzgue convenientes y, si acepta la reducción del 30 por 100 de la multa, es evidentemente porque considera que conviene a sus intereses jurídicos. Si la infracción no se ha cometido, lo que convendrá será sin duda presentar recurso; la rebaja de cuantía de la multa es un beneficio que exige como contraprestación, en el marco de un esquema de transacción, la no presentación de alegaciones y la terminación del procedimiento sin necesidad de dictar resolución expresa, en aras de una finalidad legítima: la agilización de las tareas administrativas cuando la infracción ha sido efectivamente cometida y el ciudadano considera conforme a su interés aceptar la multa con la rebaja del 30 por 100 de la cuantía inicialmente establecida. Podría argumentarse de contrario que el ciudadano se ve impulsado a aceptar la rebaja de la multa en la consideración de que, aun no habiendo cometido la infracción, teme, por dificultades probatorias, que un eventual

recurso no prospere; pero este juego de expectativas jurídicas que inducen a una u otra decisión, no lesiona derecho fundamental alguno, pues la propia norma que se pretende impugnar establece que todas sus previsiones lo son «sin perjuicio de la posibilidad de interponer los recursos correspondientes» (artículo 67.1 párrafo tercero *in fine*). El hecho de que tales recursos se deban articular de una u otra forma en función de la existencia o no de resolución expresa, no puede negar el hecho de que tales recursos (administrativos y judiciales), son legalmente posibles por previsión expresa de la propia ley que se pretende impugnar y, en consecuencia, no existe negación del derecho a la tutela judicial o del derecho a los recursos. La forma de regularse los mismos, o la dificultad de prosperabilidad que se deriva del reconocimiento implícito de la infracción que pudiera significar haber aceptado la multa con rebaja (aunque también cabría el pago manifestando que se hace sin perjuicio de recurrir), no afectan a los derechos fundamentales referidos. Las consecuencias sobre la retirada de puntos de la aceptación de la sanción y de la multa deben ser valoradas por el ciudadano, al que, es preciso insistir, no se le niegan los recursos ni en vía administrativa ni judicial.

Trae a colación el recurrente la Sentencia del Tribunal Constitucional 76/1990, de 26 de abril, en la que concluye el Tribunal Constitucional, dice el recurrente, que dado que la ley no excluye la posibilidad de impugnar la sanción ante los tribunales de justicia una vez que aquella haya sido impuesta, no se produce lesión de derecho fundamental a la tutela judicial efectiva; la ley no obligaba al contribuyente a prestar su conformidad, ni impedía tampoco que, una vez prestada ésta, se pudieran ejercitar las acciones de impugnación. Esto es exactamente lo que ocurre en el artículo 67.1 párrafo 3º de la Ley de tráfico, contra la tesis del recurrente; es verdad que no habrá resolución expresa, pero no es menos cierto que las resoluciones presuntas, derivadas de la institución del silencio administrativo o, como en este caso, de la previsión de la propia ley, pueden ser impugnadas conforme a las reglas generales del procedimiento administrativo y contencioso-administrativo. Como se ha dicho, la dificultad de prosperabilidad de un recurso consecuencia de un acto previo del propio ciudadano, no afecta al derecho fundamental a la defensa o a los recursos, pues en ningún momento se obliga al ciudadano a aceptar la multa reducida ni se le niega el acceso a su impugnación.

SEGUNDO. El segundo reproche que formula la sociedad mercantil, es al artículo 63.6 de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, en cuanto que anuda la pérdida de la totalidad de los puntos a la pérdida de vigencia del permiso o licencia de conducción. El segundo efecto indicado, infringiría el artículo 24 de la Constitución, según la entidad, en cuanto que no se tramita un procedimiento específico de pérdida de vigencia, con el correspondiente trámite de alegaciones y recursos correspondientes, sino que la pérdida de vigencia se declara de modo automático en el plazo de quince días desde la constatación de la pérdida total de los puntos.

Este segundo reproche tampoco puede ser estimado como fundamento de una posible inconstitucionalidad. En efecto, el hecho de que una infracción tenga dos efectos jurídicos distintos, por un lado la pérdida de los puntos que quedaban al interesado y, por otro, la pérdida de vigencia del permiso o licencia de conducción, es precisamente el objetivo perseguido por la reforma legislativa que se ha producido; la existencia de dos o más efectos jurídicos para el mismo hecho es habitual en nuestro ordenamiento; el derecho a la tutela o los derechos procesales del artículo 24 de la Constitución en modo

alguno se ven afectados por ello, siempre y cuando, como ocurre en la norma citada, exista la posibilidad de recurrir (por ejemplo, por un error en el cómputo de los puntos). Esta posibilidad está salvada precisamente porque la notificación se produce en la forma prevista en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y, añadimos aquí, en el marco, como no podía ser de otra manera, de los principios y garantías del procedimiento administrativo, incluida la posibilidad de recurrir, que no se niega. El que no se establezca un procedimiento ad hoc de pérdida de vigencia es una opción del legislador, que puede compartirse o no, pero que, en todo caso, no afecta a los derechos fundamentales procesales al ser, por una parte, segundo efecto anudado a un procedimiento administrativo previo y, por otra, al ser una decisión recurrible conforme a los principios generales del ordenamiento administrativo.

II

Con fecha 9 de agosto de 2005, tuvo entrada en el Registro de la Institución un escrito presentado por una federación de asociaciones de transporte, solicitando del Defensor del Pueblo la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 17/2005, de 19 de julio, sin citar preceptos constitucionales concretos presuntamente infringidos por la mencionada ley, aunque sí determinados principios constitucionales (en concreto, el principio *non bis in idem*, y el de «no discriminación») que tienen encaje constitucional y reclama la posible actuación del Defensor del Pueblo en el supuesto de que se constatase una infracción efectiva de tales principios.

Fundamentos de la resolución

PRIMERO. El escrito presentado a la institución del Defensor del Pueblo por la federación de asociaciones de transporte, sin citar expresamente preceptos constitucionales presuntamente infringidos por la reforma, sí alude a principios que merecen ser examinados desde una perspectiva constitucional, cuales son el de *non bis in idem* y el de «no discriminación», así como el de «proporcionalidad».

En lo que se refiere al primero de dichos principios, se pone de relieve que determinadas infracciones de la Ley 16/1987, modificada por la Ley 29/2003, de Ordenación de los Transportes Terrestres, coinciden sustancialmente con infracciones de la reformada Ley de tráfico; sería el caso del exceso en los tiempos de conducción y defecto en los de descanso. Ello acarrearía que un mismo hecho fuera sancionado dos veces, con presunta infracción del principio antes citado *non bis in idem*.

Este reproche no puede ser aceptado; cuando en leyes sucesivas una misma infracción es establecida dos o más veces, conforme a los principios generales de interpretación y aplicación del Derecho, habrá de estarse, según los casos, a la ley más moderna en el tiempo o bien a la ley especial del sector de que se trate. La infracción del principio del Derecho administrativo sancionador antes citado, no se produce en abstracto por la existencia de nuevas leyes sobre la materia, sino en cada uno de los casos concretos, propios de la aplicación del Derecho. Al propio tiempo, es posible establecer una pluralidad de consecuencias jurídicas, de naturaleza distinta, para una misma infracción administrativa, como sería el caso de una multa y la pérdida de puntos; lo que no cabría

es una acumulación de multas fundadas en normas jurídicas distintas cuando se ha cometido un solo hecho: en estos casos, habría de optarse por la aplicación de la ley especial y, si se intentara la acumulación de las mismas, cabría oponerse en virtud del citado principio *non bis in idem* mediante el correspondiente recurso.

SEGUNDO. En cuanto al principio de «no discriminación», se critica el elenco de consecuencias jurídicas establecidas para los conductores profesionales, considerándose que no se han tenido en cuenta, precisamente, las consecuencias sobre su medio de vida que acarrea para un conductor profesional la pérdida del permiso de conducir.

La reforma, por el contrario, tiene en cuenta la situación particular de estos conductores, lo que reconocen los propios recurrentes, aun considerando insuficientes las medidas adoptadas. La existencia de un tratamiento diferenciado evita que podamos estar ante un tratamiento legal igual de situaciones desiguales, lo que implicaría discriminación. La discusión sobre si las medidas diferenciadoras son suficientes o adecuadas (piénsese que si por una parte las consecuencias de la pérdida del permiso de conducir son más graves para el conductor profesional que para el particular, al propio tiempo al conductor profesional es exigible una particular diligencia y rigor en el cumplimiento de las normas, por la especial responsabilidad que tiene sobre numerosos viajeros o mercancías), es de naturaleza político-legislativa y no puede ser fundamento suficiente para realizar un reproche de inconstitucionalidad.

TERCERO. Se critica, finalmente, el establecimiento de los denominados «cursos de sensibilización y reeducación vial». Consideran los recurrentes que la comisión de infracciones no significa necesariamente desconocimiento de las normas o desaparición de aptitudes o comportamientos. Se viene a criticar el automatismo de los cursos, que no tendrían en cuenta la situación particular del afectado y, en definitiva, se viene a cuestionar la proporcionalidad de la medida.

Este reproche tampoco puede ser aceptado. La gravedad de las consecuencias de las infracciones de tráfico en nuestro país, con miles de fallecidos y heridos cada año, justifican sobradamente el establecimiento de cursos, siquiera sea con la finalidad de sensibilización a la que la propia denominación de los cursos alude. Esta justificación es más que suficiente para el establecimiento de los mismos desde la perspectiva de la proporcionalidad, siendo la concreción de los mismos y el contenido exacto de los programas que se impartan cuestiones más o menos discutibles pero que en nada afectan a la justificación del establecimiento de los mismos desde la perspectiva constitucional de la proporcionalidad.

CUARTO. Para terminar, conviene aludir a otras cuestiones suscitadas. La presunta «mecanización y despersonalización» con la que, en ocasiones, se tramitarían los expedientes administrativos sancionadores en materia de tráfico, ha justificado en muchos casos la intervención del Defensor del Pueblo en los asuntos concretos que ha conocido, pero no guarda relación con la ley que se cuestiona en este momento. La inhabilitación de los conductores profesionales para sus tareas cotidianas en caso de retirada del permiso de conducción no constituye novedad alguna, siendo más bien argumento para criticar el llamado «carné por puntos». Se critica también la descoordinación entre las administraciones públicas competentes en materia de tráfico, pero la ley prevé expresamente en la reforma del artículo 82 de la Ley de tráfico la obligación de los alcaldes y de

las autoridades autonómicas competentes de comunicar al registro de conductores e infractores las sanciones impuestas, de tal modo que se garantice un tratamiento igual en todo el territorio nacional. La demora que establece la ley para recuperar el carné de conducir una vez perdido no tiene por qué añadirse, como sanción adicional, a la suspensión del carné que haya podido decretarse, pues es principio generalmente aceptado que los tiempos de suspensión de un derecho, en la medida en que anticipan y coinciden esencialmente con los efectos negativos de la pérdida del mismo, sean tenidos en cuenta en una interpretación equitativa de la norma que la ley de referencia, que guarda silencio sobre esta cuestión, no impide. En fin, la afectación sólo a españoles de determinadas consecuencias jurídicas negativas, por razones de competencia, o la imposibilidad de reparación *in natura* de los daños causados en caso de revocación judicial, son cuestiones de legalidad ordinaria que no afectan a la constitucionalidad de la norma.

Ley 13/2005, de 1 de julio, por la que se modifica el Código Civil en materia de derecho a contraer matrimonio

Mediante cinco escritos presentados en esta Institución, cuatro ciudadanos a título personal y un sindicato, solicitaron al Defensor del Pueblo la interposición de un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 13/2005, de 1 de julio, por la que se modifica el Código Civil en materia de derecho a contraer matrimonio.

Los cinco escritos recibidos coinciden en lo sustancial a la hora de considerar que la reforma del Código Civil, publicada en el *Boletín Oficial del Estado* el día 2 de julio de 2005, atenta contra el artículo 32 de la Constitución, al establecer el nuevo artículo 44 del Código Civil que «El matrimonio tendrá los mismos requisitos y efectos cuando ambos contrayentes sean del mismo o de diferente sexo». En opinión de uno de los autores de los escritos presentados, la interpretación que hay que hacer del artículo 32 de la Constitución (El hombre y la mujer tienen derecho a contraer matrimonio con plena igualdad jurídica), debe acomodarse según el preámbulo de nuestra Constitución, al artículo 16 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 10 de diciembre de 1948, en donde se proclama que los hombres y las mujeres, a partir de la edad núbil, tienen derecho, sin restricción alguna por motivos de raza, nacionalidad o religión, a casarse y fundar una familia.

Según se añade en una de las peticiones recibidas, ni en la Constitución Española ni en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, se habla de ciudadanos, ni de personas, ni de «todos», sino que se especifica «hombre/s y mujer/es, es decir personas de sexo diferente. Ello lleva a concluir a todos los escritos que se han presentado que la institución matrimonial tiene siempre un carácter heterosexual para los contrayentes, sin que además sea constitucionalmente admisible que dos personas del mismo sexo unidas en matrimonio puedan adoptar menores.

Aunque no se cita en los escritos recibidos, la Ley 13/2005, de 1 de julio, ha venido a sustituir dentro del Código Civil las palabras «hombre y mujer» a la hora de regular el matrimonio por la palabra «cónyuges», como consecuencia de ello ha dado una nueva redacción, entre otros, a los artículos 44, 66 y 67 del citado texto legal, cuyo contenido es en la actualidad el siguiente:

Artículo 44: El matrimonio tendrá los mismos requisitos y efectos cuando ambos contrayentes sean del mismo o de diferente sexo.

Artículo 66: Los cónyuges son iguales en derechos y deberes.

Artículo 67: Los cónyuges deben respetarse y ayudarse mutuamente y actuar en interés de la familia.

Sentados de esta manera los antecedentes anteriores, procede adoptar la siguiente resolución teniendo en cuenta para ello los siguientes:

Fundamentos de la resolución

PRIMERO. La solicitud de inconstitucionalidad que aparece en los cinco escritos recibidos, respecto de la Ley 13/2005, de 1 de julio, iba a ser sometida a la revisión del Tribunal Constitucional, por una doble vía. Por un lado los jueces encargados de tres registros civiles (la juez de Denia, el juez de Telde, y la juez de Burgos) haciendo uso del artículo 35 y siguientes de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, formularon cada uno de ellos las correspondientes cuestiones de inconstitucionalidad. Por otra parte un partido político, utilizando el artículo 32 de la indicada Ley, hizo llegar también al citado Tribunal un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 13/2005.

SEGUNDO. Desde que esta Institución inició sus actividades, el Defensor del Pueblo, de acuerdo con la Junta de Coordinación y Régimen Interior, ha venido sosteniendo el criterio de no ejercer la legitimación conferida por los artículos 162.1 *a*) de la Constitución, 32.1 de la Ley Orgánica 2/1979, del Tribunal Constitucional, y 29 de nuestra Ley Orgánica reguladora, cuando ya lo han hecho cualquiera de las personas legitimadas para ello.

