DEFENSOR DEL PUEBLO

Informe anual 2008
y
debates en las Cortes Generales

Cortes Generales

DEFENSOR DEL PUEBLO
Informe anual 2008
y
debates en las Cortes Generales

I. Informe

Madrid, 2009

A partir de este año, el informe anual pasa a formar parte del
catálogo de publicaciones del Defensor del Pueblo

España. Defensor del Pueblo

Informe anual 2008 y debates en las Cortes Generales / Defensor del Pueblo. – Madrid : Defensor del Pueblo, 2009
2 v. : gráf. ; 26 cm.
Editado anteriormente por el Congreso de los Diputados
I : Informe – [1028] p. – ISBN: 978-84-87182-58-7 (vol. I)
II : Debates –- p. –. ISBN: 978-84-87182-59-4 (vol. II)
ISBN: 978-84-7943-337-6 (o.c.)

1. Informe de actividad 2. Debates parlamentarios I. Título.

© Defensor del Pueblo
Eduardo Dato, 31 - 28010 Madrid
servicio.publicaciones@defensordelpueblo.es
http://www.defensordelpueblo.es

ISBN: 978-84-978-84-7943-337-6 (obra completa)
ISBN: 978-84-87182-58-7 (vol. I)
Depósito legal: S. 1.119-2009
Fotocomposición e impresión: Gráficas Varona, S.A.
Polígono El Montalvo. Salamanca

SUMARIO

		Páginas
I.	PRESENTACIÓN	33
II.	DATOS PRINCIPALES DE LA GESTIÓN DEL DEFENSOR DEL PUEBLO	39
1.	QUEJAS RECIBIDAS Y EXPEDIENTES DE OFICIO INICIADOS EN 2008	42
1.1.	Total de ciudadanos que han acudido en queja	42
1.2.	Total de expedientes de queja e investigaciones de oficio	43
1.3.	Distribución de las quejas	44
1.3.1.	Distribución según el género de los ciudadanos	44
1.3.2.	Distribución de las quejas por su procedencia geográfica	44
	a) De procedencia nacional	44
	b) De procedencia extranjera	50
1.3.3.	Distribución según la vía de procedencia de los expedientes de queja	53
1.3.4.	Distribución de los expedientes de queja por sectores	55
2.	ESTADO DE TRAMITACIÓN DE LAS QUEJAS	57
2.1.	Expedientes de queja individual	58
2.2.	Expedientes de queja colectiva	66
2.3.	Expedientes de investigación de oficio	68
2.4.	Quejas según su forma de recepción	69
3.	EXPEDIENTES DE QUEJA PROCEDENTES DE EJERCICIOS ANTERIORES, ABIERTOS O REABIERTOS EN EL AÑO 2008	71

4. RECOMENDACIONES, SUGERENCIAS, RECORDATORIOS DE DEBERES LEGALES Y ADVERTENCIAS 76

4.1. Resoluciones formuladas durante el año 2008 76

4.2. Seguimiento de las resoluciones de ejercicios anteriores 78

5. INFORMACIÓN AL CIUDADANO 79

ANEXO 81

Quejas colectivas planteadas por un número significativo de ciudadanos 81

Investigaciones de oficio 84

III. ADMINISTRACIONES QUE HAN INCUMPLIDO O SE HAN RETRASADO NOTORIAMENTE EN RESPONDER A LOS REQUERIMIENTOS DEL DEFENSOR DEL PUEBLO 107

1. ADMINISTRACIONES ENTORPECEDORAS 110

1.1. Administración local 110

1.1.1. Ayuntamiento de A Estrada (Pontevedra) 110

1.1.2. Ayuntamiento de A Guarda (Pontevedra) 110

1.1.3. Ayuntamiento de Barreiros (Lugo) 110

1.1.4. Ayuntamiento de Burgos 111

1.1.5. Ayuntamiento de Cartagena (Murcia) 111

1.1.6. Ayuntamiento de Cercedilla (Madrid) 111

1.1.7. Ayuntamiento de Comares (Málaga) 111

1.1.8. Ayuntamiento de Gordoncillo (León) 111

1.1.9. Ayuntamiento de La Adrada (Ávila) 112

1.1.10. Ayuntamiento de Llanes (Asturias) 112

1.1.11. Ayuntamiento de Puerto de la Cruz (Santa Cruz de Tenerife) 112

1.1.12. Ayuntamiento de Puerto del Rosario (Las Palmas) 112

1.1.13. Ayuntamiento de Santa Úrsula (Santa Cruz de Tenerife) 112

1.1.14. Ayuntamiento de Turís (Valencia) 113

2. ADMINISTRACIONES QUE NO HAN CONTESTADO EN EL AÑO 2008, TRAS EL TERCER REQUERIMIENTO 113

2.1. Administración General del Estado 113

2.1.1. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación 113

2.1.2. Ministerio de Fomento 114

2.1.3. Ministerio de Justicia 114

2.2. Administración autonómica 114

2.2.1. Comunidad Autónoma de Canarias 114

2.2.2. Comunidad Autónoma de Galicia 115

2.2.3. Comunidad de Madrid 115

2.3. Administración local 115
2.3.1. Ayuntamiento de Alatoz (Albacete) 115
2.3.2. Ayuntamiento de Algar de Mesa (Guadalajara) 115
2.3.3. Ayuntamiento de Burgos 115
2.3.4. Ayuntamiento de Castro Urdiales (Cantabria) 116
2.3.5. Ayuntamiento de Ciudad Real 116
2.3.6. Ayuntamiento de Cobisa (Toledo) 116
2.3.7. Ayuntamiento de Cospeito (Lugo) 116
2.3.8. Ayuntamiento de Chiva (Valencia) 116
2.3.9. Ayuntamiento de Fuengirola (Málaga) 116
2.3.10. Ayuntamiento de Gozón (Asturias) 117
2.3.11. Ayuntamiento de Granadilla de Abona (Santa Cruz de Tenerife) 117
2.3.12. Ayuntamiento de Guadix (Granada) 117
2.3.13. Ayuntamiento de La Cañada (Ávila) 117
2.3.14. Ayuntamiento de Linares (Jaén) 117
2.3.15. Ayuntamiento de Madrigalejo del Monte (Burgos) 117
2.3.16. Ayuntamiento de Manzanares el Real (Madrid) 118
2.3.17. Ayuntamiento de Mequinenza (Zaragoza) 118
2.3.18. Ayuntamiento de Mucientes (Valladolid) 118
2.3.19. Ayuntamiento de Piles (Valencia) 118
2.3.20. Ayuntamiento de Puerto del Rosario (Las Palmas) 118
2.3.21. Ayuntamiento de Puerto Real (Cádiz) 118
2.3.22. Ayuntamiento de Sacedón (Guadalajara) 119
2.3.23. Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna (Santa Cruz de Tenerife) 119
2.3.24. Ayuntamiento de San Miguel de Salinas (Alicante) 119
2.3.25. Ayuntamiento de Ses Salines (Illes Balears) 119
2.3.26. Ayuntamiento de Teguise (Las Palmas) 119
2.3.27. Ayuntamiento de Úbeda (Jaén) 119
2.3.28. Ayuntamiento de Valmala (Burgos) 119
2.3.29. Ayuntamiento de Viñuela (Málaga) 120
2.3.30. Ayuntamiento de Vitigudino (Salamanca) 120
2.3.31. Diputación Provincial de Zamora 120
2.4. Otros 120
2.4.1. Colegio de Abogados de Badajoz 120

3. ADMINISTRACIONES QUE HAN CONTESTADO AL TERCER REQUERIMIENTO 121
3.1. Administración General del Estado 121
3.1.1. Ministerio de Administraciones Públicas 121
3.1.2. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación 121
3.1.3. Ministerio de Ciencia e Innovación 122
3.1.4. Ministerio de Economía y Hacienda 122
3.1.5. Ministerio de Fomento 123
3.1.6. Ministerio de Industria, Turismo y Comercio 124
3.1.7. Ministerio del Interior 124
3.1.8. Ministerio de Sanidad y Consumo 125
3.1.9. Ministerio de Vivienda 125
3.2. Administración autonómica 125
3.2.1. Comunidad Autónoma de Andalucía 125
3.2.2. Comunidad Autónoma de Aragón 126
3.2.3. Comunidad Autónoma de Canarias 126
3.2.4. Comunidad de Castilla y León 126
3.2.5. Comunidad Autónoma de Cataluña 127
3.2.6. Comunidad Autónoma de Galicia 128
3.2.7. Comunidad Autónoma de las Illes Balears 128
3.2.8. Comunidad de Madrid 128
3.2.9. Región de Murcia 129
3.2.10. Comunidad Autónoma del País Vasco 130
3.2.11. Comunitat Valenciana 130
3.2.12. Ciudad Autónoma de Ceuta 132
3.3. Administración local 132
3.3.1. Ayuntamiento de Adeje (Santa Cruz de Tenerife) 132
3.3.2. Ayuntamiento de Albolote (Granada) 132
3.3.3. Ayuntamiento de Alcañiz (Teruel) 132
3.3.4. Ayuntamiento de Alcorcón (Madrid) 132
3.3.5. Ayuntamiento de Algodonales (Cádiz) 133
3.3.6. Ayuntamiento de Almadén (Ciudad Real) 133
3.3.7. Ayuntamiento de Almería 133
3.3.8. Ayuntamiento de Almuñécar (Granada) 133
3.3.9. Ayuntamiento de Atarfe (Granada) 133
3.3.10. Ayuntamiento de Ávila 134
3.3.11. Ayuntamiento de Badajoz 134

3.3.12. Ayuntamiento de Benidorm (Alicante) 134
3.3.13. Ayuntamiento de Blanca (Murcia) 134
3.3.14. Ayuntamiento de Burgos 134
3.3.15. Ayuntamiento de Burguillos de Toledo (Toledo) 134
3.3.16. Ayuntamiento de Burjassot (Valencia) 135
3.3.17. Ayuntamiento de Cáceres 135
3.3.18. Ayuntamiento de Calpe (Alicante) 135
3.3.19. Ayuntamiento de Candelario (Salamanca) 135
3.3.20. Ayuntamiento de Cartagena (Murcia) 135
3.3.21. Ayuntamiento de Cartaya (Huelva) 135
3.3.22. Ayuntamiento de Castellón de la Plana 136
3.3.23. Ayuntamiento de Cedillo de la Torre (Segovia) 136
3.3.24. Ayuntamiento de Chantada (Lugo) 136
3.3.25. Ayuntamiento de Colmenar de Oreja (Madrid) 136
3.3.26. Ayuntamiento de Coslada (Madrid) 136
3.3.27. Ayuntamiento de Cudillero (Asturias) 137
3.3.28. Ayuntamiento de Cuevas de Almanzora (Almería) 137
3.3.29. Ayuntamiento de Espinosa de los Monteros (Burgos) 137
3.3.30. Ayuntamiento de Estepona (Málaga) 137
3.3.31. Ayuntamiento de Formentera (Illes Balears) 137
3.3.32. Ayuntamiento de Fuentes de Oñoro (Salamanca) 137
3.3.33. Ayuntamiento de Galapagar (Madrid) 138
3.3.34. Ayuntamiento de Gerena (Sevilla) 138
3.3.35. Ayuntamiento de Granadilla de Abona (Santa Cruz de Tenerife) 138
3.3.36. Ayuntamiento de Huelva 138
3.3.37. Ayuntamiento de Ingenio (Las Palmas) 138
3.3.38. Ayuntamiento de La Línea de la Concepción (Cádiz) 138
3.3.39. Ayuntamiento de La Oliva (Las Palmas) 139
3.3.40. Ayuntamiento de Láchar (Granada) 139
3.3.41. Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria 139
3.3.42. Ayuntamiento de Las Rozas de Madrid (Madrid) 139
3.3.43. Ayuntamiento de Las Torres de Cotillas (Murcia) 140
3.3.44. Ayuntamiento de Librilla (Murcia) 140
3.3.45. Ayuntamiento de Linares (Jaén) 140
3.3.46. Ayuntamiento de Llanes (Asturias) 140
3.3.47. Ayuntamiento de Madrid 140

3.3.48. Ayuntamiento de Majadahonda (Madrid) 141
3.3.49. Ayuntamiento de Málaga 141
3.3.50. Ayuntamiento de Manzanares el Real (Madrid)..... 141
3.3.51. Ayuntamiento de Marbella (Málaga) 141
3.3.52. Ayuntamiento de Matapozuelos (Valladolid) 141
3.3.53. Ayuntamiento de Méntrida (Toledo) 142
3.3.54. Ayuntamiento de Moralzarzal (Madrid) 142
3.3.55. Ayuntamiento de Móstoles (Madrid) 142
3.3.56. Ayuntamiento de Navalmoral de la Mata (Cáceres)..... 142
3.3.57. Ayuntamiento de Nules (Castellón)..... 142
3.3.58. Ayuntamiento de Ourense 142
3.3.59. Ayuntamiento de Paracuellos de Jarama (Madrid)..... 143
3.3.60. Ayuntamiento de Pollença (Illes Balears) 143
3.3.61. Ayuntamiento de Ponferrada (León)..... 143
3.3.62. Ayuntamiento de Pozo Alcón (Jaén) 143
3.3.63. Ayuntamiento de Pozuelo de Alarcón (Madrid) 143
3.3.64. Ayuntamiento de Quintanilla del Olmo (Zamora) 144
3.3.65. Ayuntamiento de Rojales (Alicante)..... 144
3.3.66. Ayuntamiento de Saldaña (Palencia) 144
3.3.67. Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife 144
3.3.68. Ayuntamiento de Santiago del Teide (Santa Cruz de Tenerife)..... 144
3.3.69. Ayuntamiento de Siero (Asturias) 144
3.3.70. Ayuntamiento de Talamanca de Jarama (Madrid)..... 145
3.3.71. Ayuntamiento de Tías (Las Palmas)..... 145
3.3.72. Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz (Madrid) 145
3.3.73. Ayuntamiento de Totana (Murcia) 145
3.3.74. Ayuntamiento de Tres Cantos (Madrid)..... 145
3.3.75. Ayuntamiento de Valdemanco (Madrid)..... 145
3.3.76. Ayuntamiento de Valdemoro (Madrid) 146
3.3.77. Ayuntamiento de Valle de Carranza (Vizcaya) 146
3.3.78. Ayuntamiento de Valleseco (Las Palmas) 146
3.3.79. Ayuntamiento de Valoria la Buena (Valladolid) 146
3.3.80. Ayuntamiento de Vera (Almería)..... 146
3.3.81. Ayuntamiento de Villajoyosa (Alicante)..... 146
3.3.82. Ayuntamiento de Villanueva de Gállego (Zaragoza) 147
3.3.83. Ayuntamiento de Villanueva del Rosario (Málaga)..... 147

3.3.84. Ayuntamiento de Villaviciosa de Odón (Madrid) 147
3.3.85. Ayuntamiento de Zaragoza 147
3.3.86. Diputación Foral de Álava 147
3.3.87. Diputación Provincial de Málaga 147
3.4. Otros 148
3.4.1. Colegio de Abogados de Badajoz 148
3.4.2. Colegio de Abogados de Huelva 148
3.4.3. Colegio de Abogados de Murcia 148
3.4.4. Colegio Oficial de Odontólogos y Estomatólogos de León 148
3.4.5. Telefónica, S.A. 148
IV. SUPERVISIÓN DE LA ACTIVIDAD DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS 149
1. ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA 151
1.1. Dilaciones indebidas 151
1.1.1. Dilaciones en la jurisdicción civil 152
1.1.2. Dilaciones en la jurisdicción penal 156
1.1.3. Dilaciones en la jurisdicción contencioso-administrativa 160
1.1.4. Dilaciones en la jurisdicción social 163
1.1.5. Dilaciones en la jurisdicción militar 164
1.2. Violencia doméstica 164
1.3. Menores infractores 171
1.4. Quejas relacionadas con el derecho de familia 176
1.5. Registro Civil 181
1.6. Abogados 184
1.7. Procuradores 186
1.8. Notarios 190
1.9. Registradores 193
1.10. Reformas en materias relacionadas con la Administración de Justicia 194
1.11. Otras quejas relacionadas con la Administración de Justicia 202
2. ADMINISTRACIÓN PENITENCIARIA 203
2.1. Consideraciones previas 203
2.2. Fallecimientos 204
2.3. Malos tratos 206
2.4. Tratamiento 207
2.4.1. Violencia de género 207
2.4.2. Módulos de respeto 208
2.4.3. Presos con discapacidad 208

2.4.4. Hospital Psiquiátrico Penitenciario de Alicante 209
2.5. Derechos de los internos..... 209
2.5.1. Gestión de las comunicaciones con los internos..... 209
2.5.2. Comunicación a terceros de las circunstancias de un interno..... 210
2.5.3. Traslado de un preso a Canarias por razones humanitarias 210
2.5.4. Celdas compartidas..... 210
2.6. Aspectos sanitarios, educativos, ocupacionales y laborales 211
2.6.1. Telemedicina 211
2.6.2. Educación..... 212
2.6.3. Talleres agropecuarios 212
2.6.4. Monitores deportivos y ocupacionales 213
2.7. Mujeres en prisión acompañadas de sus hijos 214
2.8. Infraestructuras 215
2.8.1. Timbres o llamadores en zonas de comunicaciones entre internos y visitas 215
2.8.2. Inhibidores de frecuencia..... 215
2.8.3. Situación de los archivos históricos penitenciarios..... 216
2.9. Investigaciones sobre irregularidades en los servicios médicos de las prisiones 218
3. CIUDADANÍA Y SEGURIDAD PÚBLICA 219
3.1. Víctimas del terrorismo 219
3.2. Fuerzas y Cuerpos de Seguridad..... 221
3.2.1. Malos tratos..... 221
3.2.2. Trato incorrecto..... 224
3.3. Malos tratos causados por vigilantes jurados de seguridad 226
3.4. Situaciones de inseguridad ciudadana 228
3.5. Documentación 228
3.5.1. Oficinas de expedición del Documento Nacional de Identidad 228
3.5.2. Otras cuestiones de documentación 230
3.6. Presentación de denuncias 231
3.7. Derecho fundamental de petición..... 232
3.8. Tráfico..... 235
3.8.1. Procedimiento sancionador 235
3.8.2. Otras cuestiones de tráfico 242
3.8.2.1. Anuncios electrónicos..... 242
3.8.2.2. Expedientes sancionadores por presunta carencia del seguro obligatorio de vehículos..... 244