Dicho criterio ha sido aplicado en distintos supuestos en que se ha solicitado al Defensor del Pueblo la interposición de un recurso de inconstitucionalidad o de amparo y han concurrido las anteriores circunstancias.

Así, y hasta el presente, en los siguientes supuestos:

1. Recurso solicitado contra la Ley de la Generalidad, de 18 de abril de 1983, sobre normalización lingüística en Cataluña

Fue denegada la solicitud, por entender la Institución que los problemas suscitados habían sido ya objeto de consideración por el Gobierno de la Nación, quien acordó interponer recurso de inconstitucionalidad impugnando parcialmente el articulado de la referida Ley.

2. Recurso solicitado contra el proyecto de Ley Orgánica de reforma del artículo 417 bis del Código Penal.

Fue denegada la solicitud por haberse interpuesto recurso previo de inconstitucionalidad (número 800/1983) por el número necesario de diputados de uno de los Grupos Parlamentarios del Congreso de los Diputados, quedando ya, por tanto, sometida la cuestión a la decisión del Tribunal Constitucional.

3. Recurso de inconstitucionalidad solicitado contra el artículo 3.1 del proyecto de Ley Orgánica de Libertad Sindical, por estimar que tal precepto podía vulnerar el artículo 28 de la Constitución que garantiza la libertad sindical.

El Defensor del Pueblo se abstuvo de comparecer al tener conocimiento de que el Tribunal Constitucional había acordado con anterioridad admitir a trámite el recurso previo interpuesto por sesenta y cinco diputados y senadores, así como por el Gobierno y Parlamento vascos.

4. Recurso contra la Ley 1/1985, de la Comunidad de Madrid, reguladora del Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares

Se decidió no hacer uso de la legitimación activa, por entender que el Tribunal Constitucional conocía del problema, al haber sido planteado el recurso por el número suficiente de diputados y senadores de un grupo parlamentario.

5. Recurso contra la Ley 29/1985, de 2 de agosto, del Parlamento de Canarias, sobre Régimen de Aguas.

Se indicó a los reclamantes que al haber sido recurrida ante el Tribunal Constitucional, por quienes tenían legitimación activa para ello, esta Institución no interponía el recurso solicitado.

6. Recurso contra la Ley 8/1986, de 29 de diciembre, de Ordenación del Comercio y Superficies Comerciales, de las Cortes Valencianas.

Igualmente, se indicó a los reclamantes que al haber sido recurrida ante el Tribunal Constitucional por quienes tenían legitimación activa para ello, esta Institución no interponía el recurso solicitado.

7. Recurso contra la Ley 10/1987, de 5 de mayo, de Aguas, del Parlamento de Canarias.

Con idéntico criterio que en todos los demás casos semejantes, se informó a la entidad solicitante que contra la referida Ley ya había sido interpuesto recurso ante el Tribunal Constitucional por un Grupo Parlamentario legitimado para ello, no procediendo en consecuencia la comparecencia del Defensor del Pueblo ante el alto tribunal.

8. Recurso contra las Leyes Orgánicas 3/1988 y 4/1988, ambas de 25 de mayo, que reforman respectivamente el Código Penal y la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

Siguiendo el criterio mantenido anteriormente, se resolvió la no interposición del recurso de inconstitucionalidad interesado por un diputado, a la vista de la adopción de un acuerdo por el Parlamento vasco por el que se aprobó la proposición no de ley, merced a la cual se decidió la interposición del recurso de inconstitucionalidad contra las repetidas normas.

9. Recurso contra la Ley 38/1988, de 28 de diciembre, de Demarcación de Planta Judicial.

Conforme al criterio expuesto, el Defensor del Pueblo decidió no comparecer ante el Tribunal Constitucional, al haber sido interpuesto recurso de inconstitucionalidad contra la Ley antedicha por un determinado grupo parlamentario.

10. Recurso contra la Ley 8/1995, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Organización de la Generalidad Valenciana.

Teniendo en cuenta el criterio mencionado, no se consideró procedente acceder a la solicitud de presentación de recurso, ya que el Consejo de Ministros, en su reunión de 22 de marzo de 1996, acordó solicitar del Presidente del Gobierno que promoviera dicho recurso, disponiendo éste su presentación.

11. Recurso contra la Ley 1/1998, de 6 de febrero, de regularización del personal laboral, temporal e interino de la Administración de la Diputación Regional de Cantabria.

Se acordó, igualmente, la aplicación del criterio referido, ya que el Consejo de Ministros, en su reunión del día 8 de mayo de 1998, solicitó del Presidente del Gobierno que promoviera recurso de inconstitucionalidad contra la disposición mencionada, ejerciendo el mismo la legitimación que le confiere el artículo 32 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.

12. Recurso contra la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, de Reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social.

El referido criterio finalmente se ha mantenido en relación con la ley antes indicada, a la vista de la adopción de un acuerdo, por parte del Parlamento vasco, mediante el que se aprobó la proposición no de ley en virtud de la cual se decidió la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la repetida norma.

Este mismo criterio, aplicado hasta el presente en todos los supuestos en que han concurrido las circunstancias descritas, ha quedado expuesto en los informes anuales del Defensor del Pueblo, en los que se ha dado cuenta de las resoluciones recaídas con motivo de las distintas peticiones de recursos de inconstitucionalidad y amparo formulados ante el mismo.

TERCERO. En coherencia con la línea de actuación que desde su inicio mantiene esta Institución y teniendo en cuenta que en el presente caso el Tribunal Constitucional dispondría de dos vías procedimentales (cuestión de inconstitucionalidad y recurso de inconstitucionalidad), para valorar la constitucionalidad o no de la Ley 13/2005, de 1 de julio, por la que se modifica el Código Civil en materia de derecho a contraer matrimonio, se resolvió no efectuar ningún pronunciamiento respecto de la citada ley, toda vez que el máximo intérprete de la Constitución tendría oportunidad de hacerlo. De esta forma se garantiza la neutralidad política que debe presidir todas las actuaciones del Defensor del Pueblo. El rango constitucional de la Institución, su carácter de Comisionado parlamentario y la autoridad moral de la que gozan sus resoluciones, parecen aconsejar la inhibición del Defensor del Pueblo, en cualquier pugna procesal en la que su intervención no resulte imprescindible para cumplir adecuadamente su misión de garantizar los derechos fundamentales y las libertades públicas de los ciudadanos. Si, como consecuencia de haberse iniciado la acción, el Tribunal Constitucional va a pronunciarse sobre las cuestiones sometidas a la consideración del Defensor del Pueblo, parece conveniente reservar su presencia en este tipo de procesos para aquellos supuestos en los que, de no intervenir, no habría pronunciamiento alguno sobre normas de constitucionalidad cuestionada.

VI. RELACIONES INSTITUCIONALES

Siguiendo una clara tendencia al alza observada durante los últimos años, en el 2005 han tenido lugar también un número importante de encuentros y actividades con presencia de la Institución. De forma genérica se engloban todos ellos bajo el título de «relaciones institucionales».

Además de los apartados habituales incluidos en este capítulo, este año se ha considerado oportuno añadir una selección de las reuniones y entrevistas mantenidas con personas y organizaciones interesadas en la investigación de determinadas quejas, o con los representantes de las administraciones concernidas por las mismas.

Los apartados restantes mantienen la misma denominación y carácter que en los informes precedentes y relacionan los distintos eventos de acuerdo con la clasificación acostumbrada: actividades parlamentarias, relaciones con los comisionados autonómicos, actividad internacional y actividades de cooperación técnica, divulgación y difusión.

Por su relevancia y eventual interés, este año también se ha incorporado el contenido de varios documentos de relevancia y consulta, resultado de los encuentros institucionales correspondientes. Se recogen, por tanto, las conclusiones de las XX Jornadas de Coordinación de Defensores del Pueblo, celebradas en Alicante, referidas en esta ocasión a los problemas de la infancia y la juventud; la denominada Declaración de Asunción, que suscribieron los Ombudsman reunidos en dicha ciudad, con motivo del X Congreso Anual de la FIO, y la resolución de la Red Iberoamericana de las Defensorías de las Mujeres, aprobada en la reunión correspondiente que tuvo lugar en el marco de dicho X Congreso de FIO.

1. ACTIVIDADES PARLAMENTARIAS

Durante el año 2005 han tenido lugar varias comparecencias parlamentarias de carácter especial que se suman a aquellas de tipo ordinario que se corresponden con la obligada presentación del Informe anual.

Resulta ciertamente grato apreciar la buena marcha y la fluidez de las relaciones entre las cámaras legislativas y este alto comisionado, en lo que se refleja un grado óptimo de normalidad y de colaboración institucional.

Este año 2005, se hizo entrega del Informe anual 2004 a los Presidentes del Congreso de los Diputados y del Senado, el día 7 de abril. Tan sólo unos pocos días después, el 20 de abril, se celebró la comparecencia ante la Comisión Mixta de Relaciones con el Defensor del Pueblo. Y los días 19 y 24 de mayo el Defensor del Pueblo compareció ante los plenos del Congreso y del Senado, respectivamente, con el mismo fin de dar cuenta del contenido del Informe.

Las otras comparecencias institucionales del Defensor se produjeron con arreglo al siguiente detalle:

— Comparecencia del Adjunto Segundo, ante la Comisión no Permanente de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo, para informar sobre la regulación del régimen de dependencia, celebrada en el Congreso de los Diputados, el 24 de febrero.

— Comparecencia del Defensor, ante la Comisión Mixta de Relaciones con el Defensor del Pueblo, para informar sobre el estudio monográfico «Contaminación acústica», celebrada en el Palacio del Senado, el 8 de marzo.

— Comparecencia del Defensor ante la Comisión de Justicia, Seguridad Pública, Relaciones Exteriores y Presidencia de la Junta General del Principado de Asturias, dentro de las comparecencias informativas sobre el Proyecto de Ley del Procurador General del Principado de Asturias, al amparo del artículo 67.1 *f)* del Reglamento de la Junta General, celebrada en el Palacio de la Junta General, Oviedo, el 15 de septiembre.

— Comparecencia del Defensor y Adjunta Primera ante la Comisión Mixta de Relaciones con el Defensor del Pueblo sobre «Informe sobre asistencia jurídica a los extranjeros en España» y «Los datos e informes que tenga en su poder sobre la situación de los inmigrantes en las zonas fronterizas de Marruecos con España», celebrada en el Congreso de los Diputados, el 22 de noviembre.

— Comparecencia del Defensor ante la Comisión Mixta de Relaciones con el Defensor del Pueblo sobre «Daño cerebral sobrevenido en España: un acercamiento epidemiológico y sociosanitario», celebrada en el Congreso de los Diputados, el 22 de diciembre.

Además, este año con motivo de la reelección del Defensor del Pueblo, tuvieron lugar los siguientes actos en sede parlamentaria:

— Toma de posesión de Enrique Múgica Herzog como Defensor del Pueblo, en el Congreso de los Diputados, el 30 de junio.

— Toma de posesión de María Luisa Cava de Llano y Carrió, como Adjunta Primera del Defensor del Pueblo, y de Manuel Ángel Aguilar Belda, como Adjunto Segundo del Defensor del Pueblo, en el Congreso de los Diputados, el 7 de julio.

2. RELACIONES CON LOS COMISIONADOS AUTONÓMICOS

En este apartado se recogen únicamente las reuniones y encuentros más relevantes del año 2005 con los comisionados autonómicos. Como es habitual, se ha evitado la relación prolija de los numerosos contactos puntuales mantenidos con las distintas instituciones autonómicas.

— Reunión con el Diputado del Común de Canarias, Manuel Alcaide Alonso (sede de la Institución, 25 de enero).

— Participación de la Adjunta Primera en las II Jornadas sobre Reformas Estatutarias, Derechos Sociales y Defensores del Pueblo, organizadas por el Defensor del Pueblo Andaluz, con la conferencia «Configuración Estatutaria de los Defensores del Pueblo Autonómicos desde la experiencia de estas instituciones en la defensa de sus derechos» (Baeza, Jaén, 5 y 6 de mayo).

— Participación de la Adjunta Primera en las II Jornadas del XX Aniversario de la Ley del Síndic de Greuges de Catalunya, organizadas por el Síndic de Greuges, con la conferencia «El Ombudsman como Comisionado de defensa de los derechos. Control de la Administración y otras funciones» (Barcelona, 29 de septiembre).

— *XX Jornadas de Coordinación de Defensores del Pueblo,* que se celebraron durante los días 16 al 19 de octubre en el Hotel Amérigo de Alicante, organizadas por el Síndic de Greuges de la Comunidad Valenciana.

Las Jornadas fueron inauguradas por el Vicepresidente y Secretario de la Generalidad Valenciana, Víctor Campos Guinot y clausuradas por el Presidente de las Cortes Valencianas, Julio de España Moya. El tema marco fue «La respuesta de las Administraciones públicas ante diferentes fenómenos y problemas que afectan a la infancia y a la juventud».

Entre las ponencias que se estudiaron y debatieron, de las que se extrajeron las conclusiones que más adelante recogemos, destacan la de «Contenidos delictivos en Internet», «La Administración de Justicia a menores», «Los nuevos retos para la salud de los jóvenes», «La violencia juvenil en la sociedad actual», «La violencia escolar y familiar», «El análisis de los sistemas de protección de menores y la prevención de la violencia», «La juventud y la violencia de género» y una mesa redonda sobre «Tribus urbanas y violencia», en la que intervinieron el Defensor del Pueblo de España y el Síndic de Greuges de la Comunidad Valenciana.

Cada una de las ponencias anteriormente citadas fueron moderadas por alguno de los comisionados autonómicos, e intervinieron expertos en cada tema, aparte de los ponentes.

Los talleres de trabajo previos a estas Jornadas se celebraron en las sedes del Defensor del Pueblo de Andalucía, del Diputado del Común de Canarias y del Justicia de Aragón, sobre los siguientes asuntos:

— «Nuevas realidades tecnológicas y mediáticas» (Sevilla).

— «Administración de Justicia y Menores» (Santa Cruz de Tenerife).

— «Nuevos retos para la salud de los jóvenes» (Zaragoza).

Conclusiones:

> «Los Defensores y Defensoras del Pueblo, como instituciones que tienen asignada la defensa de los derechos de todas las personas, muestran una especial

dedicación hacia aquellos sectores de la sociedad que por su vulnerabilidad requieren una singular protección. En este contexto, estas instituciones vienen desarrollando como objetivo prioritario en sus actuaciones la defensa de los derechos de la infancia y la adolescencia.

Nos encontramos ante una realidad cambiante que afecta a este sector de la población que, en algunos casos, está generando preocupación social y que exige una adecuada respuesta de toda la sociedad. Nuestros jóvenes viven situaciones a veces difíciles, derivadas de una sociedad en cambio, de nuevos contextos educativos (sociedad globalizada, de la comunicación, en red), con nuevas oportunidades y riesgos. Se trata de una realidad compleja que debe explicarse como tal y que requiere la implicación de todos (la escuela, la familia, la cultura, los medios de comunicación, los poderes públicos, etcétera).

Ante esta situación, los Defensores y Defensoras del Pueblo reunidos en Alicante en las XX Jornadas de Coordinación, han considerado necesario abordar en estas Jornadas una reflexión y valoración de esa realidad que posibilite un pronunciamiento de estas instituciones que contribuya a aportar algunos elementos que ayuden a lograr una mayor garantía de los derechos que afectan a la infancia y a la juventud.

En este sentido, los comisionados, MANIFESTAMOS que:

— Los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a vivir en una sociedad que les ayude a desarrollarse como personas en un entorno de convivencia, a contar con personas adultas que les acompañen en su desarrollo, que les enseñen a comprender que forman parte de una comunidad y, en consecuencia, a respetar normas y límites de convivencia.

— La aparición de situaciones conflictivas que tienen a los niños, niñas y adolescentes como protagonistas y que concitan a la preocupación de la sociedad, no debe hacernos olvidar que la infancia y adolescencia forma parte de una realidad social que todos compartimos y de la que somos corresponsables.

— Sólo la participación de los niños, niñas y adolescentes en la gestión de su propia vida y en los ámbitos de convivencia familiar, escolar y social, podrá garantizar esa implicación directa que se requiere para su adecuado desarrollo. La mejor manera de proteger a la infancia y la adolescencia es dotarla de recursos para gestionar adecuadamente los riesgos y la complejidad de la sociedad en la que han de vivir.

— Para que el sistema de protección ofrezca a los menores a los que atiende soluciones adecuadas y oportunas a su situación personal, debería organizar sus actuaciones e intervención de manera ágil, individualizada, objetiva y flexible.

Como respuesta a estas necesidades, planteamos las siguientes PROPUESTAS:

1. Que se evalúe y analice si los servicios públicos destinados a la atención de la infancia y adolescencia están dando una respuesta adecuada a sus nuevas necesidades. En este sentido, resulta de especial importancia revisar en profundidad los sistemas de protección y reforma y valorar sus logros y dificul-

tades, así como la respuesta que están dando a determinados sectores sociales en situaciones especialmente vulnerables.

2. Que con independencia de las distintas posiciones que puedan adoptarse respecto de la actual reforma de la Ley Penal del Menor, cualquier propuesta de mejora debe basarse en una evaluación y ponderación del actual marco normativo, de los medios actuales puestos a su disposición y de la eficacia de las medidas para lograr que los adolescentes se hagan responsables de sus conductas.

3. Que ante las distintas manifestaciones de violencia es imprescindible que las administraciones públicas, en los distintos niveles y sistemas, impulsen planes de coordinación de sus actuaciones y programas en relación con la prevención y atención de este fenómeno social en los diferentes ámbitos en los que se produzcan. En este sentido, llamamos especialmente la atención sobre el problema de la violencia de género en el ámbito juvenil, que se manifiesta en proporciones similares a como lo hace en el mundo de adultos.

4. Que desde los poderes públicos se fomenten las potencialidades que presentan las nuevas tecnologías, como herramienta formativa, educativa y de ocio para los menores. Que se establezca una regulación que elimine los riesgos derivados de los contenidos ilícitos, nocivos y peligrosos que presentan, y que se propicie la educación de los menores en un uso responsable y seguro de las mismas.

5. Que las administraciones den prioridad a los planes de convivencia en los centros educativos y difundan las buenas prácticas que ya existen, poniendo una especial atención en los aspectos organizativos, de distribución del alumnado y de implicación de los núcleos familiares en la actividad educativa.

6. Que ante los fenómenos grupales de los adolescentes y jóvenes denominados tribus urbanas, debe diferenciarse lo que son manifestaciones propias de su forma de ser y de su necesidad de pertenencia a un determinado colectivo, de aquellas otras que suponen una ruptura de la convivencia social y que requieren la adopción de medidas adecuadas y efectivas. Las administraciones, especialmente las locales, han de desarrollar un sistema de trabajo educativo y social de calle, en el propio medio, que permitan conocer la realidad y actuar cuando aparezcan las dificultades.

7. Que los diferentes agentes sociales (la comunidad, la escuela, la familia, los medios de comunicación...) den una respuesta integral, coherente y no contradictoria respecto a los consumos tempranos y perjudiciales de sustancias tóxicas y estupefacientes, de alcohol, así como de tabaco, que deben ser considerados como un problema de salud pública.

Coincidiendo con las Jornadas se firmó una Declaración por todos los Defensores del Pueblo a favor del cumplimiento de los objetivos de erradicación de la pobreza, y de los derechos humanos en el control de los flujos migratorios, con motivo del Día internacional por la erradicación de la pobreza, el día 17 de octubre.

Además, se celebró el IV Foro de Derechos Ciudadanos «Juventud y violencia de género», con la colaboración de la catedrática de Psicología de la Universidad Complutense de Madrid, María José Díaz-Aguado Jalón.

— Asistencia de la Adjunta Primera, en representación de la Institución, a la toma de posesión del Procurador del Común de Castilla y León, Javier Amoedo Conde (Castillo de Fuensaldaña, Valladolid, 2 de noviembre).

— Reunión con el Ararteko del País Vasco, Íñigo Lamarca Iturbe (sede de la Institución, el 16 de diciembre).

3. REUNIONES RELACIONADAS CON EXPEDIENTES DE QUEJA

— Reunión con el Alcalde de Salamanca, Julián Lanzarote Sastre, acompañado del Tercer Teniente de Alcalde, en relación con la queja presentada sobre la devolución a Cataluña de la documentación existente en el Archivo General de la Guerra Civil Española, sito en Salamanca. Recibidos por el Defensor y Adjuntos en la sede de la Institución, el 20 de enero.

— Entrevista con los representantes de una asociación de perjudicados por las obras del Circo Estable, en Madrid, en relación con la queja presentada ante el Defensor del Pueblo. Recibidos por el Adjunto Segundo, el 1 de febrero.

— Reunión con dos organizaciones vecinales de Madrid y con el Concejal del Ayuntamiento de esa ciudad, Pedro Sánchez. Recibidos por el Defensor y sus Adjuntos en la sede de la Institución, el 2 de febrero.

— Entrevista con representantes de la Fundación Española del Corazón, en relación con las necesidades de los pacientes. Recibidos por el Adjunto Segundo, el 3 de febrero.

— Entrevista con el representante de la asociación de vecinos Nuevo Baztán y Villar del Olmo. Recibidos por el Adjunto Segundo, el 3 de febrero.

— Reunión con el Alcalde de Rota (Cádiz), Lorenzo Sánchez Alonso, acompañado de su Delegado de Hacienda, Juan Antonio Liaño Pasos, para tratar el tema de la compensación de impuestos y la imposibilidad de hacerla efectiva por parte de dicho Ayuntamiento. Recibidos por el Defensor, sus Adjuntos, Jefe del Gabinete del Defensor y Asesora responsable del Área de Administración Económica, en la sede de la Institución, el 9 de febrero.

— Reunión con vecinos del municipio de Almadén (Ciudad Real), sobre la falta de cumplimiento por parte de Minas de Almadén al compromiso adquirido para uso y disfrute de una dehesa como recreativa. Recibidos por la Adjunta Primera en la sede de la Institución, el 22 de febrero.

— Reunión con el Portavoz del Grupo Parlamentario Socialista de la Asamblea de Madrid, Rafael Simancas Simancas, y con los Grupos Municipales del PSOE de los Ayuntamientos de Pozuelo de Alarcón, Las Rozas de Madrid, Boadilla del Monte, Brunete, Tres Cantos, Villanueva del Pardillo y Majadahonda. Recibidos por el Defensor y sus Adjuntos en la sede de la Institución, el 24 de febrero.

— Reunión con los profesores interinos de enseñanza pública del País Vasco sobre el perfil de estabilidad. Recibidos por el Defensor, Adjunto Segundo, Secretaria General, Jefe del Gabinete del Defensor y una Asesora del Área de Educación y Cultura en la sede de la Institución, el 28 de marzo.

— Reunión de trabajo con el Jefe del cuerpo de bomberos de la Comunidad de Madrid, Javier Sanz, con el Jefe del Servicio Sanitario del cuerpo de bomberos de la Comunidad de Madrid, Sebastián Cartón, y con dos representantes de la Sección Sindical de Comisiones Obreras. Recibidos por la Adjunta Primera en la sede de la Institución, el 12 de abril.

— Reunión con el Alcalde de San Lorenzo de El Escorial (Madrid), José Luis Fernández Quejo del Pozo. Recibido por el Defensor, Adjunto Segundo, Jefe del Gabinete del Defensor y un Asesor del Área de Ordenación Territorial en la sede de la Institución, el 10 de mayo.

— Reunión con el Consejero de Sanidad de la Junta de Extremadura, Guillermo Fernández Vara. Recibido por el Adjunto Segundo, el 17 de mayo.

— Reunión con un colectivo cultural de Aragón que presentó una queja sobre el uso de la lengua catalana en Aragón, la preservación de su identidad cultural, así como los problemas que plantean por razón del uso de dicha lengua (laborales, económicos, culturales...). Recibidos por el Defensor, Adjunto Segundo y Jefe del Gabinete del Defensor en la sede de la Institución, el 26 de mayo.

— Reunión con representantes vecinales del barrio del Carmelo (Barcelona). Ponen de manifiesto los muy diferentes problemas que afectan a los asociados con motivo del hundimiento de varias casas y comercios. Recibidos por el Defensor, Adjunto Segundo, Jefe del Gabinete del Defensor del Pueblo y un Asesor del Área de Ordenación Territorial en la sede de la Institución, el 30 de mayo.

— Reunión con miembros de las agencias de adopciones internacionales, sobre el funcionamiento de estas agencias. Recibidos por el Adjunto Segundo el 1 de junio.

— Entrevista con dos familiares de militares destacados en Iraq. Recibidos por la Adjunta Primera en la sede de la Institución el 20 de junio.

— Entrevista con Javier Conde, Director de Movilidad del Ayuntamiento de Madrid, acompañado del Adjunto al Departamento Administrativo, Álvaro de la Vega Marcos, en relación con un expediente abierto en esta Institución. Recibidos por la Adjunta Primera el 13 de julio.

— Reunión con un miembro de la Comisión Mixta de Relaciones con el Defensor del Pueblo, con el presidente de la Federación Catalana de Espeleología y dos ciudadanos de Cataluña interesados en una petición de indulto. Recibidos por el Defensor del Pueblo y su Jefe de Gabinete en la sede de la Institución el 14 de julio.

— Reunión con la Concejala del Grupo Socialista en el Ayuntamiento de Madrid, Carmen Sánchez Carazo y otro ciudadano para tratar sobre la política del gobierno municipal en relación con las personas con discapacidad. Recibidos por el Defensor, Adjunto Segundo, Jefe del Gabinete del Defensor y un Asesor del Área de Sanidad y Política Social, en la sede de la Institución el 22 de julio.

— Reunión con asesores de la Secretaría de Estado de Inmigración y con organizaciones no gubernamentales marroquíes y españolas para tratar sobre temas de protección de menores. Recibidos por el Adjunto Segundo el 22 de julio.

— Reunión con el Alcalde de Bollullos Par del Condado (Huelva), Juan Carlos Sánchez Álvarez, interesado en la petición de indulto de un vecino de la localidad. Recibido por el Defensor, su Jefe de Gabinete y un Asesor del Área de Justicia y Violencia Doméstica, en la sede de la Institución el 26 de julio.

— Entrevista con representantes vecinales de la Barxeta sobre las líneas de alta tensión. Recibidos por el Adjunto Segundo el 20 de septiembre.

— Reunión con los vecinos afectados por las obras en el Parque Eugenia de Montijo, de Madrid. Recibidos por el Defensor, su Jefe de Gabinete y el Asesor responsable del Área de Ordenación Territorial en la sede de la Institución el 29 de septiembre.

— Visita a la Ciudad Autónoma de Melilla para la investigación de las actuaciones desplegadas ante la entrada irregular de extranjeros, efectuada por la Adjunta Primera, acompañada de su Jefa de Gabinete y del Asesor responsable del Área de Inmigración y Asuntos Exteriores, durante los días 10 y 11 de octubre.

— Reunión con representantes de una asociación vecinal de Vicálvaro. Recibidos por el Adjunto Segundo el 13 de octubre.

— Visita realizada por la Adjunta Primera a los presos españoles internados en las cárceles de Asunción (Paraguay) en el mes de noviembre.

— Reunión con el presidente de la Confederación Española de Agrupaciones de Familiares y Personas con Enfermedad Mental. Recibido por la Adjunta Primera el 14 de diciembre.

— Entrevista con el director de la Casa de Refugiados e Inmigrantes Menores y Jóvenes no acompañados «La Merced», Pablo Pérez Pérez. Recibido por la Adjunta Primera el 15 de diciembre.

— Reunión con representantes de una asociación de enfermos celíacos de Cataluña. Recibidos por el Defensor, Adjunto Segundo y asesores en la sede de la Institución el 27 de diciembre.

4. ACTIVIDAD INTERNACIONAL

Durante el año 2005 ha continuado la intensificación de la actividad institucional en el ámbito internacional. El principal objetivo de este esfuerzo es el de apoyar las iniciativas destinadas a mejorar la promoción y defensa de los derechos y libertades en otros países, impulsando principalmente la creación y el fortalecimiento de las instituciones defensoriales.

Como ya queda apuntado en el apartado correspondiente, en este capítulo destaca este año la designación del Defensor del Pueblo como presidente de la Federación Iberoamericana de Ombudsman (FIO). Esta designación se produjo en el mes de noviembre en la ciudad de Asunción (Paraguay) para un periodo de dos años.

4.1. Participación en eventos internacionales

— Actos celebrados con motivo de la celebración del 50 aniversario del Ombudsman danés: «Seminario sobre la creación y apoyo a Instituciones democráticas», «Novena Mesa Redonda de Defensores Europeos y el Comisionado para los Derechos Humanos del Consejo de Europa» y «Simposio sobre las relaciones entre los legisladores, la Administración y los ciudadanos: perfeccionamiento del concepto de Ombudsman» (Copenhague, Dinamarca, 30 de marzo a 2 de abril).

— Decimosexto periodo de sesiones de la reunión anual del Comité Internacional de Coordinación de las Instituciones Nacionales. 61º periodo de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos. Participación en el punto 18 del programa relativo al funcionamiento eficaz de derechos humanos, apartado *b*) Instituciones nacionales y arreglos regionales (Palacio de las Naciones, Ginebra, 13-15 de abril).

— Quinta reunión de la Junta Directiva del Fondo Especial para Ombudsman e Instituciones Nacionales de Derechos Humanos en América Latina y el Caribe. Presentación del Primer Informe anual de la Dirección de Secretaría 2004-2005 (Ginebra, Suiza, 15 de abril).