3.8.2.3. Pluralidad de ventanillas para la presentación de escritos ante la Dirección General de Tráfico 245
3.8.2.4. Publicidad de vehículo contraria a la seguridad vial 245
3.9. Videovigilancia 246
3.10. Armas 247
3.11. Otros asuntos 248
4. ADMINISTRACIÓN MILITAR 248
4.1. Denuncia a la Fiscalía por presuntas injurias al Ejército 248
4.2. Malos tratos en el Ejército 249
4.3. Archivos militares 250
5. EMIGRACIÓN Y ASISTENCIA A CIUDADANOS ESPAÑOLES EN EL EXTRANJERO 251
5.1. Atención a emigrantes y retornados 251
5.2. Asistencia y protección en el exterior 252
5.3. Presos españoles en el extranjero 253
5.3.1. En relación con el traslado de los presos españoles en el extranjero para el cumplimiento de las penas en su país de origen 253
5.3.2. En relación con la actuación de la Administración pública española 254
5.3.3. Condiciones penitenciarias y sistema judicial extranjero 255
5.3.4. Otras quejas relacionadas con los presos españoles en el extranjero . 256
6. INMIGRACIÓN Y EXTRANJERÍA 257
6.1. Transposición del estatuto comunitario de los residentes de larga duración . 258
6.2. Entrada a territorio nacional 258
6.2.1. Procedimiento para la emisión de cartas de invitación 258
6.2.2. Denegaciones de entrada 259
6.2.3. Actuaciones en los puestos fronterizos 261
6.2.4. Autorizaciones de regreso y cuestiones conexas 263
6.3. Tratamiento a polizones 264
6.4. Entrada por puestos no habilitados 265
6.4.1. Visitas a instalaciones para la primera asistencia y detención de extranjeros 266
6.4.2. Visitas a los Centros de Migraciones de Ceuta y Melilla 267
6.4.2.1. Centro de Estancia Temporal de Inmigrantes (CETI) de Ceuta 267
6.4.2.2. Centro de Estancia Temporal de Inmigrantes (CETI) de Melilla 268
6.5. Menores extranjeros no acompañados 269
6.5.1. Determinación de la edad 269
6.5.2. Declaración de desamparo. Alcance y cesación de tutela 269

6.5.3. Problemas en la documentación de la residencia legal 271
6.5.4. Procedimientos de repatriación 274
6.5.5. Situación de los extutelados 276
6.5.6. Visitas a centros 277
6.5.6.1. Seguimiento de visitas realizadas en años anteriores..... 277
6.5.6.2. DEAMENAC de Arinaga en Gran Canaria 277
6.5.6.3. CAMES de El Fondillo y Siete Puertas en Gran Canaria ... 278
6.5.6.4. Centro de protección de menores La Esperanza (Ceuta) ... 279
6.5.6.5. Visita al Centro de menores Fuerte de la Purísima (Melilla) 280
6.6. Centros de internamiento de exranjeros..... 280
6.6.1. Seguimiento de las visitas realizadas en años anteriores 280
6.6.2. Visitas giradas en el año 2008 282
6.6.2.1. Centro de Internamiento de Extranjeros de Barranco Seco, en Las Palmas de Gran Canaria 282
6.6.2.2. Centro de Internamiento de Extranjeros de Madrid..... 283
6.6.2.3. Instalaciones policiales de la isla de las Palomas en Tarifa (Cádiz) 285
6.7. Expulsiones y devoluciones..... 285
6.7.1. Protección a las víctimas de delito en situación documental irregular 285
6.7.2. Actuaciones relacionadas con cuestiones de procedimiento 286
6.7.3. Intervenciones relativas a la tramitación de expulsiones y a la proporcionalidad de la sanción impuesta 288
6.7.4. Incidencias en la ejecución de la expulsión..... 288
6.8. Centros de gestión administrativa 290
6.8.1. Oficinas consulares 290
6.8.1.1. Acceso y comunicación con las dependencias consulares . 290
6.8.1.2. Supervisión de los criterios generales de actuación consular 293
6.8.2. Oficinas de extranjeros 296
6.9. Procedimientos de residencia y cuestiones conexas 302
6.9.1. Régimen comunitario 302
6.9.1.1. Familiares reagrupables 302
6.9.1.2. Trámites para el reconocimiento del derecho de residencia en régimen comunitario 303
6.9.2. Régimen general de extranjería 306
6.9.2.1. Trámites de reagrupación familiar..... 307
6.9.2.2. Vicisitudes en la fase de tramitación de los visados de reagrupación 308

6.9.2.3. Autorizaciones de residencia y trabajo 310
6.9.2.4. Autorizaciones de residencia por circunstancias excepcionales. 312
6.10. Asilo 314
6.11. Integración e igualdad de trato y no discriminación de las personas por su origen racial, étnico o nacional 315
7. ADMINISTRACIÓN EDUCATIVA 317
7.1. Educación no universitaria 317
7.1.1. Instalaciones escolares 317
7.1.2. Escolarización 323
7.1.3. Admisión de alumnos 331
7.1.4. Ordenación académica 336
7.1.5. Educación especial 345
7.1.6. Transporte y comedor escolares 350
7.2. Enseñanza universitaria 355
7.2.1. La nueva ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales 355
7.2.1.1. Titulaciones oficiales 355
7.2.1.2. Homologación y reconocimiento de títulos 361
7.2.1.3. Acceso a los centros universitarios españoles 363
7.2.2. Derechos y deberes de los alumnos universitarios 370
7.2.2.1. Régimen disciplinario de los estudiantes 371
7.2.2.2. Exención de precios de matrícula de los alumnos con discapacidad 374
7.2.2.3. Becas y ayudas al estudio 379
8. ADMINISTRACIÓN SANITARIA 384
8.1. Universalización y gratuidad del derecho a la asistencia sanitaria 384
8.1.1. Información y documentación clínica 386
8.1.2. Ordenación de prestaciones 388
8.1.3. Listas de espera 391
8.1.4. Actuaciones en el ámbito de la atención primaria 394
8.1.5. Actuaciones en el ámbito de la atención especializada 397
8.1.6. Seguridad de los pacientes 402
8.1.7. Salud mental 405
8.1.8. Prestación farmacéutica y control de medicamentos 408
8.1.9. Enfermedades raras o poco frecuentes 409
8.1.10. Víctimas de talidomida en España 411
8.1.11. Medidas sanitarias frente al tabaquismo 412

9. ACCIÓN SOCIAL Y ADMINISTRACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL 414
9.1. Acción Social 414
9.1.1. Menores 414
9.1.2. Personas con discapacidad 418
9.1.2.1. Accesibilidad 418
9.1.2.2. Sistema arbitral 421
9.1.2.3. Valoración de minusvalía 422
9.1.2.4. Ayuda a domicilio 423
9.1.2.5. Centros residenciales 424
9.1.2.6. Prestaciones económicas 425
9.1.3. Tercera edad 427
9.1.3.1. Residencias de mayores 427
9.1.3.2. Ayuda a domicilio 429
9.1.3.3. Prestaciones económicas 432
9.1.4. Situación de dependencia 432
9.1.5. Otras situaciones de necesidad 441
9.2. Seguridad Social 442
9.2.1. Campo de aplicación, afiliación, altas y bajas 442
9.2.2. Cotización y recaudación 443
9.2.3. Incapacidad temporal 446
9.2.4. Incapacidad permanente 447
9.2.5. Pensiones de jubilación 448
9.2.6. Prestaciones de supervivencia 450
9.2.7. Prestaciones por desempleo 452
9.2.8. Aspectos procedimentales 454
9.2.9. Asistencia sanitaria 456
9.2.10. Seguridad Social internacional 457
10. ADMINISTRACIÓN LABORAL 459
10.1. Formación profesional 459
10.2. Colocación y empleo 459
10.2.1. Oficinas de empleo 459
10.2.2. Medidas de fomento de empleo 461
10.3. Seguridad y salud en el trabajo 463
10.4. Otros aspectos relativos a la Administración laboral 464

11. HACIENDA PÚBLICA 465
11.1. Impuestos estatales 465
11.1.1. Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas 465
11.1.2. Impuesto de Sociedades 479
11.1.3. Impuesto sobre el Valor Añadido 480
11.2. Impuestos transmisorios 483
11.3. Impuestos especiales 484
11.3.1. Impuesto sobre el Alcohol y Bebidas Derivadas 484
11.3.2. Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte 485
11.4. Tributos locales 486
11.4.1. Gestión compartida 486
11.4.1.1. Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica 487
11.4.1.2. Impuesto sobre Bienes Inmuebles 490
11.4.2. Tasas 494
12. ORDENACIÓN DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA 497
12.1. Seguros 497
12.2. Intervención en productos financieros y otros 499
12.2.1. Entidades financieras 499
12.2.2. Inversión en bienes tangibles 502
12.2.3. Reunificación de deudas 503
12.3. Gas 503
12.4. Suministro de electricidad 504
12.5. Aguas 509
12.6. Agricultura, ganadería y pesca 511
12.7. Turismo 516
12.8. Consumo 519
12.9. Profesionales 523
13. TRANSPORTES Y COMUNICACIONES 523
13.1. Comunicaciones 523
13.1.1. Servicio de telefonía fija 524
13.1.2. Servicio de telefonía móvil 527
13.1.3. Servicio de Internet: acceso y ADSL 528
13.1.4. Servicio de Internet: incidencias relativas a su contenido 529
13.1.5. Protección de los usuarios de los servicios de telecomunicaciones 529
13.1.6. Televisión 531
13.1.7. Correos y Telégrafos 532