— Participación en el II Coloquio Luso-Brasileño de Defensores, organizado por el Provedor de Justiça de Portugal, con la conferencia «El Defensor del Pueblo, Institución del Estado» (Lisboa, Portugal, 31 de mayo).

— Conferencia OSCE sobre antisemitismo y sobre otras formas de intolerancia. Moderación en la Sesión Plenaria número 3, dedicada a «Respuestas contra los crímenes antisemitas y de odio: el papel de los gobiernos, las instituciones, la legislación, los mecanismos de aplicación de la ley y la sociedad civil» (Palacio de Congresos de Córdoba, 8-9 de junio).

— Asistencia al V Seminario del Ombudsman de la Unión Europea, organizado por el Defensor del Pueblo Europeo y el Defensor del Pueblo de los Países Bajos (La Haya, Holanda, 12-14 de septiembre).

— X Congreso de la Federación Iberoamericana de Ombudsman (FIO), con el tema «Sistemas Internacionales de Promoción y Protección de los Derechos Humanos». Exposición del Defensor del Pueblo, en representación de la región europea: «Experiencias y actuaciones de las instituciones europeas en materia de protección de la infancia». Celebración de la Asamblea General (Asunción, Paraguay, 14-17 de noviembre).

Con ocasión de la celebración de este Congreso se eligió a Enrique Múgica Herzog, Defensor del Pueblo de España, como Presidente de la Federación.

En dicho Congreso se aprobó la siguiente Declaración que pasó a llamarse *Declaración de Asunción:*

> «Las y los Defensores del Pueblo, Procuradores, Proveedores, Comisionados y Presidentes de Comisiones Públicas de Derechos Humanos de los países iberoamericanos, de los ámbitos nacional, estatal, regional-autonómico y provincial, reunidos en el X Congreso y Asamblea Anual de la Federación Iberoamericana de Ombudsman (FIO), en la ciudad de Asunción, Paraguay, del 14 al 17 de noviembre de 2005, expresan lo siguiente:

CONSIDERANDO:

Que las y los Ombudsman iberoamericanos desempeñan una importante labor en la promoción, defensa y vigilancia de los derechos humanos, muy especialmente de los grupos en situación de vulnerabilidad, como los niños, niñas y adolescentes, mujeres, migrantes, indígenas, afrodescendientes, personas con habilidades especiales, entre otros.

Que la integración iberoamericana representa un espacio inspirado en el respeto de los principios y valores compartidos que conforman su identidad, sustentados en la existencia de una base lingüística común, así como en los sustratos históricos, culturales, morales y educativos que propician una estrecha vinculación entre sus pueblos.

Que la Democracia como sistema político debe garantizar la realización efectiva de los derechos humanos, desde una visión integral y considerando su interdependencia, lo cual contribuye con el desarrollo integral de la persona y, por ende, de los Estados; así como garantizar el Estado de Derecho y la convivencia pacífica entre los pueblos.

Que la pobreza, la desigualdad y la exclusión social imperante en la mayoría de los países de América Latina son factores que vulneran de forma constante el goce pleno de los derechos humanos, muy especialmente, los derechos de la infancia, tales como: a la supervivencia, al desarrollo, a la protección y a la participación.

Que los embates que debe enfrentar América Latina, a consecuencia de la pobreza, la desigualdad y la exclusión social, privan a los grupos familiares de los derechos elementales, sometiéndolos a situaciones adversas que impiden su desarrollo armónico.

Que la infancia y la adolescencia son víctimas de fenómenos delictivos como la explotación sexual, la trata y el tráfico de personas, los trabajos forzados, el narcotráfico, la violencia, entre otros.

Que la epidemia del VIH/SIDA constituye una amenaza en contra del derecho a la vida, a la supervivencia y al desarrollo sano y armónico de la niñez y la adolescencia.

Que los Estados de América Latina han establecido la imputabilidad penal, a temprana edad, de los adolescentes, quienes generalmente se encuentran signados por las temibles consecuencias que trae consigo la pobreza, siendo, además, privados de su libertad en condiciones que atentan contra su dignidad, y en muchos casos, expuestos a la violación de su derecho a la defensa y al debido proceso.

Que en algunos países iberoamericanos los medios de comunicación, hasta ahora, no contribuyen con la garantía del derecho que tiene la infancia de acceder a información que resulte de su interés y que le permita su bienestar y correcto desarrollo.

Que a los niños, niñas y adolescentes, muchas veces, se les dificulta el acceso a los sistemas de protección durante situaciones que amenazan o vulneran sus derechos humanos; que, por lo general, no son consultados de manera correcta sobre las cuestiones de su interés, y que, además, no son respetadas sus opiniones.

Que los niños, niñas y adolescentes son agentes activos en los fenómenos migratorios, especialmente de la migración no documentada, haciéndolos más susceptibles a que sus derechos les sean violentados y, por tanto, están más expuestos a riesgos y peligros que aumentan severamente su condición de vulnerabilidad.

Que en algunos países de América Latina han ocurrido hechos de inestabilidad política, social y económica que han amenazado la Democracia, su institucionalidad y la vigencia de los derechos humanos.

Que los desastres naturales atentan contra la vida, la salud, la seguridad y el bienestar de las personas, así como contra el desarrollo de los pueblos, representando un obstáculo para la reducción de la pobreza.

Que la presentación del III Informe de la Federación Iberoamericana de Ombudsman sobre Derechos Humanos: Niñez y Adolescencia, ante el Comité de los Derechos del Niño de la Organización de Naciones Unidas, durante su 40º Período de Sesiones, constituye un hecho histórico para las organizaciones regionales que agrupan Instituciones Nacionales de Derechos Humanos, lo cual refuerza el trabajo de la Federación.

Que es del conocimiento de la X Asamblea General de la Federación Iberoamericana de Ombudsman, el informe de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de El Salvador, sobre la reiteración de actos que atentan contra la misión constitucional que desempeña la Procuradora para la Defensa de los Derechos Humanos de El Salvador, Dra. Beatrice Alamanni de Carrillo, especialmente las últimas amenazas de muerte recibidas el 9 de noviembre de 2005.

Que el Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos en Guatemala está siendo víctima de hostigamientos y amenazas a su vida e integridad personal, con el propósito de menoscabar y obstaculizar su importante trabajo en la defensa y protección de los derechos humanos de los y las guatemaltecas.

Que la recurrente crisis institucional que vive Nicaragua, afecta de manera directa el goce y disfrute de los derechos humanos de las y los nicaragüenses, profundizando los niveles de pobreza y gobernabilidad, siendo agravada la situación por la injerencia de otros Estados, así como por la imposibilidad de que la Institución Nacional de Derechos Humanos cuente con recursos suficientes para desarrollar su función defensorial.

Que la situación de sistemática exclusión social a la que están sometidos importantes sectores de la población boliviana, genera extensibles violaciones a los derechos económicos, sociales y culturales, aspecto que incrementa la preocupación de la comunidad internacional, al tomar ésta conocimiento de la exis-

tencia de comunidades cautivas sometidas a regímenes de semiesclavitud, como es el caso de indígenas guaraníes en la región del Chaco Boliviano.

Que las víctimas de la dictadura paraguaya han solicitado indemnizaciones dentro del marco de la Ley Nº 838/1996, que prevé un sistema de indemnización a las víctimas de violaciones de derechos humanos, durante el período comprendido entre 1954 y 1989; y que les asiste el derecho a recibir las indemnizaciones correspondientes.

DECLARAN QUE:

CONTINUARÁN invirtiendo esfuerzos a fin de fomentar, ampliar y fortalecer la cultura de los derechos humanos en Iberoamérica; así como para fortalecer a la Federación Iberoamericana de Ombudsman como foro para la cooperación, el intercambio de experiencias y la promoción, difusión y fortalecimiento de la institución del Ombudsman en las regiones geográficas de su jurisdicción.

EXHORTAN a los Estados y gobiernos a invertir sus mayores esfuerzos, a fin de garantizar la plena independencia de las instituciones nacionales dedicadas a la promoción y defensa de los derechos humanos, las cuales requieren gozar de capacidad financiera y recursos humanos suficientes, que les permitan realizar una labor eficiente, muy especialmente, en la protección de los derechos humanos de los grupos más vulnerables de la sociedad, entre los que se encuentran la infancia y la adolescencia.

EXHORTAN a los Estados y gobiernos a considerar los derechos contenidos en la Convención sobre los Derechos del Niño, al momento de diseñar e implementar políticas económicas, de modo que se disponga lo adecuado para la plena garantía de los intereses y derechos de la infancia.

EXHORTAN a los Estados y gobiernos a desarrollar estrategias que les permitan cumplir con los objetivos y metas de la Declaración de la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas, en el sentido de no escatimar esfuerzos para liberar a los niños, niñas y adolescentes de las condiciones abyectas y deshumanizadoras de la pobreza.

INSTAN a los Estados a realizar sus máximos esfuerzos para lograr un crecimiento económico sostenido, equitativo y con justicia social que permita eliminar el hambre y la malnutrición, reducir los índices de pobreza, mejorar el sistema de salud y la calidad de vida de las personas y atender a los grupos en situación de vulnerabilidad.

EXHORTAN a los Estados y gobiernos de Iberoamérica a tomar medidas efectivas y urgentes contra la corrupción y a implementar mecanismos de rendición de cuentas, transparencia y eficiencia que permitan el correcto uso de los recursos económicos a favor del desarrollo de los pueblos.

EXHORTAN a los Estados y gobiernos a tomar medidas administrativas, legales y financieras que les permita cumplir con las obligaciones derivadas de

los pactos y convenciones internacionales de reconocimiento y protección de los derechos de la infancia, muy especialmente, las contenidas en la Convención sobre los Derechos del Niño y sus Protocolos Facultativos.

EXHORTAN a los Estados a cumplir con la obligación de presentar los informes periódicos ante el Comité de los Derechos del Niño, dentro de los términos y plazos establecidos, en virtud de la ratificación de la Convención; así como a acatar las observaciones emanadas de ese órgano de tratado.

REITERAN su disposición de difundir las observaciones finales que realice el Comité de los Derechos del Niño, así como de continuar la práctica de presentar informes independientes sobre la situación de los derechos de la infancia, por parte de las instituciones nacionales miembros de la Federación Iberoamericana de Ombudsman.

INSTAN a los Estados iberoamericanos que aún no han ratificado los Protocolos Facultativos de la Convención sobre los Derechos del Niño, relativos a la participación de los niños en conflictos armados; y a la venta de niños, la prostitución y la pornografía infantil, lo hagan como medida para garantizar una protección integral de la infancia.

EXHORTAN a los Estados y gobiernos a sumar esfuerzos para garantizar a los niños, niñas y adolescentes el efectivo acceso a los sistemas de protección, a fin de que sean salvaguardados sus derechos, de manera oportuna, frente a las situaciones que atenten contra el goce pleno y ejercicio de los mismos.

EXIGEN a los Estados, gobiernos y a la sociedad en general brindar una especial atención a los niños, niñas y adolescentes en situación de pobreza, indígenas, con habilidades especiales, migrantes, privados de libertad, de modo que se les garantice el respeto a sus derechos humanos, así como su bienestar, crecimiento y desarrollo.

ACOGEN la recomendación de las funcionarias de las instituciones miembros de la Federación Iberoamericana de Ombudsman de EXHORTAR a los gobiernos a que implementen políticas públicas que garanticen la accesibilidad y la permanencia de niños y niñas en el sistema educativo, especialmente de las niñas, dado que son las más vulnerables a situaciones como el trabajo doméstico, el cuidado de sus hermanos y otros familiares y el embarazo precoz.

SOLICITAN a los Estados y gobiernos legislar e implementar políticas dirigidas a castigar y erradicar en cada uno de los países iberoamericanos los delitos cometidos por las organizaciones nacionales y trasnacionales dedicadas a la explotación laboral y/o sexual, al abuso sexual, al narcotráfico, a la trata y al tráfico y demás situaciones que amenazan o vulneran los derechos humanos de la infancia y la adolescencia.

EXHORTAN a los Estados a implementar políticas y programas de prevención, atención y tratamiento del VIH/SIDA, atendiendo en todo momento al interés superior del niño.

INSTAN a los Estados y a la comunidad internacional a ejecutar de manera urgente e impostergable las medidas tendentes a *Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente*, conforme al contenido de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, así como a atender los planteamientos propugnados en el Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015, aprobado en la Conferencia Mundial sobre Reducción de los Desastres, celebrada en enero de 2005.

RESUELVEN apoyar el exhorto realizado por el Procurador de los Derechos Humanos de Guatemala al Gobierno de los Estados Unidos para que conceda el Estatus de Protección Temporal a la comunidad guatemalteca que habita en ese país, debido a la situación de emergencia que vive Guatemala como consecuencia del paso del huracán Stan.

RATIFICAN su disposición de seguir trabajando en el más alto sentido de colaboración con las distintas instancias de la Organización de Naciones Unidas, como la Secretaría General, la Oficina y Agencias de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos, los órganos de tratado, las Relatorías temáticas, en la promoción y protección de los derechos humanos en la región; así como continuar participando en las sesiones de la Comisión de Derechos Humanos y sus órganos subsidiarios.

INVITAN, respetuosamente, a la Organización de Estados Americanos a crear espacios y mecanismos de participación para las instituciones nacionales de derechos humanos, por lo que recomiendan se tome la experiencia desarrollada por esas instituciones en el seno de las Naciones Unidas.

EXHORTAN a los Estados, gobiernos y a la sociedad en general a implementar las recomendaciones contenidas en el III Informe sobre Derechos Humanos de la Federación Iberoamericana de Ombudsman: Niñez y Adolescencia; y REITERAN su compromiso de dar seguimiento a las recomendaciones realizadas en los informes sobre Migrantes y Derechos de la Mujer.

REITERAN su disposición de continuar realizando investigaciones, informes y comunicados sobre la situación de los derechos humanos en la región, a fin de colaborar con los órganos competentes, nacionales e internacionales, en el diseño de políticas y programas e implementación de acciones orientadas a garantizar los derechos humanos en general, con especial atención a los derechos de los grupos más vulnerables de la sociedad.

SOLICITAN al Estado y al Gobierno de la República de El Salvador, que tome las medidas necesarias que resguarden la integridad física y moral de la Procuradora para la Defensa de los Derechos Humanos de El Salvador, Dra. Beatrice Alamanni de Carrillo, y del personal de su institución, así como que adopte los mecanismos necesarios para que pueda realizar su función con los recursos apropiados para el cumplimiento de las atribuciones que le señala la Constitución de la hermana República de El Salvador.

EXHORTAN al Estado y al Gobierno de la República de Guatemala a tomar medidas urgentes para garantizar la vida e integridad personal del Procurador de

Derechos Humanos de Guatemala, Dr. Sergio Morales, así como el desarrollo pleno de sus funciones a favor de los derechos humanos.

INSTAN a las autoridades de la hermana República de Bolivia a adoptar políticas y mecanismos legales en procura de extinguir las asimetrías sociales, al tiempo de garantizar una distribución de la tierra, incorporando a los sectores indígenas. Asimismo, piden a las autoridades bolivianas adoptar las acciones necesarias para extinguir formas de convivencia prohibidas por el Derecho internacional de derechos humanos, como es la servidumbre, en aras del respeto a la libertad y vida digna de los pueblos guaraníes. INSTAN también a las instancias jurisdiccionales bolivianas, extremar esfuerzos para el enjuiciamiento penal de las autoridades del genocidio de 2003, en el Alto de La Paz.

EXHORTAN al Estado nicaragüense y fuerzas políticas para que a través del diálogo nacional se encuentren caminos de consenso duraderos para la estabilidad y gobernabilidad nacional. Así mismo se exhorta a la Asamblea Nacional de Nicaragua a otorgar un presupuesto suficiente para que la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos desarrolle su misión protectora de los derechos de los nicaragüenses.

SOLICITAN al Gobierno de la República del Paraguay que continúe invirtiendo esfuerzos en la adopción de mecanismos e implementación de sistemas, tendentes a garantizar y hacer visibles los derechos que asisten a las víctimas de violaciones de derechos humanos, acaecidas durante la dictadura de 1954 a 1989.

SOLICITAN, muy respetuosamente, a los Estados y gobiernos de las Repúblicas de Brasil y Chile seguir realizando esfuerzos en la incorporación de la figura del Ombudsman en sus respectivos países; y ALIENTAN al Estado de la República Dominicana a agilizar el proceso de designación del titular de la Defensoría del Pueblo.

Conscientes de que es necesario desarrollar una efectiva lucha contra el narcotráfico, en la que todos los Estados deben estar involucrados y que su combate no es incompatible con la necesidad de preservar la salud de la población y el respeto a los derechos humanos; y en conocimiento de que el Estado colombiano está implementando fumigaciones para erradicar cultivos ilícitos, RECOMIENDAN al Gobierno de dicho país, procurar que las aspersiones que resulten de la fumigación no rebasen el cordón fronterizo con la República de Ecuador.

RESPALDAN:

La decisión de la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno de poner en marcha a la Secretaría General Iberoamericana, como órgano permanente de apoyo para la institucionalización, así como para impulsar la cooperación, la cohesión interna, la proyección internacional y los objetivos de la Comunidad Iberoamericana de Naciones; por lo que expresan su disposición de establecer una relación de cooperación a favor de los derechos humanos en Iberoamérica y el fortalecimiento de la Democracia; y felicitan la designación de Enrique Iglesias como titular de la Secretaría General Iberoamericana.

Los compromisos asumidos por los Jefes de Estado y de Gobierno, en la XV Cumbre Iberoamericana, celebrada en Salamanca, España, mediante los cuales manifestaron su apego a los propósitos y principios contenidos en la Carta de Naciones Unidas, al Derecho internacional, la profundización de la Democracia, el desarrollo, la promoción y protección universal de los derechos humanos, el fortalecimiento del multilateralismo y de las relaciones de cooperación entre los pueblos y naciones, y el rechazo a la aplicación de medidas coercitivas unilaterales contrarias al Derecho internacional.

La destacada y valiente labor de la Procuradora para la Defensa de los Derechos Humanos de El Salvador, Dra. Beatrice Alamanni de Carrillo, por la situación que enfrenta, alentándola a que continúe realizando su labor constitucional de defensa y promoción de los derechos humanos de las y los habitantes de El Salvador.

La actual política de promoción de los derechos humanos de la República Oriental de Uruguay y la iniciativa de su Presidente de enviar ante el Congreso Nacional Uruguayo la Ley de Creación de la Figura del Defensor del Pueblo; dando así cumplimiento al compromiso asumido, en octubre de este año, con los señores Defensores del Pueblo de Argentina, Paraguay y México, quienes lo visitaron con ese propósito.

AGRADECEN:

A la Comisión de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas, la aprobación de la Resolución E/CN.4/2005/L.92/Rev. 119, sobre el «Funcionamiento eficaz de los mecanismos de derechos humanos: instituciones nacionales y arreglos regionales», durante su 61º período de sesiones, mediante la cual se permite a las Instituciones Nacionales intervenir en relación con todos los temas del programa de la Comisión; y el hecho de que en dicha Resolución la Comisión haya tomado nota de la labor de la Federación Iberoamericana de Ombudsman como foro para la cooperación y el intercambio de experiencia.

A la Organización de Estados Americanos, el reconocimiento realizado a la labor que desempeña la Federación Iberoamericana de Ombudsman, mediante la aprobación de las Resoluciones AG/RES. 2132 «Fortalecimiento de los Sistemas Nacionales de Derechos Humanos de los Estados Miembros y Apoyo a la labor de los Defensores del Pueblo, Defensores de los Habitantes, Procuradores o Comisionados de Derechos Humanos (Ombudsman)»; AG/RES. 2075 «Fortalecimiento de los Sistemas de Derechos Humanos en Seguimiento del Plan de Acción de la Tercera Cumbre de las Américas»; y AG/RES. 2130 «Derechos Humanos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familias».

A la Universidad de Alcalá, al Centro de Iniciativas de Cooperación al Desarrollo, por las actividades desarrolladas en el marco del Programa Regional de Apoyo a las Defensorías del Pueblo de Iberoamérica (PRADPI), que cuenta con el auspicio de la Unión Europea y la Agencia Española de Cooperación Internacional.

Especialmente, al Dr. Virgilio Zapatero, Rector de la Universidad de Alcalá; al Dr. Manuel Guedán, Director del Centro de Iniciativas de Cooperación al Desarrollo, y al Profesor Guillermo Escobar, Coordinador de los informes sobre Derechos Humanos de la Federación Iberoamericana de Ombudsman.

Al Comité de los Derechos del Niño, a su Vicepresidente Norberto Liwski, por el apoyo brindado a la Federación en sus trabajos sobre los derechos de la niñez y la adolescencia.

Al Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), por su apoyo en las actividades orientadas a la promoción y defensa de los derechos de los niños y adolescentes en Iberoamérica.

A la Corporación Andina de Fomento (CAF) y al Fondo Especial para Ombudsman e Instituciones Nacionales de Derechos Humanos en América Latina y el Caribe, por su valiosa contribución en la realización del X Congreso y Asamblea de la Federación Iberoamericana de Ombudsman.

FELICITAN:

Al Consejo Rector para el período 2003-2005, presidido por el Dr. Germán Mundaraín, Defensor del Pueblo de la República Bolivariana de Venezuela; y a los Vicepresidentes Dr. Carlos López Nieves, Procurador del Ciudadano Libre Asociado de Puerto Rico; Dr. Henrique Nascimento Rodrigues, Provedor de Justiça de Portugal; Dr. Manuel María Páez Monges, Defensor del Pueblo de la República del Paraguay; Dra. Beatrice Alamanni de Carrillo, Procuradora para la Defensa de los Derechos Humanos de la República de El Salvador, y la Dra. María Eugenia Ávila, Presidenta de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Campeche, México, por la destacada labor desarrollada para el fortalecimiento de la Federación Iberoamericana de Ombudsman, durante su gestión.

Al nuevo Consejo Rector elegido para el período 2005-2007, que quedó presidido por el Dr. Enrique Múgica Herzog, Defensor del Pueblo de España; y demás miembros integrantes: Beatrice Alamanni de Carrillo, Procuradora para la Defensa de los Derechos Humanos de El Salvador; José Luis Soberanes, Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos; Claudio Mueckay, Defensor del Pueblo de la República de Ecuador; Manuel María Páez Monges, Defensor del Pueblo de la República del Paraguay, y Alicia Pierini, Defensora del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires de la República Argentina, a quienes les auguran el mayor de los éxitos.

Al Dr. Manuel María Páez Monges, Defensor del Pueblo de la República del Paraguay, y a los funcionarios de esa institución por la excelente organización del X Congreso Anual de la FIO, así como por la cálida hospitalidad brindada.

Además se adoptó en el Congreso una resolución en apoyo a la propuesta de la comunidad guatemalteca residente en los Estados Unidos de Norteamérica, sobre el otorgamiento de un *status* de protección temporal.

— Reunión de representantes de la Red Iberoamericana de las Defensorías de las Mujeres, en el marco del X Congreso y Asamblea Anual de la Federación Iberoamericana de Ombudsman (FIO), celebrada el 15 de noviembre, y de la cual surgió la siguiente Declaración:

«Recordando que en la reunión ordinaria anual de la Asamblea General de la FIO realizada en Toledo en 1997, se decidió la creación de la RED IBEROAMERICANA DE DEFENSORÍAS DE LAS MUJERES, para garantizar una instancia especializada de alto nivel en la estructura de las instituciones del Ombudsman, encargada de la defensa y promoción de los derechos humanos de las mujeres en la región. Desde 1997 hasta la fecha la Red, a través de las instancias de las Defensorías respectivas, ha impulsado el cumplimiento de los objetivos de defensa, vigilancia, promoción y divulgación de los derechos humanos de las mujeres.

Reafirmando la Declaración de Quito donde se destacó la importancia del aporte de la cooperación técnica internacional al fortalecimiento de las instancias defensoriales de la región y a los proyectos específicos dirigidos a la defensa y protección de los derechos de las mujeres, se hace necesario que los Estados garanticen la sostenibilidad y reforzamiento de estos recursos.

Recordando también que en la Declaración de Quito se señaló la importancia de la continuidad, la profesionalización y especialización de las personas encargadas de las instancias en defensa de los derechos de las mujeres dentro de las Defensorías, Procuradurías, Proveedurías y Comisiones que integran la FIO y la consolidación de los procesos iniciados.

Manifestando nuestra más profunda preocupación por la falta de apoyo y solidaridad por parte de las Defensorías que conforman esta Federación Iberoamericana para la realización, en condiciones óptimas, de la reunión de la Red de Mujeres de esta Federación. Sin embargo, agradecemos a la Defensoría del Pueblo del Paraguay las facilidades prestadas para el desarrollo de la misma.

En concordancia con sus objetivos y funciones, la Red Iberoamericana de Defensorías de las Mujeres

RESUELVE:

PRIMERO. Reiterar la solicitud a la Asamblea General de la FIO para que se incorpore a ésta una representante de la Coordinación de la Red Iberoamericana de Defensorías de las Mujeres electa dentro de su seno, con voz y voto, con el propósito de garantizar una verdadera participación democrática e incluyente en esta instancia. Asimismo solicitamos se dé cumplimiento al artículo 15 de los Estatutos de la Federación Iberoamericana del Ombudsman para que se concrete una representación equitativa de género en el seno del Consejo Rector.

SEGUNDO. Solicitar al Consejo Rector de la FIO el sostenimiento económico de la Red Iberoamericana de Defensorías de las Mujeres para garantizar su funcionamiento de manera continua y regular.

TERCERO. Recomendar a las Defensorías, Procuradurías, Proveedurías, Comisiones y Comisionados integrantes de la FIO la creación dentro de cada institución de un área específica dedicada a la Mujer en el caso de que no existiera.

CUARTO. Solicitar a las y los Ombudsman integrantes de la FIO que alienten a los Estados y gobiernos a la ratificación y aprobación del protocolo facultativo de la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), en aquellos países en que no se hubieran realizado.

QUINTO. Reconocer los feminicidios existentes en varios de los países latinoamericanos y peticionar a las y los Ombudsman integrantes de la FIO que recomienden a los Estados y gobiernos a implementar políticas públicas tendentes a la eliminación de los delitos contra las mujeres y a asegurar las sanciones penales a los perpetradores de esos crímenes.

SEXTO. Insistir en redoblar esfuerzos destinados a contrarrestar, prevenir, sancionar y erradicar la violencia basada en razones de género y de dar continuo y sistemático seguimiento a la implementación de los objetivos de la Convención de Belém do Pará.

SÉPTIMO. Solicitar a las Defensorías, Procuradurías, Proveedurías, Comisiones y Comisionados Nacionales integrantes de la FIO, que hagan partícipe a las instituciones estatales, provinciales, regional-autonómicas y municipales (en los países donde existen estas instancias), de toda la información y actividades referidas a la temática de género.

OCTAVO. Proponer la institucionalización y transversalización de la perspectiva de género en todo el quehacer de todas las Defensorías, Procuradurías, Proveedurías, Comisiones y Comisionados integrantes de la FIO y en las distintas temáticas desarrolladas en los congresos de esta Federación.

NOVENO. Llamar la atención de esta Federación para que sus miembros implementen las acciones necesarias para prevenir y erradicar prácticas tales como: trata, tráfico y explotación sexual que afectan a un número muy importante de niños, pero especialmente a las niñas de nuestros países.

DÉCIMO. Urgir, además, para que esta Federación haga valer todo su peso y fuerza moral para evitar que niñas y niños sean reclutados forzadamente en grupos guerrilleros y fuerzas militares y paramilitares, en el marco del conflicto armado que afecta principalmente a Colombia.

UNDÉCIMO. Instar a las Defensorías, Procuradurías, Proveedurías, Comisiones y Comisionados integrantes de la FIO, a redoblar los esfuerzos para exigir a sus respectivos gobiernos para que implementen políticas públicas que garanticen la accesibilidad y la permanencia de niños y niñas en el sistema educativo, especialmente de las niñas, dado que son las más vulnerables a situaciones como el trabajo doméstico, el cuidado de sus hermanos y otros familiares, el embarazo precoz, y el contagio del VIH/SIDA, entre otros.

DUODÉCIMO. Informar a las Defensorías, Procuradurías, Proveedurías, Comisiones y Comisionados integrantes de la FIO, que esta Red Iberoamericana de Defensorías de las Mujeres llevará a cabo, con el apoyo del Síndic de Greuges de la Comunidad Valenciana, el Foro Público sobre los Derechos de Género y la reunión preparatoria al XI Congreso Anual y Asamblea de esta Federación; por lo que se solicita el apoyo de cada una de las instituciones que la conforman, a fin de garantizar el buen desarrollo de este encuentro.

Suscrita en la ciudad de Asunción el 17 de noviembre de 2005, por las representantes que conforman la Red Iberoamericana de Defensorías de las Mujeres».

4.2. Visitas y actos oficiales

— Reunión con el Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Sergio García Ramírez.

— Visita del Embajador del Reino de Marruecos en España, Omar Azziman.

— Reunión en Chile con el Presidente del Tribunal Constitucional, Juan Colombo, con el Ministro de Justicia, Luis Bates, con el Ministro Secretario General de la Presidencia, Eduardo Dockendoff y con magistrados del Tribunal Supremo.

— Reunión con el Comisionado Presidencial para los Derechos Humanos de Guatemala, Frank la Rue, y con la Viceministra de Relaciones Exteriores, Marta Altolaguirre.