13.2. Transporte interurbano 534
13.2.1. Transporte ferroviario 534
13.2.2. Transporte aéreo de viajeros 536
13.2.3. Transporte marítimo de viajeros 541
13.3. Transporte urbano 542
13.3.1. Transporte de ámbito local 542
14. MEDIO AMBIENTE 542
14.1. Información ambiental 544
14.2. Evaluación de impacto ambiental. Evaluación estratégica de planes y programas 545
14.3. Protección y conservación de los espacios naturales, flora y fauna 550
14.4. Mar, costas y puertos 553
14.4.1. Costas 553
14.4.2. Puertos 554
14.5. Aguas continentales 556
14.6. Prevención y gestión de residuos 557
14.7. Contaminación acústica 559
14.8. Aeropuertos, carreteras y ferrocarriles 562
14.9. Actividades clasificadas 563
14.10. Líneas de alta tensión y telefonía móvil 565
15. URBANISMO Y VIVIENDA 565
15.1. URBANISMO 565
15.1.1. Planeamiento urbanístico 566
15.1.1.1. Límites por razón del medio ambiente. Evaluación Ambiental Estratégica de los Planes 567
15.1.1.2. Límites por razón de la protección del patrimonio histórico y cultural 568
15.1.1.3. Tramitación de planes urbanísticos y territoriales. Obligación de recabar informe que acredite la suficiencia de recursos hídricos 570
15.1.2. Ejecución del planeamiento 571
15.1.3. Información urbanística 575
15.1.4. Licencias urbanísticas. Especial mención a su otorgamiento por silencio administrativo positivo 578
15.1.5. Disciplina urbanística 580
15.1.6. Mención especial del caso de la Comunitat Valenciana 586
15.2. VIVIENDA 586
15.2.1. Normas estatales para fomentar el acceso a la vivienda, con especial mención a la renta básica de emancipación de los jóvenes 587

15.2.2. Normas autonómicas 592
15.2.3. Viviendas con protección pública 593
15.2.3.1. Descalificación voluntaria 593
15.2.3.2. Sanción de las infracciones 595
15.2.3.3. Obras de reparación en edificios de titularidad pública o sobre los que se ostente derecho de arrendamiento 596
15.2.3.4. Demora en el otorgamiento de escritura de compraventa . 597
15.2.3.5. Exigencia de intereses de demora por recibos de suministros no pasados al cobro durante catorce años 597
15.2.4. Instituto para la Vivienda de las Fuerzas Armadas (INVIFAS) 598
15.2.5. Deber de conservación de edificaciones 598
15.2.6. Indemnizaciones y realojo por expropiación 599
15.2.7. Barreras arquitectónicas 601
15.2.8. Ayudas económicas destinadas a la compra o al alquiler de viviendas 602
15.2.9. Vivienda libre. Garantías por daños materiales ocasionados por vicios y defectos de la construcción. Incumplimientos contractuales. Propiedad horizontal 603
16. ADMINISTRACIÓN LOCAL 603
16.1. Actividades y servicios de las corporaciones locales 603
16.2. Gestión del Padrón municipal 610
16.3. Bienestar y tenencia de animales 615
17. PERSONAL AL SERVICIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS 618
17.1. Régimen general de la función pública 618
17.2. Personal estatutario de los servicios de salud 641
17.3. Función pública docente 655
17.3.1. Docencia no universitaria 655
17.3.2. Docencia universitaria 661
17.4. Personal al servicio de la Administración de Justicia 664
17.5. Personal al servicio de Instituciones Penitenciarias 667
17.6. Personal al servicio de la Administración militar 669
17.7. Personal de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado 672
17.7.1. Guardia Civil 672
17.7.2. Cuerpo Nacional de Policía y Policía Local 679
17.8. Personal laboral al servicio de las administraciones y organismos públicos .. 684
17.9. Clases pasivas 693
Muface 693

18. ACCIÓN Y PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO 695
18.1. Procedimiento administrativo 695
18.2. Responsabilidad patrimonial 696
18.3. Procedimientos tributarios 709
18.4. Tribunales Económico-Administrativos 712
18.5. Catastro 715
18.6. Expropiación 717
18.7. Contratación administrativa 720
18.8. Carreteras 720
18.9. Ayudas públicas 722
19. OTROS ASUNTOS 723
19.1. Cooficialidad lingüística 723
19.2. Préstamo público en las bibliotecas 735
19.3. Protección de datos de carácter personal 737
19.4. Régimen electoral 741
V. RESOLUCIONES FORMULADAS POR EL DEFENSOR DEL PUEBLO 747
1. RECOMENDACIONES 749
1.1. Recomendaciones admitidas 749
1.1.1. Administración General del Estado 749
1.1.1.1. Ministerio de Administraciones Públicas 749
1.1.1.2. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación 750
1.1.1.3. Ministerio de Economía y Hacienda 750
1.1.1.4. Ministerio de Fomento 751
1.1.1.5. Ministerio del Interior 754
1.1.1.6. Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino 759
1.1.1.7. Ministerio de la Presidencia 760
1.1.1.8. Ministerio de Trabajo e Inmigración 760
1.1.2. Administración autonómica 762
1.1.2.1. Comunidad Autónoma de Andalucía 762
1.1.2.2. Principado de Asturias 762
1.1.2.3. Comunidad de Castilla y León 763
1.1.2.4. Comunidad Autónoma de Galicia 763
1.1.2.5. Comunidad de Madrid 763
1.1.2.6. Comunitat Valenciana 765
1.1.2.7. Ciudad Autónoma de Melilla 766
1.1.3. Administración local 767
1.1.3.1. Ayuntamiento de Alicante 767

1.1.3.2. Ayuntamiento de Gijón (Asturias) 767
1.1.3.3. Ayuntamiento de Hoyo de Manzanares (Madrid) 768
1.1.3.4. Ayuntamiento de Langreo (Asturias) 768
1.1.3.5. Ayuntamiento de Las Rozas de Madrid (Madrid) 769
1.1.3.6. Ayuntamiento de Lerma (Burgos) 769
1.1.3.7. Ayuntamiento de Madrid 769
1.1.3.8. Ayuntamiento de Marbella (Málaga) 770
1.1.3.9. Ayuntamiento de Puçol (Valencia) 770
1.1.3.10. Ayuntamiento de Rioja (Almería) 771
1.1.3.11. Ayuntamiento de Toledo 771
1.1.3.12. Ayuntamiento de Torrelavega (Cantabria) 771
1.1.3.13. Ayuntamiento de Torrent (Valencia) 772
1.1.3.14. Ayuntamiento de Torrevieja (Alicante) 772
1.1.3.15. Ayuntamiento de Villaviciosa de Odón (Madrid) 772
1.2. Recomendaciones rechazadas 773
1.2.1. Administración General del Estado 773
1.2.1.1. Ministerio de Administraciones Públicas 773
1.2.1.2. Ministerio de Economía y Hacienda 773
1.2.1.3. Ministerio del Interior 774
1.2.1.4. Ministerio de Trabajo e Inmigración 775
1.2.2. Administración autonómica 775
1.2.2.1. Comunidad Autónoma de Andalucía 775
1.2.2.2. Comunidad Autónoma de las Illes Balears 776
1.2.2.3. Comunidad de Madrid 777
1.2.3. Administración local 777
1.2.3.1. Ayuntamiento de Madrid 777
1.2.3.2. Ayuntamiento de Zaragoza 778
1.2.4. Otros 779
1.2.4.1. Junta Electoral Central 779
1.3. Recomendaciones pendientes 779
1.3.1. Administración General del Estado 779
1.3.1.1. Ministerio de Administraciones Públicas 779
1.3.1.2. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación 782
1.3.1.3. Ministerio de Ciencia e Innovación 782
1.3.1.4. Ministerio de Economía y Hacienda 783
1.3.1.5. Ministerio de Fomento 784