— Presentación de la conferencia sobre «La Seguridad en Europa y los Derechos Humanos», a cargo del Comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa, Álvaro Gil-Robles y Gil Delgado.

— Reunión con el Defensor Nacional de la Defensoría Penal Pública de Chile, Rodrigo Quintana Meléndez, con el Defensor Regional de la Región Metropolitana, Eduardo Sepúlveda, con el Jefe del Gabinete del Defensor Nacional, Gonzalo Berrio, y con el Encargado de Cooperación Internacional, Alejandro Salinas.

— Visita del Embajador de Suecia, Anders Rönquist.

— Reunión con el profesor titular de la Universidad central de Venezuela y ex ministro de Ciencia y Tecnología, Carlos Genatios.

— Reunión en Jerusalén del Defensor del Pueblo con su homónimo en Israel, Micha Lindens Trauss.

— Asistencia a la ceremonia de entrega del Premio Samuel Toledano 2005.

4.3. Colaboración

— Reunión con los Adjuntos del Provedor de Justiça de Portugal, José Luis Pereira Coutinho y Antonio Manuel Macedo de Almeida.

— Visita de fiscales uruguayos que realizan pasantía en el Centro de Estudios Jurídicos del Ministerio de Justicia.

— Reunión con el Comisario para los Derechos Humanos del Consejo de Europa, Álvaro Gil-Robles y Gil-Delgado.

— Reunión con una delegación del Defensor del Pueblo de Suecia, presidida por su Adjunta Primera, Cecilia Nordenfelt.

— Lectura de la lección magistral «La relación del Defensor del Pueblo con el Parlamento y las administraciones locales», a invitación de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile.

— Conferencia «El papel del Defensor del Pueblo, de España, en la tutela de los Derechos Humanos», a invitación de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile.

— Visita del Defensor del Pueblo a la República de Chile para apoyar los esfuerzos en pro de la creación de la figura de un Ombudsman. Encuentro con el Presidente de la Cámara de Diputados de Chile, Gabriel Ascencio, con la Comisión de Derechos Humanos, Nacionalidad y Ciudadanía y con el Presidente de la Comisión Defensora Ciudadana, Francisco Fernández Fredes.

— Reunión con el Personero Municipal de Cali (Colombia), Adolfo León López Giraldo.

— Reunión con grupos de las centrales sindicales de UGT, CCOO y USO que, junto a una delegación de dirigentes sindicales colombianos expusieron los problemas sobre el deterioro de los derechos humanos y sindicales en Colombia.

— Reunión con el Director General de la Asociación para la Prevención de la Tortura, Mark Thomson, en relación con la presentación del protocolo preventivo en centros de internamiento.

— Reunión con el Ombudsman de Sindh, Karachi (Pakistán), sobre intercambio de puntos de vista del funcionamiento de ambas instituciones.

— Encuentro con una comisión de parlamentarios europeos en misión de información sobre la aplicación de la Ley Reguladora de Actividad Urbanística de la Comunidad Valenciana.

— Reunión con el Representante de España del Alto Comisionado de las Naciones Unidas, Carlos Boggio, con el Director Adjunto del Bureau de Europa del ACNUR, Oluseyi Bajulaiye, y con Deborah Elizondo.

— Reunión con el Defensor del Pueblo de la República Bolivariana de Venezuela y Presidente de la FIO, Germán Mundaraín, y su Directora de Asuntos Internacionales, Raizabel Díaz.

— Reunión con el Comisionado Nacional de los Derechos Humanos de Honduras y Presidente del Consejo Centroamericano de Procuradores de Derechos Humanos, Ramón Custodio.

— Reunión con una delegación de la República de Serbia, encabezada por el Ministro de Administración Estatal y Autogestión Local del Gobierno, Zoran Loncar Tema.

— Encuentro con la Defensora del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, Alicia Beatriz Pierini, acompañada por el Embajador de Argentina, Carlos Bettini.

— Visita de alumnos provenientes de distintas administraciones públicas de países del sur de América, a través del Centro de Estudios Locales y Territoriales del INAP.

— Visita de una delegación del Ombudsman de Corea del Sur.

— Reunión con el Comité Europeo para la Prevención de la Tortura.

— Asistencia a la audiencia pública sobre la Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

— Reunión de trabajo con miembros de la Asociación «Human Rights Watch» para analizar el informe sobre «Medidas antiterroristas en España».

— Visita de un miembro de la Fundación Internacional para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP), Miguel Utray, para presentar el Proyecto EUROsocial.

— Reunión con el Provedor de Justiça de Portugal, Henrique Nascimento Rodrigues, y el Raonador del Ciutadá de Andorra, Pere Canturri Muntaya.

— Entrevista con un antiguo preso del Penal Perito Moreno de Quito (Ecuador) para la entrega de un informe sobre la situación penitenciaria en aquel país.

— Reunión con Antonio Alonso Marcos, de Helsinki España, para presentación del proyecto de educación en Derechos Humanos en centros de primaria y secundaria de la Comunidad de Madrid.

— Reunión con participantes en el Tercer Curso para Asesores Jurídicos Parlamentarios Iberoamericanos y de la Unión Europea.

— Reunión en la Agencia Española de Cooperación Internacional en relación con el apoyo al Programa Regional a las Defensorías del Pueblo en Iberoamérica promovido por el CICODE y para tratar sobre la programación en el 2006 en los Centros de Iberoamérica.

— Asistencia a la VII Conferencia iberoamericana de ministros, ministras y altos responsables de infancia y adolescencia.

— Asistencia a las Jornadas celebradas con motivo de la posible creación de la figura del Defensor del Pueblo en Uruguay.

— Reunión con el Director General de la Oficina de la OIT en España, Juan Felipe Hunt Ortiz y la Directora del Programa Regional para las Américas, Martha Pacheco.

— Reunión con un grupo de expertos de la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI).

5. COOPERACIÓN TÉCNICA, DIVULGACIÓN Y DIFUSIÓN

A continuación, se ha intentado clasificar un variado conjunto de actividades, cuya naturaleza resulta en ocasiones de difícil precisión. En general, se trata de iniciativas mediante las que la Institución procura fomentar su presencia en la sociedad para, de esa manera, acercar sus recursos institucionales al conjunto de los ciudadanos.

5.1. Actividades de cooperación

— Jornadas internacionales sobre terrorismo islamista, organizadas por la Comunidad de Madrid y la Fundación Justicia en el Mundo, de la Unión Internacional de Magistrados. Participación en la mesa redonda «Las instituciones y las administraciones públicas frente al terrorismo islamista».

— Participación en una mesa redonda sobre el «Recuerdo y memoria del Holocausto: acto de homenaje a las víctimas y reflexión», organizada por Diálogo Europeo.

— Conferencia en la V Jornada del Proyecto «La Escuela, promotora de una cultura de paz. Decenio 2001-2010», con el título «Los derechos de las personas y la paz».

— Reunión con el Subdirector General de Inspección de Personal y Servicios de Seguridad del Ministerio del Interior, Maximiliano García Cantos.

— Asistencia al testimonio del acto de donación por parte de César Egido Serrano, de la Fundación Gestión Mecenazgo, de los derechos de autor generados por su obra «Euzkadi: el crimen y las sombras», a favor de la Fundación Víctimas del Terrorismo.

— Participación en la Sesión Conmemorativa del Centenario del Ilustre Colegio de Abogados de Sabadell con la conferencia «La evolución de nuestro Estado democrático y de Derecho desde la aprobación de la Constitución».

— Auspiciado por el Instituto Cultural Israel-Iberoamérica y por la Asociación de Amistad Israel-España, conferencia en el Instituto Truman de Investigación y Promoción de la Paz, con el título «Identidades y fronteras culturales en España».

— Jornadas-Taller sobre «La acción humanitaria y la exclusión social en los países desarrollados», organizada por el Departamento de Salud Pública, Historia de la Ciencia y Ginecología de la Universidad Miguel Hernández de Elche y apoyadas por el Defensor del Pueblo.

— Reunión con la Asociación Dignidad y Justicia.

— Reunión con el presidente y miembros de la Fundación Independiente.

— Reunión con la Unión y Entidades de Atención al Drogodependiente (UNAD).

— Reunión con la Responsable de Campañas e Investigación de la Sección Española de Amnistía Internacional, Giulia Tamayo, con el Investigador del Secretariado Internacional, Roberto Stefani, y con la Coordinadora del Equipo de Refugiados, Icíar Ruiz Jiménez.

— Reunión del Jurado que acordó los premios a los escolares de enseñanza primaria y secundaria participantes en el concurso de dibujos «Defensor del Pueblo 2005» para la promoción de los Derechos Humanos.

— Reunión de trabajo con el Presidente del Consejo General de la Abogacía Española, Carlos Carnicer.

— Visita de Elena Zarraluqui, miembro de la Asociación de Abogados de Familia.

— Inauguración del 12 Encuentro de la Asociación Española de Abogacía de la Familia.

— Reunión de trabajo con el Secretario General de la Coalición Española contra el Racismo y la Xenofobia (CECRA).

— Participación en las Jornadas sobre Protección Jurídica en la Incapacidad, organizadas por el Gobierno de La Rioja, con la conferencia «Hacia la integración social de las personas discapacitadas, su protección en el ordenamiento jurídico».

— Participación en las Jornadas sobre la Justicia Tributaria y el Defensor del Contribuyente en España, organizada por la Oficina del Defensor del Contribuyente del Ayuntamiento de Madrid, con la conferencia «La defensa de los derechos y garantías del contribuyente por el Defensor del Pueblo».

— Asistencia a la conferencia impartida por el Secretario General del Frente Polisario, Mohamed Abdelaziz.

— Participación en el II Encuentro de Magistrados organizado por la Asociación Profesional de la Magistratura, con la conferencia «La imagen de los jueces».

— Jornada de trabajo con la Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior con participación en la mesa redonda «Presión migratoria y situación de las fronteras en Ceuta y Melilla. Propuestas de acción desde España y la Unión Europea».

— Participación en el III Congreso sobre Violencia contra la Mujer organizado por la Diputación Provincial, con la conferencia «La necesidad de otorgar un tratamiento integral al fenómeno de la violencia de género (La Ley Orgánica 1/2004, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género)».

— Asistencia a los actos del Año Europeo de la Ciudadanía a través de la Educación celebrados en el Ministerio de Educación y Ciencia.

— Conferencia en el máster en Necesidades y Derechos de la Infancia y la Adolescencia en la Universidad Autónoma de Madrid.

— Asistencia a la clausura del I Congreso de Protección de Menores: Programas de Acogimiento, organizado por la Consejería de Familia y Asuntos Sociales de la Comunidad de Madrid.

— Reunión con el Presidente de UNICEF y el Director de Movilización Social y Educación para el Desarrollo de esta organización.

— Participación en la mesa redonda sobre «La Defensa Institucional de las personas con discapacidad», organizada por la Confederació Coordinadora de Discapacitats Fisics de la Comunitat Valenciana.

— Reunión con el Rector de la Universidad de Alcalá, Virgilio Zapatero.

— Asistencia a la presentación del Plan Madrid de Convivencia Social e Intercultural en el Círculo de Bellas Artes de Madrid.

— Conferencia en el VI Curso de Ascenso a la categoría de Comisario Principal del Cuerpo Nacional de Policía «La actividad policial valorada desde la Institución del Defensor del Pueblo», celebrada en el Centro de Promoción de la División de Formación y Perfeccionamiento de la Dirección General de la Policía.

5.2. Divulgación y difusión

— Encuentro con los alumnos del Colegio Nuevo Equipo de Madrid con motivo de la celebración del Día Cultural, dedicado a «La paz y la no violencia».

— Presentación del libro «La destrucción de los judíos europeos», de Raúl Hilberg, en el Círculo de Bellas Artes de Madrid.

— Participación en el Primer seminario sobre inmigración: ante el reto del siglo XXI, organizado por la Academia de Guardias y Suboficiales de la Guardia Civil Úbeda-Baeza con la conferencia «El papel del Defensor del Pueblo en relación con el fenómeno de la inmigración».

— Asistencia al acto de entrega del II Premio Joven de Investigación de Familia, organizado por la Fundación Acción Familiar en el Consejo Económico y Social de Madrid.

— Asistencia a la audiencia con Su Majestad el Rey concedida a la Comisión Gestora, al Jurado y al galardonado de la XIX edición del Premio Juan Lladó de apoyo a la cultura y a la investigación.

— Presentación del libro «El genocidio de Guatemala a la luz de la sociología militar», de Prudencio García, organizado por la Casa de América, la Editorial SEPHA y la Asociación Foro Milicia y Democracia.

— Curso organizado por la Fundación Francisco Largo Caballero, dentro de los cursos de verano de la Universidad Complutense «España en la memoria de tres generaciones: de la esperanza a la reparación», celebrados en El Escorial (Madrid). Participación con la conferencia «Memoria de la transición política».

— Intervención en el acto de apertura de la Conferencia Europea sobre Calidad Asistencial, organizada por el Instituto Europeo de Salud y Bienestar Social en el Palacio de Congresos de Madrid.

— Lección inaugural del curso 2005-2006 organizado por el club La Opinión-El Correo de Zamora con la conferencia «Los Derechos constitucionales, culminación del deseo de libertad».

— Participación en las XIV Jornadas de Integración - II Jornadas Hispano-Lusas de Parálisis Cerebral, organizadas por la Universidad de Extremadura con la conferencia «Violencia escolar entre iguales: informe del Defensor del Pueblo».

— Intervención en la apertura del seminario del proyecto europeo «Justicia, derechos e inclusión para personas con discapacidad intelectual», organizado por la Universidad de Alicante, FEAPS e Inclusión Europe con el título «Acceso a la Justicia de las personas con discapacidad».

— Asistencia al acto de entrega del XI Premio Pelayo para Juristas de Reconocido Prestigio, organizado por Pelayo Mutua de Seguros en el Casino de Madrid.

— Conferencia-desayuno en el hotel Ritz de Madrid organizada por el Foro de la Nueva Sociedad, Tribuna de Nueva Economía consagrada a los temas sociales con el título «Defensa de los derechos constitucionales y control de la Administración».

— Participación en la inauguración del seminario «Propiedad, conocimiento y derecho intelectual», organizado por la Sociedad de Gestión Artistas Intérpretes o Ejecutantes y la Universidad de Alcalá, y con la conferencia «Propiedad Intelectual y Derechos

Humanos». En este mismo ámbito, al Defensor del Pueblo se le impuso la beca y título de miembro honorífico del Claustro Universitario de las Artes.

— Inauguración del simposio «Discriminación por la edad, una cuestión de derechos humanos: de las palabras a la acción», organizado por la Confederación de Organizaciones de Mayores, en el Palacio de Congresos y Exposiciones de Madrid.

— Conferencia «Los Derechos Humanos y el Progreso Social» organizada por la Cátedra «Almirante Álvarez Ossorio» de la Escuela Naval Militar de Marín (Pontevedra).

— Intervención en el congreso «La función pública al servicio de los ciudadanos», organizado por la Comunidad de Madrid (Consejería de Presidencia) con la conferencia «Las quejas de los ciudadanos ante el funcionamiento de los servicios y los empleados públicos», en la Fundación Canal-Canal de Isabel II.

— Participación en el I Congreso Internacional del Centro de Estudios sobre la transición democrática española, «El agotamiento del franquismo y las raíces de la transición política» con la intervención en la sexta sesión «Hablan los protagonistas», en la Universidad San Pablo-CEU.

— Lectura del artículo 54 de la Constitución Española con motivo de la conmemoración de su XXVII aniversario, organizado por el Ayuntamiento de Madrid.

— Conferencia en los actos conmemorativos del Día de la Constitución organizados por la Diputación Provincial de Burgos con el título «Derechos constitucionales y consolidación democrática».

— Jornada de Lectura Escolar de la Declaración de Derechos Humanos 2005, organizada por la ONG Globalización de Derechos Humanos realizada en la Sala de Columnas del Congreso de los Diputados, donde se hace entrega de los premios del «Concurso Defensor del Pueblo 2005».

— En la entrega de los Premios Previsión Sanitaria Nacional a los Profesionales se dictó la conferencia «La importancia de los colegios profesionales en la defensa de los derechos fundamentales de los ciudadanos» en el Colegio Oficial de Médicos de Madrid.

— Asistencia a la presentación de la campaña del Consejo General de la Abogacía «Conocer la Constitución, es tu derecho».

— Participación en el II Foro nacional «Infancia, televisión y educación», en el salón de actos de Radio Televisión Española.

— Asistencia a las Jornadas de «Violencia e Infancia», organizadas por UNICEF y realizadas en el Congreso de los Diputados.

— Conferencia en el Instituto Nacional de Administración Pública para los Secretarios de Ayuntamiento.

— Participación en las II Jornadas de Calidad en el Centro de Servicios Sociales de Logroño con la conferencia «La gestión de la calidad en los servicios sociales».

— Asistencia al XII Encuentro de la Asociación Española de Abogados de Familia.

— Asistencia y participación en el X Congreso Internacional de Educación Familiar, organizado por el Departamento de Educación, Asociación Internacional de Formación e Investigación en Educación Familiar, de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, con la conferencia «La violencia intrafamiliar desde la perspectiva del Defensor del Pueblo».

— Entrevista con la Presidenta de la Asociación «Stop Accidentes».

— Inauguración de las jornadas sobre «El Derecho y los derechos de los niños» organizado por la Universidad de Alcalá.

— Clases impartidas a los alumnos del II máster sobre Protección de los Derechos Humanos de la Universidad de Alcalá en relación a los temas «El Defensor del Pueblo de España: la tramitación de quejas en la Adjuntía Primera» y «Derechos humanos y desarrollo ante el siglo XXI».

5.3. Visitas, homenajes y actos oficiales

Se relacionan a continuación algunos encuentros y actos diversos de naturaleza singular, que contaron con la participación o la asistencia del Defensor del Pueblo.

— Acto de entrega del Premio de Derechos Humanos Rey de España (primera edición) a Pastoral da Criança, de Brasil, bajo la presidencia de Sus Majestades los Reyes.

— Acto del Día Oficial de la Memoria del Holocausto y la prevención de los crímenes contra la Humanidad, organizado por el Congreso de los Diputados.

— Participación en la Mesa Redonda «Avances jurídicos por la libertad», dentro del homenaje a Gregorio Ordóñez «1995-2005 Gregorio Ordóñez: diez años de lucha contra el miedo».

— Visita de la promoción de alumnos 2004-2005 de la Escuela de Práctica Jurídica del Colegio de Abogados de Vizcaya.

— Visita de los alumnos del Centro de Estudios Locales y Territoriales del INAP.

— Asistencia a la entrega del II Premio Solidaridad de Telemadrid a Santiago Mero López.

— Asistencia al acto solemne de conmemoración del XXV aniversario del Tribunal Constitucional.

— Inauguración de la sede de la Institución de la Defensoría del Pueblo de Castilla-La Mancha.

— Participación en el ciclo conmemorativo del XX Aniversario de la Ley del Síndic de Greuges de Catalunya con la conferencia «El Ombudsman como Comisionado de defensa de los derechos. Control de la Administración y otras funciones».

— Entrega de los primeros premios José María de Llanos a la Defensa de los Derechos Humanos a Enrique Múgica Herzog y el de la Labor Educativa al Padre Roberto Guevara Rubio.

— Asistencia al acto de conmemoración del XXV aniversario del Consejo General del Poder Judicial.

— Asistencia al XXX aniversario de la proclamación de Su Majestad el Rey.

— Asistencia al acto de entrega de los Premios de Previsión Sanitaria Nacional a los Profesionales Universitarios.

— Asistencia a la presentación del libro «Comentarios a la Constitución Europea», dirigido por el Catedrático de Derecho constitucional, Enrique Álvarez Conde.

— Asistencia a la imposición de condecoraciones San Raimundo de Peñafort a los ponentes que elaboraron el informe de la Ley Concursal.

— Visita de estudio a la localidad de Curitiba (Brasil), por invitación de «Pastoral da Criança», entidad galardonada con el I Premio Rey de España de Derechos Humanos.

5.4. Cursos propios

— Seminario «La protección de los derechos económicos, sociales y culturales», patrocinado por el Defensor del Pueblo, dentro de los cursos de verano de la Universidad Internacional Menéndez Pelayo, realizado en el Palacio de la Magdalena de Santander, del 29 de agosto al 2 de septiembre.

— Seminario «Los Derechos Humanos en Europa desde la perspectiva del Defensor del Pueblo», organizado por la Universitat d'Estiu d'Eivissa y Formentera y patrocinado por el Defensor del Pueblo, en colaboración con la Universidad de las Illes Balears y el Consell Insullar de Eivissa i Formentera, realizado en Ibiza, del 5 al 9 de septiembre.

6. CONVENIOS Y ACUERDOS

Forman parte integrante de la actividad ordinaria del ejercicio aunque su desarrollo potencial abarque un periodo temporal más prolongado.

— Convenio de colaboración entre la Universidad Miguel Hernández de Elche y el Defensor del Pueblo para la organización de unas Jornadas-Taller sobre «La acción humanitaria y la exclusión social en los países desarrollados». Firmado en Madrid, el 11 de mayo.

— Convenio de colaboración entre la Institución del Defensor del Pueblo, el Govern de les Illes Balears, el Consell Insular d'Eivissa i Formentera y la Universitat de les Illes Balears para la organización de la sexta edición de la Universitat d'Estiu d'Eivissa i Formentera 2005. Firmado en Eivissa, el 24 de junio.

— *Addenda* al Convenio de colaboración entre la Institución del Defensor del Pueblo, el Govern de les Illes Balears, el Consell Insular d'Eivissa i Formentera y la Universitat de les Illes Balears para la organización de la sexta edición de la Universitat d'Estiu d'Eivissa i Formentera 2005. Firmado en Eivissa, el 5 de septiembre.

— Convenio de colaboración entre la Institución del Defensor del Pueblo y la Universidad Internacional Menéndez Pelayo para la organización de un encuentro sobre «La protección de los derechos económicos, sociales y culturales». Firmado en Madrid, el 26 de agosto.

— Firma del Convenio de colaboración entre la Institución del Defensor del Pueblo y el Consejo Superior de Investigaciones Científicas-Estación Biológica Doñana. Firmado en Madrid, el 4 de noviembre.

— Firma del tercer Protocolo de colaboración anexo al Convenio de colaboración entre el Comité Español del Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y la institución del Defensor del Pueblo. Firmado en Madrid, el 1 de diciembre.

VII. CONCLUSIONES

Quizá sea más preciso hablar de resumen final que de conclusiones en un informe de las características que este tiene. No se trata aquí de elaborar conclusiones en sentido propio, sino de facilitar u orientar la lectura de su amplio contenido poniendo de relieve los hitos que en cada parcela de actuación nos han parecido más interesantes.

Eso quiere decir además que también interviene un claro elemento subjetivo a la hora de resaltar determinadas características y de atenuar o eliminar otras, pero ese es el calvario de cualquier resumen y con eso hemos de entendernos. Lo que seguramente sí es factible es que, tanto con la presentación como con este colofón del Informe, quien se enfrente al análisis de su contenido global encuentre más llevadero su trabajo.

Este resumen conclusivo se divide para mayor facilidad en dos núcleos fundamentales, como viene siendo usual: el dedicado a los datos globales y el que pretende señalar las actuaciones más significativas llevadas a cabo durante el ejercicio 2005.

1. DATOS GLOBALES

Quien formula una reclamación, quien tiene alguna petición que hacer, por no haber sido atendido adecuadamente en sus obligadas y muy numerosas relaciones con las Administraciones Públicas, es el «cliente» natural de la Institución del Defensor del Pueblo. Sea mediante una petición (queja) individual o personal, sea por medio de un cauce colectivo ofrecido por una asociación, una entidad de las llamadas no gubernamentales, o una agrupación ciudadana de interés del tipo que sea, las personas que acuden al Defensor del Pueblo configuran el centro de la actividad de este. Aunque, por supuesto, se produzcan también reclamaciones/quejas de oficio, es la iniciativa ciudadana la que de manera más explícita pone de manifiesto la aceptación o escepticismo respecto de esta figura constitucional. Afortunadamente, los ciudadanos españoles van adquiriendo, día tras día, cada vez más conciencia de los derechos y libertades que la Constitución les otorga y por ello conocen mejor las garantías que para los derechos y libertades establece la misma Constitución.

1.1. Número de quejas

Como ya queda aludido, el módulo principal sobre el que se cuantifica la actividad del Defensor es la petición, reclamación o queja de cada ciudadano, bien sea mediante

la exigencia de un expediente individual bien se agrupe, a efectos de economía de medios, en un expediente colectivo. Es cierto que también se incoan y tramitan expedientes de oficio que, ciertamente, son de gran importancia pero el indicador de número de ciudadanos que se dirigen a la Institución es, quizá, el más llamativo en lo que concierne a la actividad del Defensor. Ahora bien, como ya se mostró en algún Informe precedente, tan sólo se computa como tal la petición del ciudadano cuando se vierte en un expediente de queja, sea éste individual o colectivo. No se computan como tales otras actividades, por ejemplo, las visitas o peticiones de información y orientación, que no son consideradas como *actuaciones* equiparables a esa presencia firme del ciudadano en el expediente exigida por la queja propiamente dicha aunque, como es lógico, esas *actuaciones* incrementen la carga de trabajo de la plantilla del Defensor.

En el ejercicio 2005, el número total de ciudadanos que dirigieron su queja al Defensor del Pueblo fue de 39.750. De este total, 13.962 reclamaciones dieron lugar a expedientes de carácter individual, 25.648 a expedientes de naturaleza colectiva y 140 actuaciones propias se configuraron como quejas en expedientes de oficio. Así, pues, el total de reclamaciones o quejas supuso un incremento del 37,1% respecto del año anterior, en el que se produjeron 28.990 reclamaciones, teniendo además en cuenta que éste había registrado a su vez un aumento notable sobre el año precedente.

Casi todas esas quejas procedían de territorio español y tan sólo 354 se remitieron desde países extranjeros. Entre las procedentes de las distintas comunidades autónomas destacan, aparte de las de Madrid, las enviadas desde Extremadura (3.477), Comunidad Valenciana (2.856), Cataluña (1.689), Andalucía (1.671), y Castilla y León (1.112). Entre las recibidas del extranjero, destacaron por su volumen en el ejercicio 2005 las procedentes de Argentina (40), Francia (38), Marruecos (26) y Colombia (24). Por lo que se refiere a sectores de actividad de las administraciones públicas es necesario mencionar el impresionante «despegue» de las peticiones ciudadanas relativas a la ordenación territorial y, en concreto, al medio ambiente, las derivadas de la administración económica, las del ámbito de la educación y la cultura, y las relacionadas con la sanidad y los asuntos sociales.

1.2. Estado de tramitación

De todas las quejas presentadas, fueron admitidas a trámite 26.693, o sea, un 71,42%, y no admitidas por distintas causas 10.682 equivalentes al 28,58% del total. Aparte de la suma de estos dos grupos (admitidas/no admitidas a trámite), es preciso mencionar otro conjunto de quejas sobre el cual no se había producido decisión acerca de su admisión al cerrar el Informe, bien porque estaban pendientes de tramitación o estudio previo, bien porque estaban pendientes de cierta información adicional requerida al propio interesado.

Además de estas cifras, es preciso anotar las de las quejas procedentes de ejercicios anteriores pero que fueron abiertas o reabiertas en el año 2005. Se trata de un total de 1.566 casos y de ellos 982 corresponden a una decisión de admisión, 539 de reapertura cuando ya estaban cerrados y 45 de reposición, cuando se encontraban en suspenso.

1.3. Eficacia de la supervisión

Las resoluciones del Defensor, formuladas ante las administraciones públicas, elaboradas como consecuencia de las quejas investigadas durante el ejercicio 2005, alcanzaron una cifra total de 396, compuesta por 139 recomendaciones, 156 sugerencias, 96 recordatorios de deberes legales y 5 advertencias.

Las resoluciones *atendidas* por las administraciones, esto es, las respondidas, bien admitiéndolas en sus propios términos, bien razonando adecuadamente el oportuno desacuerdo con lo propuesto, se sitúan en niveles porcentuales parecidos a los de ejercicios precedentes.

2. ACTUACIONES DESTACABLES

Teniendo en cuenta el componente de subjetividad que siempre caracteriza cualquier opción en este sentido, cabe señalar unas cuantas actuaciones que por diversas circunstancias (número de personas afectadas, repercusión en los medios de comunicación, novedad del planteamiento de la reclamación o queja...) merecen destacarse en cada una de las parcelas que, dentro de la Institución, se encargan de la tramitación correspondiente.

2.1. Función y Empleo públicos

Siguiendo la tendencia general que se viene observando desde hace tiempo, el volumen de personal al servicio de las administraciones públicas continúa redistribuyéndose entre las mismas. De tal manera que, en la actualidad, el 49,9% de los empleados públicos lo son de las comunidades autónomas; el 23,7%, de las entidades locales; el 22,5% de la Administración estatal, y el 3,9% restante corresponde a personal de universidades.

Como asuntos generales dignos de mención, destacan las quejas sobre las prestaciones por jubilación de alcaldes y concejales, con dedicación exclusiva, que ejercieron el cargo tras la primera convocatoria democrática de elecciones municipales sin posibilidad de cotizar dentro del Sistema de Seguridad Social; o las deficiencias en la realización de determinadas pruebas de acceso (anomalías en los ordenadores, negativa a facilitar copias de los exámenes realizados, retrasos en la publicación de los nombramientos, redacción confusa o sesgada de las bases de convocatoria, exigibilidad del pago de la tasa por derechos de examen...), así como las cuestiones relativas a movilidad y *mobbing* o acoso laboral, con una cifra estabilizada de quejas.