1.3.1.6. Ministerio del Interior 784
1.3.1.7. Ministerio de Justicia..... 787
1.3.1.8. Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino... 789
1.3.1.9. Varios departamentos ministeriales..... 790
1.3.2. Administración autonómica..... 790
1.3.2.1. Comunidad Autónoma de Andalucía..... 790
1.3.2.2. Principado de Asturias..... 791
1.3.2.3. Comunidad de Castilla y León 792
1.3.2.4. Comunidad Autónoma de Extremadura 792
1.3.2.5. Comunidad Autónoma de las Illes Balears..... 792
1.3.2.6. Comunidad de Madrid..... 793
1.3.2.7. Comunidad Foral de Navarra..... 794
1.3.2.8. Comunitat Valenciana 795
1.3.3. Administración local..... 795
1.3.3.1. Ayuntamiento de Alcalá de Henares (Madrid) 795
1.3.3.2. Ayuntamiento de Alcorcón (Madrid) 796
1.3.3.3. Ayuntamiento de Cartagena (Murcia)..... 796
1.3.3.4. Ayuntamiento de Ciutadella de Menorca (Illes Balears) 797
1.3.3.5. Ayuntamiento de Madrid..... 797
1.3.3.6. Ayuntamiento de San Pedro del Pinatar (Murcia)..... 798
1.3.3.7. Ayuntamiento de Santander..... 798
1.3.4. Otros 798
1.3.4.1. Consejo General del Poder Judicial 798
2. SUGERENCIAS 799
2.1. Sugerencias admitidas..... 799
2.1.1. Administración General del Estado..... 799
2.1.1.1. Ministerio de Administraciones Públicas..... 799
2.1.1.2. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación..... 801
2.1.1.3. Ministerio de Educación, Política Social y Deporte 801
2.1.1.4. Ministerio de Fomento 801
2.1.1.5. Ministerio del Interior 802
2.1.1.6. Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino... 802
2.1.1.7. Ministerio de Trabajo e Inmigración 802
2.1.2. Administración autonómica..... 802
2.1.2.1. Comunidad Autónoma de Andalucía..... 802

2.1.2.2. Comunidad Autónoma de Aragón 803
2.1.2.3. Comunidad de Madrid 803
2.1.2.4. Región de Murcia 803
2.1.3. Administración local 803
2.1.3.1. Ayuntamiento de Alcobendas (Madrid) 803
2.1.3.2. Ayuntamiento de Boadilla del Monte (Madrid) 803
2.1.3.3. Ayuntamiento de Cáceres 803
2.1.3.4. Ayuntamiento de Cambre (A Coruña) 803
2.1.3.5. Ayuntamiento de El Perelló (Valencia) 803
2.1.3.6. Ayuntamiento de Gerena (Sevilla) 804
2.1.3.7. Ayuntamiento de Gondomar (Pontevedra) 804
2.1.3.8. Ayuntamiento de Guadarrama (Madrid) 804
2.1.3.9. Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria 804
2.1.3.10. Ayuntamiento de Lucena (Córdoba) 804
2.1.3.11. Ayuntamiento de Lucena del Puerto (Huelva) 804
2.1.3.12. Ayuntamiento de Madrid 804
2.1.3.13. Ayuntamiento de Málaga 805
2.1.3.14. Ayuntamiento de Marbella (Málaga) 805
2.1.3.15. Ayuntamiento de Miraflores de la Sierra (Madrid) 805
2.1.3.16. Ayuntamiento de Mondoñedo (Lugo) 805
2.1.3.17. Ayuntamiento de Móstoles (Madrid) 805
2.1.3.18. Ayuntamiento de Murcia 805
2.1.3.19. Ayuntamiento de Oropesa del Mar (Castellón) 805
2.1.3.20. Ayuntamiento de Plasencia (Cáceres) 806
2.1.3.21. Ayuntamiento de Sanlúcar la Mayor (Sevilla) 806
2.1.3.22. Ayuntamiento de Seseña (Toledo) 806
2.1.3.23. Ayuntamiento de Talavera de la Reina (Toledo) 806
2.1.3.24. Ayuntamiento de Torrejón el Rubio (Cáceres) 806
2.1.3.25. Ayuntamiento de Torrent (Valencia) 806
2.1.3.26. Ayuntamiento de La Vall d'Uixó (Castellón) 806
2.1.3.27. Diputación Provincial de Sevilla 806
2.2. Sugerencias rechazadas 807
2.2.1. Administración General del Estado 807
2.2.1.1. Ministerio de Administraciones Públicas 807
2.2.1.2. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación 807
2.2.1.3. Ministerio de Economía y Hacienda 807

2.2.1.4. Ministerio de Educación, Política Social y Deporte 808
2.2.1.5. Ministerio del Interior 808
2.2.1.6. Ministerio de Justicia..... 808
2.2.2. Administración autonómica..... 808
2.2.2.1. Comunidad Autónoma de Andalucía..... 808
2.2.2.2. Comunidad de Castilla y León 808
2.2.2.3. Comunidad de Madrid..... 809
2.2.3. Administración local..... 809
2.2.3.1. Ayuntamiento de Crevillente (Alicante) 809
2.2.3.2. Ayuntamiento de Denia (Alicante) 809
2.2.3.3. Ayuntamiento de Gijón (Asturias)..... 809
2.2.3.4. Ayuntamiento de Gondomar (Pontevedra)..... 809
2.2.3.5. Ayuntamiento de Madrid..... 809
2.2.3.6. Ayuntamiento de Perales del Puerto (Cáceres)..... 809
2.2.3.7. Ayuntamiento de Robledo de Chavela (Madrid) 809
2.2.3.8. Ayuntamiento de Torrelavega (Cantabria)..... 810
2.2.3.9. Ayuntamiento de Torremolinos (Málaga)..... 810
2.2.3.10. Ayuntamiento de Zaragoza..... 810
2.3. Sugerencias pendientes 810
2.3.1. Administración General del Estado..... 810
2.3.1.1. Ministerio de Administraciones Públicas..... 810
2.3.1.2. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación..... 811
2.3.1.3. Ministerio de Fomento 812
2.3.1.4. Ministerio del Interior 812
2.3.1.5. Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino... 812
2.3.1.6. Varios departamentos ministeriales..... 813
2.3.2. Administración autonómica..... 813
2.3.2.1. Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha 813
2.3.2.2. Comunidad Autónoma de las Illes Balears..... 813
2.3.2.3. Comunidad de Madrid..... 814
2.3.2.4. Región de Murcia..... 814
2.3.2.5. Ciudad Autónoma de Ceuta..... 814
2.3.3. Administración local..... 815
2.3.3.1. Ayuntamiento de Alcorcón (Madrid) 815
2.3.3.2. Ayuntamiento de Abegondo (A Coruña) 815

2.3.3.3. Ayuntamiento de Alcalá de Henares (Madrid) 815
2.3.3.4. Ayuntamiento de Almonte (Huelva)..... 815
2.3.3.5. Ayuntamiento de Burjassot (Valencia)..... 815
2.3.3.6. Ayuntamiento de Cáceres 815
2.3.3.7. Ayuntamiento de Cartagena (Murcia)..... 816
2.3.3.8. Ayuntamiento de Coín (Málaga) 816
2.3.3.9. Ayuntamiento de Collado Villalba (Madrid)..... 816
2.3.3.10. Ayuntamiento de Colmenar de Oreja (Madrid)..... 816
2.3.3.11. Ayuntamiento de Covaleda (Soria) 816
2.3.3.12. Ayuntamiento de Culleredo (A Coruña)..... 816
2.3.3.13. Ayuntamiento de Fermoselle (Zamora) 816
2.3.3.14. Ayuntamiento de Huércanos (La Rioja) 816
2.3.3.15. Ayuntamiento de La Orotava (Santa Cruz de Tenerife)..... 817
2.3.3.16. Ayuntamiento de Madrid..... 817
2.3.3.17. Ayuntamiento de Málaga..... 817
2.3.3.18. Ayuntamiento de Mazarrón (Murcia)..... 817
2.3.3.19. Ayuntamiento de Montserrat (Valencia)..... 817
2.3.3.20. Ayuntamiento de Navalmoral de la Mata (Cáceres)..... 817
2.3.3.21. Ayuntamiento de Oviedo 818
2.3.3.22. Ayuntamiento de Paracuellos de Jarama (Madrid)..... 818
2.3.3.23. Ayuntamiento de Plasencia (Cáceres)..... 818
2.3.3.24. Ayuntamiento de Quintanilla del Olmo (Zamora) 818
2.3.3.25. Ayuntamiento de Sacedón (Guadalajara)..... 818
2.3.3.26. Ayuntamiento de San Pedro del Pinatar (Murcia)..... 818
2.3.3.27. Ayuntamiento de Siruela (Badajoz) 818
2.3.3.28. Ayuntamiento de Soto del Real (Madrid) 818
2.3.3.29. Ayuntamiento de Torrevieja (Alicante) 818
2.3.3.30. Ayuntamiento de Totana (Murcia)..... 819
2.3.3.31. Ayuntamiento de Valencia de Alcántara (Cáceres)..... 819
2.3.3.32. Ayuntamiento de La Vall d'Uixó (Castellón)..... 819
2.3.3.33. Ayuntamiento de Vall de Gallinera (Alicante) 819
2.3.3.34. Ayuntamiento de Valverde de Llerena (Badajoz)..... 819
2.3.4. Otros 819
2.3.4.1. Comunidad de Regantes San Juan Bautista de Ribatajada (Cuenca) 819

3. RECORDATORIOS DE DEBERES LEGALES 819
3.1. Administración General del Estado 819
3.1.1. Ministerio de Administraciones Públicas 819
3.1.2. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación 821
3.1.3. Ministerio de Defensa 821
3.1.4. Ministerio de Economía y Hacienda 822
3.1.5. Ministerio de Educación, Política Social y Deporte 822
3.1.6. Ministerio de Fomento 823
3.1.7. Ministerio de Industria, Turismo y Comercio 823
3.1.8. Ministerio del Interior 823
3.1.9. Ministerio de Justicia 824
3.1.10. Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino 824
3.1.11. Ministerio de Trabajo e Inmigración 825
3.2. Administración autonómica 825
3.2.1. Principado de Asturias 825
3.2.2. Comunidad Autónoma de Canarias 826
3.2.3. Comunidad de Castilla y León 826
3.2.4. Comunidad de Madrid 826
3.2.5. Región de Murcia 827
3.2.6. Comunidad Autónoma del País Vasco 828
3.2.7. Comunitat Valenciana 828
3.2.8. Ciudad Autónoma de Melilla 829
3.3. Administración local 829
3.3.1. Ayuntamiento de A Coruña 829
3.3.2. Ayuntamiento de Alcorcón (Madrid) 829
3.3.3. Ayuntamiento de Alicante 829
3.3.4. Ayuntamiento de Antigua (Las Palmas) 830
3.3.5. Ayuntamiento de Ares (A Coruña) 830
3.3.6. Ayuntamiento de Baños de Molgas (Ourense) 830
3.3.7. Ayuntamiento de Boadilla del Monte (Madrid) 830
3.3.8. Ayuntamiento de Burguillos de Toledo (Toledo) 830
3.3.9. Ayuntamiento de Burjassot (Valencia) 831
3.3.10. Ayuntamiento de Ciutadella de Menorca (Illes Balears) 831
3.3.11. Ayuntamiento de Colmenar de Oreja (Madrid) 831
3.3.12. Ayuntamiento de Córdoba 831
3.3.13. Ayuntamiento de Cotobade (Pontevedra) 831

3.3.14. Ayuntamiento de Fariza (Zamora) 832
3.3.15. Ayuntamiento de Gerena (Sevilla) 832
3.3.16. Ayuntamiento de Gondomar (Pontevedra) 832
3.3.17. Ayuntamiento de Herrerías (Cantabria) 832
3.3.18. Ayuntamiento de La Serrada (Ávila) 832
3.3.19. Ayuntamiento de Langreo (Asturias) 832
3.3.20. Ayuntamiento de Leganés (Madrid) 833
3.3.21. Ayuntamiento de Madrid 833
3.3.22. Ayuntamiento de Malagón (Ciudad Real) 833
3.3.23. Ayuntamiento de Minglanilla (Cuenca) 833
3.3.24. Ayuntamiento de Morón de la Frontera (Sevilla) 834
3.3.25. Ayuntamiento de Móstoles (Madrid) 834
3.3.26. Ayuntamiento de Murcia 834
3.3.27. Ayuntamiento de Nules (Castellón) 834
3.3.28. Ayuntamiento de Onzonilla (León) 834
3.3.29. Ayuntamiento de Oropesa del Mar (Castellón) 835
3.3.30. Ayuntamiento de Pedro Muñoz (Ciudad Real) 835
3.3.31. Ayuntamiento de Ribadeo (Lugo) 835
3.3.32. Ayuntamiento de Sant Joan de Labritja (Illes Balears) 835
3.3.33. Ayuntamiento de Santander 835
3.3.34. Ayuntamiento de Senyera (Valencia) 835
3.3.35. Ayuntamiento de Sigüenza (Guadalajara) 836
3.3.36. Ayuntamiento de Sóller (Illes Balears) 836
3.3.37. Ayuntamiento de Soto del Real (Madrid) 836
3.3.38. Ayuntamiento de Tordesillas (Valladolid) 836
3.3.39. Ayuntamiento de Torrelavega (Cantabria) 836
3.3.40. Ayuntamiento de Torrelodones (Madrid) 837
3.3.41. Ayuntamiento de Torrevieja (Alicante) 837
3.3.42. Ayuntamiento de Tres Cantos (Madrid) 837
3.3.43. Ayuntamiento de Valdecañas de Tajo (Cáceres) 837
3.3.44. Ayuntamiento de Valencia 838
3.3.45. Ayuntamiento de Valencia de Alcántara (Cáceres) 838
3.3.46. Ayuntamiento de Valmala (Burgos) 838
3.3.47. Ayuntamiento de Vilar de Barrio (Ourense) 838
3.3.48. Cabildo Insular de Tenerife 838

3.4. Otros 838
3.4.1. Colegio de Abogados de Badajoz 838
3.4.2. Colegio de Abogados de Cáceres 839
3.4.3. Colegio de Abogados de Palencia 839
3.4.4. Colegio de Procuradores de Málaga 839
4. ADVERTENCIAS 839
4.1. Administración General del Estado 839
4.1.1. Ministerio de Fomento 839
4.1.2. Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino 840
4.2. Administración autonómica 840
4.2.1. Ciudad Autónoma de Ceuta 840
4.3. Administración local 840
4.3.1. Ayuntamiento de Ourense 840
5. RECURSOS DE INCONSTITUCIONALIDAD Y DE AMPARO 840
5.1. Recursos de inconstitucionalidad 840
5.1.1. Solicitudes de interposición 840
Ley 11/2007, de 11 de octubre, del Parlamento de Cataluña, de la Corporación Catalana de Medios Audiovisuales 840
Ley 25/2007, de 18 de octubre, de conservación de datos relativos a las comunicaciones electrónicas y a las redes públicas de comunicaciones 844
Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León 852
Ley 35/2007, de 15 de noviembre, por la que se establece la deducción por nacimiento o adopción en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y la prestación económica de pago único de la Seguridad Social por nacimiento o adopción 855
Ley 39/2007, de 19 de noviembre, de la carrera militar 859
Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social 864
Decreto-ley 2/2007, de 4 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se establecen medidas urgentes para la adaptación del ordenamiento urbanístico a la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo, garantías de sostenibilidad del planeamiento urbanístico e impulso a las políticas activas de vivienda y suelo en la Comunidad Autónoma de Aragón 866
Ley 52/2007, de 26 de diciembre, por la que se reconocen y amplían derechos y se establecen medidas a favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la guerra civil y la dictadura 872
Ley 10/2007, de 26 de noviembre, del Parlamento de Andalucía, de Protección del Origen y la Calidad de los Vinos de Andalucía 875

Ley 22/2007, de 18 de diciembre, del Parlamento de Andalucía, de Farmacia de Andalucía 881

Ley 56/2007, de 28 de diciembre, de Medidas de Impulso de la Sociedad de la Información 896

Ley 7/2007, de 21 de diciembre, de la Asamblea de Madrid, de Medidas Fiscales y Administrativas 911

Ley 1/2008, de 20 de febrero, del Parlamento de Cataluña, de Contratos de Cultivo 918

Real Decreto-ley 2/2008, de 21 de abril, de medidas de impulso a la actividad económica 923

Real Decreto-ley 3/2008, de 21 de abril, de medidas excepcionales y urgentes para garantizar el abastecimiento de poblaciones afectadas por la sequía en la provincia de Barcelona..... 926

Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la ley de suelo..... 934

Ley 2/2008, de 17 de junio, de las Cortes de Castilla y León, de declaración de proyecto regional para la instalación de un centro de tratamiento de residuos industriales no peligrosos en el término municipal de Fresno de la Ribera (Zamora) 939

Ley 2/2008, de 28 de mayo, del Parlamento Vasco, de tercera modificación de la Ley de Policía del País Vasco..... 951

Ley 11/2008, de 3 de julio, de la Generalitat, de participación ciudadana de la Comunitat Valenciana 959

5.1.2. Recursos presentados 961

Ley 51/2007, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2008 961

Ley 15/2007, de 27 de diciembre, de la Generalitat Valenciana, de presupuestos para el ejercicio 2008 968

5.2. Recursos de amparo 979

VI. RELACIONES INSTITUCIONALES..... 981

1. ACTIVIDAD PARLAMENTARIA..... 983

2. RELACIONES CON LOS COMISIONADOS PARLAMENTARIOS..... 984

3. ENCUENTROS DE TRABAJO CON AUTORIDADES, CIUDADANOS Y ORGANIZACIONES SOCIALES 985

4. VISITAS, HOMENAJES Y ACTOS OFICIALES..... 987

5. ACTIVIDADES DE COLABORACIÓN, DIFUSIÓN Y DIVULGACIÓN INSTITUCIONAL 990

5.1. Colaboración 990

5.2. Difusión y divulgación 991

5.3. Cursos propios 995

6. ACTIVIDAD INTERNACIONAL 995
6.1. Eventos internacionales 995
6.2. Visitas y actos oficiales 998
6.3. Cooperación 999
7. CONVENIOS 1001
ANEXOS 1002
A) XXIII Jornadas de Coordinación 1002
B) Resolución del Segundo Encuentro de la Asociación de Ombudsman del Mediterráneo 1008
VII. CONCLUSIONES 1011
1. DATOS GENERALES 1014
1.1. Número de quejas 1014
1.2. Estado de tramitación 1015
1.3. Eficacia de la supervisión 1016
2. ACTUACIONES DESTACABLES 1017
2.1. Administración de Justicia 1018
2.2. Administración penitenciaria 1019
2.3. Seguridad ciudadana y seguridad vial 1020
2.4. Inmigración y extranjería 1021
2.5. Educación 1022
2.6. Sanidad y asuntos sociales 1023
2.7. Administración laboral 1024
2.8. Hacienda pública y actividad económica general 1024
2.9. Transportes y comunicaciones 1025
2.10. Medio ambiente, urbanismo y vivienda 1026
2.11. Personal de las administraciones públicas 1026