Por núcleos estatutarios, es preciso aludir a las quejas que afectan: al personal de los servicios de salud (retraso en los procesos de selección y provisión de plazas, equiparación de titulaciones y formación de los técnicos superiores sanitarios con los de países de la Unión Europea, y desarrollo del régimen jurídico correspondiente); a la función pública docente (inadmisibilidad de representación en actos previos a las oposiciones, exigencia del conocimiento de lenguas cooficiales, traspaso de funcionarios del cuerpo

de profesores de EGB de instituciones penitenciarias en el País Vasco, flexibilización del permiso de lactancia en Extremadura, sistemas de traslado y evaluación del profesorado universitario); al personal al servicio de la Administración de justicia (expedición del carné de identificación en la Comunidad de Madrid, cumplimiento de la oferta de provisión de plazas, efectividad de los derechos económicos); al personal de instituciones penitenciarias (excesiva carga por falta de recursos de personal, sistema de promoción interna); al personal al servicio de la Administración militar (situación de los militares de complemento, prestaciones en caso de militares de carácter temporal con baja médica en la Guardia Civil), y al personal laboral al servicio de las administraciones y organismos públicos (procesos de selección y provisión, regulación de guardias médicas, periodo prolongado en excedencia forzosa después de periodo de privación de libertad por sentencia condenatoria).

2.2. Defensa e Interior

Sigue creciendo el número de internos —penados y preventivos— en centros penitenciarios durante 2005, aunque el porcentaje de incremento (2,7%) sea menor que en el ejercicio precedente (6,8%). Esta tendencia a la masificación es preocupante dada la finalidad constitucional de «la reeducación y reinserción social» para las penas privativas de libertad y la garantía de los derechos fundamentales de los condenados.

La supervisión de la *Administración penitenciaria*, aparte de las visitas efectuadas durante el ejercicio a doce centros, se ha dirigido a investigar los fallecimientos en prisión, con la finalidad de prevenir suicidios y evitar en lo posible los efectos del consumo de drogas y a procurar el más alto nivel de salud en los presos, con un seguimiento de las actuaciones de la Administración en esta materia (consultas ordinarias y especializadas, enfermedades asociadas al VIH, tuberculosis, enfermedades de transmisión sexual, patología psiquiátrica...).

En cuanto a *seguridad ciudadana*, la Institución ha manifestado su parecer favorable al borrador de anteproyecto de ley «integral para la protección de las víctimas del terrorismo», a petición del Alto Comisionado de apoyo a las víctimas. También se abrió una investigación de oficio sobre el llamado «caso Roquetas», y se han estudiado los problemas planteados por la proliferación e intensificación de la actividad de las denominadas «bandas latinas y juveniles».

Los asuntos relacionados con el *tráfico* de automóviles generan quejas acerca de la viabilidad y formalidades necesarias en cuanto afecta a la regulación de aparcamientos sobre todo en las grandes ciudades, lo que ha originado una recomendación a la Federación Española de Municipios y Provincias para que se fomenten las garantías del procedimiento sancionador.

La *Administración militar* ha sido objeto de supervisión en algunos casos específicos de queja (calificación jurídica de las heridas recibidas por un sargento en Iraq, expedientes sobre campos de tiro, derecho a prestaciones económicas por enfermedad contraída durante el tiempo del servicio militar).

2.3. Justicia y Violencia doméstica

Nuevamente aparecen las quejas sobre retrasos y dilaciones en los procedimientos judiciales (tribunales y juzgados) a pesar de las medidas que se han ido tomando para tratar de evitar estas disfunciones. El Informe señala varios casos concretos de órganos juzgadores especialmente afectados. De igual modo, por lo que respecta a las deficiencias del servicio público judicial, se ha investigado con ocasión de algún caso sometido en queja, el posible perjuicio añadido para las víctimas de delitos especialmente violentos que suponen las carencias de información o comunicación adecuada, así como la falta de coordinación entre las diligencias policiales y judiciales.

Especial motivo de preocupación durante 2005 ha sido la situación, sobre la que se han recibido quejas, en determinados centros de menores infractores. Se han girado visitas a una gran parte de ellos y, como consecuencia, se han llevado a cabo algunas actuaciones entre las que cabe citar la apertura de queja de oficio que permitió solicitar los medios necesarios para que los jueces y fiscales correspondientes tengan conocimiento de la existencia de plazas de internamiento terapéutico.

En cuanto a la violencia doméstica, se han realizado investigaciones para comprobar el establecimiento y eficacia de medidas protectoras con objeto de garantizar la seguridad de posibles víctimas. Asimismo, por lo que pudiera suponer en cuanto a prevención, deben destacarse las investigaciones llevadas a cabo acerca de la situación de los procedimientos incoados en el ámbito civil para resolver las crisis de pareja.

Otro gran núcleo de actividad se refiere a la situación de los presos españoles en el extranjero (actuación de los consulados, tramitación de expedientes de traslado, relaciones con administraciones foráneas), singularmente en lo que afecta a determinados casos en Venezuela, Marruecos, Filipinas y Bolivia.

Finalmente, aunque sean de la mayor importancia y gravedad, debido a su «cronificación», deben mencionarse las dificultades y las consecuencias adversas que provoca la carga de trabajo en el Registro Civil central que impide prestar un servicio adecuado a los ciudadanos. Se dan casos, por ejemplo, de retrasos que oscilan entre siete y ocho meses para la expedición de una certificación literal de nacimiento, tras haber conseguido la nacionalidad española después de varios años de trámite, lo cual provoca perjuicios fácilmente imaginables.

2.4. Administracion Económica

Las manifestaciones de queja relacionadas en este sector se caracterizan, en el fondo, por una constante inquietud en torno a un trato fiscal adecuado e igual y eso mismo trata de recogerse en el análisis y en las recomendaciones o sugerencias formuladas por la Institución. Así ha sucedido con el distinto tratamiento impositivo en materia de sucesiones y donaciones, entre padres e hijos y entre cónyuges, para las comunidades autónomas de régimen común, por un lado, y para las de régimen foral (País Vasco, Navarra), por otro, asunto que ha suscitado la incoación de una queja de oficio. Partiendo de una comparación rigurosa, se observan diferencias varias, entre las que destacan las limitaciones en las reducciones o bonificaciones, las desigualdades impositivas materiales por el hecho de la residencia, o los privilegios económicos asociados a la vecindad.

Otro núcleo importante de actividad en esta área se refiere a las telecomunicaciones del que se destaca el estudio llevado a cabo acerca del proyecto de la Administración denominado «Internet en el aula» y la iniciativa «Hogares conectados» que pretenden impulsar la participación de las familias en el proceso educativo a través de las nuevas tecnologías, pero que, sin embargo, podría perjudicar notablemente a las empresas integrantes del sector del mercado de los ordenadores personales.

2.5. Ordenacion Territorial

La afirmación de la conciencia del valor del medio ambiente repercute, de una u otra forma, en todos los aspectos que delimitan la actividad de la Institución en esta área. Por lo que se refiere al medio ambiente propiamente dicho, asuntos tales como el derecho de acceso a la información ambiental, la necesidad de que los costes internos de la actividad productiva integren la gestión de los recursos agredidos, o las cautelas a la hora de declarar un espacio como protegido son elementos de reflexión que han de tenerse muy a menudo en cuenta. Ya en el plano de lo concreto, son de citar las investigaciones llevadas a cabo cerca de la Administración hidráulica (potestad sancionadora y alcance de las sanciones), los aprovechamientos del agua (naturaleza jurídica de las comunidades de regantes), la prevención y la gestión de residuos (situación de vertederos y plantas de reciclaje, regulación de residuos ganaderos) y la creciente contaminación acústica, problema sobre el que se ha elaborado un informe monográfico y que con tanta intensidad afecta a las administraciones titulares de infraestructuras (aeropuertos, carreteras, ferrocarriles).

En cuanto a urbanismo y vivienda, otro de los grandes capítulos que se atienden en esta área, se observa que las legislaciones autonómicas han elaborado medidas para tratar de dar contenido al derecho constitucional a una vivienda digna (aumentar la oferta de suelo, estimular la vivienda en alquiler, controlar el fraude en la vivienda protegida, rehabilitar e incorporar al mercado casas vacías...), con idéntica finalidad a la establecida para el anteproyecto de Ley del Suelo y Valoraciones. Sobre el urbanismo, en general, se observa también un compromiso, cada vez más acentuado en las administraciones, sobre la protección del ambiente rural y urbano y la observancia de los valores constitucionales (derecho al medio ambiente adecuado, protección del patrimonio cultural y derecho a la vivienda digna). En este ejercicio destacan las quejas presentadas por el desacuerdo con el papel en la ejecución urbanística de los «agentes urbanizadores» (elevados costes de urbanización) y las que tienen que ver con las dificultades de acceso a la vivienda protegida, sea de promoción pública o privada.

2.6. Sanidad y Política Social

Las quejas en materia de Sanidad reabren nuevamente el asunto de la universalización del sistema de atención, que supondría reformas legales de envergadura que afectarían, por ejemplo, a las leyes generales de Sanidad y de Seguridad Social. En otro orden de cosas, también se han investigado quejas relacionadas con las técnicas de reproducción asistida, la fibromialgia y el síndrome de fatiga crónica, la atención al daño cerebral sobrevenido (sobre la que además se promovió un informe monográfico

en el que se estudiaba su realidad epidemiológica y sociosanitaria), las listas de espera (se ha ampliado el número de los servicios de salud con tiempos máximos de acceso a las prestaciones, de acuerdo con lo recomendado por la Institución), y las víctimas de la talidomida.

En otros ámbitos de la Política Social, es preciso destacar la actividad en torno a la falta de atención a determinados grupos de menores, muy singularmente, los que suponen un riesgo para el entorno familiar, por sus trastornos de conducta o por necesitar de una asistencia terapéutica especializada; la situación de las personas mayores, en especial, las que no pueden valerse por sí mismas, sobre las que tantas esperanzas ha suscitado la próxima Ley denominada de Dependencia; el cálculo de las pensiones de jubilación; las lagunas normativas en materia de uniones de hecho; el reconocimiento de la compatibilidad de las pensiones de viudedad con las del Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez (SOVI); la modificación de las prestaciones de maternidad y su ampliación (extendiendo, por ejemplo, las de parto múltiple a los supuestos de adopción) para estimular la conciliación de la vida personal y laboral, y la investigación de reclamaciones sobre consumo, muy señaladamente la iniciada acerca de los controles de seguridad de los juguetes que pueden adquirirse en los establecimientos conocidos como de «todo a cien».

2.7. Inmigración y Asuntos Exteriores

Debe subrayarse, por el carácter de las cuestiones investigadas en esta área, la significación de las quejas de oficio en el total de las tramitadas y la elaboración del informe monográfico sobre «la asistencia jurídica a los extranjeros en España». En el ejercicio de 2005, es preciso destacar la actuación derivada de la investigación in situ desarrollada a raíz de los asaltos masivos al vallado de seguridad del perímetro fronterizo que separa Melilla de Marruecos que dio lugar a diversos frentes de comparecencias y resoluciones. Otros problemas planteados que generaron actuaciones diversas se refieren a: necesidad de analizar con todo detalle la situación familiar y la del propio menor antes de proceder a la repatriación de menores no acompañados; el panorama de los centros de atención de menores extranjeros no acompañados, en Canarias; la idoneidad y el funcionamiento de los centros de internamiento de extranjeros; la investigación respecto de los posibles casos de mujeres inmigrantes indocumentadas víctimas de malos tratos, y la recomendación para que se proporcione ayuda especializada a quien habiendo colaborado con las autoridades españolas, para desarticular las redes organizadas, no se le había expedido autorización de residencia.

En conexión también con estos asuntos merece la pena mencionar la urgente necesidad de que nuestro sistema consular experimente modificaciones sustanciales que mejoren el servicio que prestan (comunicaciones telefónicas, atención directa al público, agilidad organizativa...). O de que el desarrollo del proceso de normalización se hiciera efectivo mediante otros medios de prueba distintos a los que taxativamente se mencionaban en las normas y que durante el mismo no se produjeran expulsiones. O de que se adoptaran criterios homogéneos para proceder a la reagrupación familiar (requisitos económicos, idoneidad de la vivienda familiar...).

Asimismo es de subrayar que se observa un descenso en las solicitudes de asilo debido, según se estima, al desarrollo de falsos estereotipos por parte de mafias o traficantes de personas; a la falta de orientación jurídica cuando se llega a territorio español, o a la apreciación de que el procedimiento diferenciado para los casos de asilo puede incluso retrasar el acceso de los solicitantes al territorio nacional. En las actuaciones por entradas masivas en Ceuta y Melilla hubo ocasión también de segregar determinadas cuestiones que afectaban al derecho de asilo.

Otra de las vertientes sustanciadas en el área, la de la asistencia a los propios ciudadanos españoles en el extranjero, salvo en el caso de los presos españoles fuera de nuestras fronteras, del que ya se hizo mención, ha requerido la atención a asuntos tales como la expedición de pasaportes de lectura mecánica y fotografía digitalizada (para quienes deseen viajar a EE. UU.); la atención a los residentes españoles en la oficina consular de La Habana; la eliminación de demoras en el pago de pensiones asistenciales, sobre todo en el caso de Argentina, o la extensión de las previsiones de compensación para los llamados «niños de la guerra» a otros supuestos que no se preveían en la norma.

2.8. Educación y Cultura

Desde la presentación del Informe precedente, la institución del Defensor del Pueblo ha prestado especial atención a la necesidad de alcanzar un acuerdo básico en materia educativa, sobre las discrepancias políticas e ideológicas, con objeto de consolidar un sistema que permitiera —a las administraciones, a los docentes y a todos los profesionales de la educación— una labor educativa y evaluadora a largo plazo, haciendo posible de este modo una estabilidad que facilite un pleno desarrollo de nuestros recursos en el ámbito educativo.

Otro aspecto que ha suscitado particular interés es el de la violencia escolar. Un grave problema sobre el que ya se había publicado un trabajo monográfico entre los años 1999 y 2000. La percepción de determinados síntomas de agravamiento ha determinado la decisión de emprender una actualización de ese análisis para comprobar en qué medida la situación se ha modificado.

En cuanto a las quejas atendidas durante el ejercicio 2005, han disminuido las relativas a instalaciones escolares. Las quejas más frecuentes se han producido por la carencia de plazas suficientes en educación infantil (más en núcleos urbanos de gran afluencia inmigratoria); por la concentración de alumnos de origen inmigrante; por la acreditación de rentas familiares en los procesos de admisión de alumnos; por los efectos reconocidos a determinados títulos y a ciertas equivalencias de los mismos; por las deficiencias de medios personales y naturales en educación especial; por retrasos en la tramitación de expedientes de homologación de títulos; por las características de la programación televisiva, y muy singularmente por los problemas prácticos de implantación de la cooficialidad lingüística.