I. PRESENTACIÓN

El informe preceptivo que anualmente presenta el Defensor del Pueblo a las Cortes Generales sobre los aspectos básicos de la gestión obedece en primer término al cumplimiento de un mandato constitucional, por su carácter de dación de cuentas. Pero al mismo tiempo supone una inmejorable oportunidad para dar a conocer a los representantes de la soberanía popular el contenido más significativo de muchos de los asuntos que preocupan a los ciudadanos en su compleja relación con las administraciones públicas. Los estudios sociológicos y estadísticos, las noticias y reportajes que a diario aparecen en los medios de comunicación, entre otros canales, proveen por lo general de información bastante aproximada sobre esas preocupaciones, los avances que se van produciendo y los conflictos nuevos que surgen entre los ciudadanos y los poderes públicos. Sin embargo, la lectura directa y la indagación de las cuestiones relatadas en las cartas y quejas que se dirigen al Defensor del Pueblo ofrecen una dosis de realidad mucho más próxima que esas otras vías de análisis transmiten de manera general y, por tanto, más alejada del vivir cotidiano de las personas.

La estructura del informe sigue la pauta de años anteriores con ligeras variaciones en alguno de sus apartados, como puede comprobarse con sólo repasar el índice del mismo. Tras estas líneas de presentación, se ofrecen los principales datos estadísticos que resumen la actividad institucional durante el transcurso del año natural: el número de expedientes de queja iniciados y el número de ciudadanos que se han dirigido de alguna forma para solicitar la actuación del Defensor del Pueblo; los tipos de los expedientes de queja y su procedencia, individual o colectiva; el número y las características de las investigaciones de oficio; el porcentaje de quejas admitidas a trámite y, por otro lado, su estado de tramitación al último día del año; la situación de los expedientes de queja y de las investigaciones de oficio iniciados en el período anterior cuya tramitación también ha continuado o concluido durante el año 2008; el número y el resultado de las resoluciones institucionales fruto de las actuaciones clarificadoras seguidas ante las distintas administraciones públicas; finalmente, los datos sobre la actividad de información al ciudadano en las distintas modalidades, sea por vía telefónica, de forma presencial y telemáticamente a través de la página web institucional.

El hecho de conservar, año tras año, una presentación similar del resumen estadístico responde al propósito de facilitar a los receptores del informe la consulta comparada y, por tanto, la evolución en el tiempo de la actividad institucional, un último aspecto éste al que se pretende dotar de mayor impulso mediante la ampliación de la información contenida en algunos cuadros explicativos. En particular, interesa llamar la atención sobre los datos referidos al estado de aceptación de las recomendaciones y sugerencias que fueron formuladas en los dos años anteriores al 2008, lo que puede proporcionar una mejor comprensión del grado de eficacia de estas resoluciones cuyo recorrido procedimental, por lo general, supera en un alto porcentaje el lapso de tiempo circunscrito al año natural.

El siguiente capítulo identifica de una manera básicamente descriptiva los órganos y dependencias administrativas que, durante 2008, como consecuencia de una actitud de resistencia, ya sea general o particular, frente a las actuaciones de indagación institucional, se han hecho merecedoras de una mención negativa en el Informe a las Cortes Generales. De acuerdo con una clasificación ya habitual se distinguen tres grupos de administraciones y se presentan, respecto a la gravedad de su falta de colaboración, de mayor a menor. En primer lugar, aparecen aquellas administraciones que por una repetida obstaculización de las tareas del Defensor del Pueblo, o de manera insistente con relación a un determinado expediente de queja, deben ser señaladas especialmente como administraciones entorpecedoras, de conformidad con lo previsto en el artículo 18, apartado 2, de la Ley Orgánica reguladora de la Institución. Tras esta relación, más reducida en el presente informe que en ocasiones anteriores, se detallan las administraciones que no han respondido a las solicitudes de información formuladas después de haberse requerido su entrega hasta en tres ocasiones y, por último, las dependencias administrativas que sólo respondieron tras efectuarse un tercer requerimiento.

A continuación, se ofrece el capítulo central del informe con una narración abreviada de las principales actuaciones sustantivas llevadas a cabo durante el ejercicio 2008. Hay que hacer notar que a lo largo del texto que compone esta extensa parte de la memoria anual van apareciendo investigaciones de muy distinta índole y se da cuenta de intervenciones o bien concluidas, sobre las que se puede formular ya una valoración más definitiva, o bien todavía abiertas, cuya ponderación más acabada sólo será posible cuando todos los elementos de estudio se hayan podido reunir. En el mismo sentido, cabe encontrar, sobre los distintos sectores de actividad administrativa involucrados, una referencia a asuntos que han dado lugar ya a recomendaciones o sugerencias junto a otros que, según el caso, no pudieron siquiera ser objeto de una investigación acabada pero que se encuentran íntimamente vinculados con la evolución de situaciones analizadas en otros informes o con manifestaciones de preocupación por parte de los ciudadanos en general.

Para la presentación de estos asuntos relacionados con el amplísimo conjunto de actividades llevadas a cabo cerca de las administraciones públicas, se sigue estimando más apropiado plantearla de una manera horizontal y sustantiva, de forma similar a como se reparte el trabajo actualmente entre los distintos servicios de la Institución. Es decir, dada la complejidad de la organización administrativa en España se considera más adecuado y funcional seguir optando por esta sistemática expositiva con preferencia a la alternativa que consistiría en describir, Administración por Administración, todas las actuaciones llevadas a cabo. Los grandes bloques temáticos se siguen repitiendo, aunque

en su desarrollo pueden hallarse ligeras variaciones que expresan más concretamente la evolución de determinados problemas o cuestiones durante el año objeto del informe.

De forma distinta y complementaria a la anterior exposición sustantiva de los asuntos tratados durante el año, se ofrece en el siguiente capítulo la posibilidad de realizar una búsqueda, por administraciones, de aquellas cuestiones que han sido objeto de alguna resolución defensorial. En consecuencia, se da cuenta de las recomendaciones, sugerencias, recordatorios de deberes legales y advertencias que se han dirigido a los diferentes responsables de los órganos o dependencias, clasificados según los distintos niveles administrativos y de acuerdo con el resultado obtenido hasta el 31 de diciembre de 2008, es decir, si habían sido aceptadas o rechazadas, o si se encontraban pendientes de contestación. También se incluye el texto de las resoluciones adoptadas por el Defensor del Pueblo acerca de las solicitudes presentadas por los ciudadanos para que ejerciera su legitimación ante el Tribunal Constitucional. De esta manera se pueden consultar los argumentos jurídicos utilizados para aceptar o rechazar dichas solicitudes, en concreto respecto a las peticiones para interponer recursos de inconstitucionalidad. En el año 2008 el Defensor del Pueblo interpuso dos recursos de esta naturaleza cuyo contenido también se recoge íntegramente.

En el penúltimo gran apartado del Informe anual se da información esquemática sobre la actividad institucional desplegada a lo largo del año 2008, no necesariamente vinculada a la actividad ordinaria de supervisión de las administraciones. Las relaciones con otras instituciones del Estado, y en primer lugar el Parlamento; con los comisionados parlamentarios de las comunidades autónomas; con muchos de los representantes de la sociedad y grupos de ciudadanos interesados en la resolución de conflictos, o con las instituciones académicas y los foros de encuentro social y cultural, constituyen una parte indisociable del trabajo en conjunto que debe desarrollar el Defensor del Pueblo, en su calidad también de representante constitucional de los intereses ciudadanos. A todo ello se añade además la pertinente referencia a las relaciones en el ámbito internacional con otras instituciones homólogas, autoridades extranjeras, institutos supranacionales o con organismos colectivos dedicados, en general, a la promoción y protección de los derechos humanos.

Se cierra el informe con un resumen brevemente comentado, a modo de conclusión, sobre algunos de los elementos más significativos tratados extensamente a lo largo del mismo.

En definitiva, un año más se pone a disposición de todas las personas interesadas un documento, ciertamente prolijo, que el Defensor del Pueblo considera de variada utilidad, esto es, más allá de su cometido originario e inexcusable de servir como instrumento de información para los miembros del Parlamento nacional. Indudablemente podría ser objeto de discusión si resulta oportuno realizar un planteamiento diferente sobre el modo de presentar la masa de datos que componen la variada y extensa actividad institucional. Podría primarse, según las distintas opiniones, una forma de exposición mucho más selectiva y referida telegráficamente a los contenidos mínimos preceptivos de conformidad con la normativa reguladora de la Institución. Por el contrario, es posible que otras opiniones desearan encontrar en las páginas del informe una exposición mucho más simplificada, próxima y “digerida” sobre todo lo actuado y acontecido, plasmada en

un documento de más fácil manejo. En cualquier caso, lo cierto es que se considera que esta memoria documental reúne elementos suficientes de cada una de esas opciones descritas y aun de otras que sin duda pueden plantearse; eso sin contar con que, por otra parte, también se ofrecen, por parte de la Institución, otras publicaciones en las que se cumplen esas finalidades de divulgación selectiva y simplificada como se indica a continuación.

Siguiendo con la práctica de ejercicios anteriores, una vez presentado el documento de manera oficial ante las autoridades parlamentarias, el informe se incorpora inevitablemente a la vida ciudadana y a la opinión pública. Por ello, también este año se ofrecerá al público en general una versión muy resumida del mismo y en un formato más atractivo para que todos los que lo deseen puedan cuando menos hacerse una idea sobre los asuntos más importantes allí tratados. Al mismo tiempo, ambas versiones del informe, la oficial o completa y la más divulgativa, serán incorporadas a la página web institucional para permitir que puedan ser consultadas de la forma más amplia. En este sentido, se debe destacar la importancia creciente que la Institución concede a la promoción del uso generalizado de las nuevas tecnologías para acceder a la documentación e información producida desde las instancias públicas, como un elemento esencial para avanzar hacia una verdadera sociedad de la información.

Para la actividad de quienes trabajan en la institución del Defensor del Pueblo la presentación del Informe anual supone apenas un breve punto y seguido, a modo de recapitulación y de renovación de la perspectiva desde la que debe continuar la labor de supervisión administrativa y, primordialmente, la tarea de defender y consolidar la vigencia de los derechos y libertades de los ciudadanos, que son los objetivos que la Constitución asigna al Defensor del Pueblo. La presentación de esta memoria pretende llevarse a cabo en términos de documento abierto o en curso y no se concibe como una declaración o manifiesto acabado. Se trata más bien de ampliar el debate sobre una gran cantidad de asuntos que requieren una atención continuada y a la espera de las mejores soluciones disponibles en cada momento.

II. DATOS PRINCIPALES DE LA GESTIÓN DEL DEFENSOR DEL PUEBLO

Siguiendo la estructura habitualmente utilizada en la elaboración de los informes anuales presentados ante las Cortes Generales, en el presente capítulo se recogen de forma sistematizada los datos de carácter estadístico más significativos derivados de la actividad desarrollada por la Institución a lo largo del año 2008.

Con el fin de facilitar una clara exposición de la información aquí contenida, ésta se organiza en cinco apartados. El primero de ellos se destina a los datos de carácter global, de tal forma que en él se incluyen, en su conjunto, las cifras relativas a quejas y expedientes. Comprende pues, en su totalidad, el número de ciudadanos que han planteado sus quejas y el de los expedientes generados en 2008, tanto por la acción de los propios ciudadanos que individual y colectivamente acuden al Defensor del Pueblo, como los que corresponden a las investigaciones de oficio promovidas por la Institución. Asimismo se indican los datos más generales de las quejas según el género de las personas que las han planteado; por su origen geográfico, tanto nacional como extranjero; por su vía de procedencia y remisión, y por su distribución según los sectores de actividad o áreas funcionales dentro de las que han sido tramitadas.

El segundo apartado da cuenta, en cifras, del estado de tramitación de las distintas quejas a 31 de diciembre de 2008, diferenciándolas, según sus promoventes, en individuales, colectivas o de oficio. Esta distinción tiene por objeto conocer cuántas de las quejas formuladas respondieron a la decisión individual de un ciudadano, de aquellas otras sustentadas por un conjunto de ellos, aunque planteen una petición única y singular, así como las que correspondieron a la iniciativa de la Institución. Respecto de estas últimas se incluye una relación de todas ellas, identificándolas con el código numérico que les fue asignado junto con un breve resumen de su contenido. Por último, se recogen también los datos de las quejas que fueron admitidas y el estado en que se encuentra su tramitación, y los referidos a las quejas inadmitidas y los motivos que determinaron tal decisión.

El apartado tercero está dedicado a la información derivada de las quejas procedentes de años anteriores, bien porque el expediente a que dieron lugar se inició en 2008, o bien porque fueron reabiertos en este año.

El apartado cuarto recoge las resoluciones dirigidas a las distintas administraciones públicas, con expresión de las recomendaciones o sugerencias contenidas en ellas y el grado de respuesta conseguido, siendo admitidas o rechazadas, bien de modo total o parcial o, en su caso, si se encuentran pendientes de contestación, todo ello referido al 31 de diciembre de 2008.

El quinto y último apartado tiene por objeto facilitar los datos referentes a la información y atención prestada al ciudadano por parte de la Institución, bien por medio de las visitas personales atendidas, o bien por las llamadas telefónicas contestadas, sean estas ordinarias o realizadas a través de la línea 900.

1. QUEJAS RECIBIDAS Y EXPEDIENTES DE OFICIO INICIADOS EN 2008

De los datos que figuran recogidos en los distintos cuadros, que a continuación se ponen de manifiesto, se deduce una primera conclusión, la del extraordinario incremento en el año 2008, respecto del año 2007, del número de ciudadanos que han acudido a la Institución con sus quejas, así como el notable aumento del número de expedientes tramitados.

1.1. Total de ciudadanos que han acudido en queja

El total de ciudadanos que, de manera individual o colectiva, decidió formular quejas durante el ejercicio 2008, alcanzó una cifra muy superior a la registrada en el año 2007, como se pone de manifiesto en el siguiente cuadro.

Cuadro 1

Ciudadanos que colectiva o individualmente plantearon quejas

	Año 2006	Año 2007	Año 2008
Total ciudadanos	**89.518**	**38.738**	**92.388**

Las cifras recogidas ponen de manifiesto un aumento en 53.650 del número de ciudadanos que han acudido con sus quejas a la Institución a lo largo de 2008, por comparación con el número registrado durante el año 2007, lo que supone, en términos porcentuales, un excepcional incremento del 138,49%. La cifra se alinea más bien con la registrada en el año 2006, respecto de la cual el total correspondiente a 2008 supone un incremento del 3,21%.

1.2. Total de expedientes de queja e investigaciones de oficio

La comparación del número total de expedientes de queja tramitados en los tres últimos ejercicios, según la distinta tipología considerada (individuales, colectivas, de oficio) ofrece los datos que figuran en el siguiente cuadro.

Cuadro 2

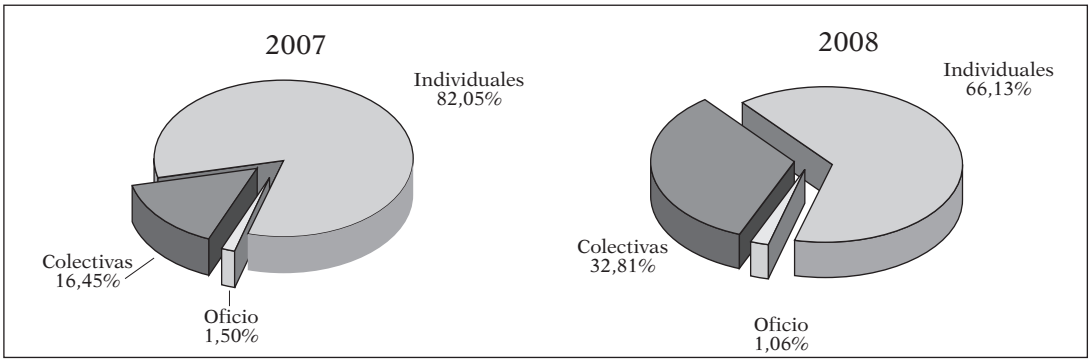
Expedientes de queja e investigaciones de oficio

	Año 2006	Año 2007	Año 2008
Colectivas	16.398	2.857	7.842
Individuales	14.903	14.254	15.804
Oficio	142	262	253
Total	**31.443**	**17.373**	**23.899**

La información numérica del cuadro anterior muestra que durante el año 2008 se ha registrado un total de 23.899 expedientes, que incluyen, tanto los originados por las quejas individuales y colectivas formuladas por los ciudadanos, como los iniciados por las investigaciones de oficio promovidas por la propia Institución, lo que supone que en 2008 se han registrado un total de 6.526 expedientes más respecto del año 2007, lo que representa un incremento porcentual del 37,56%. El cuadro refleja asimismo la fluctuación interanual de la cifra total de expedientes, muy dependiente del carácter de los mismos, en concreto de las variaciones en el número de quejas colectivas.

Gráfico 1

Distribución porcentual de los expedientes de queja registrados e investigaciones de oficio abiertas durante 2008, en comparación con 2007



También se constata que los expedientes de queja han aumentado en su modalidad de individuales, en un 10,87%, y de colectivas en un 174,48%, manteniéndose en una cifra

similar a los del pasado año 2007 los expediente generados por las investigaciones de oficio, de los que se han abierto un total de 253, lo que supone prácticamente una media de una investigación de oficio incoada por día laborable, a lo largo del año 2008.

Respecto del origen de los expedientes de queja registrados en 2008, el anterior gráfico pone de manifiesto que el mayor número de ellos proviene de quejas individuales, pues representan el 66,13% del total, si bien comparativamente con los expedientes registrados en 2007, se observa que en 2008 han aumentado su peso dentro del conjunto los originados por las quejas de carácter colectivo que han pasado de representar un 16,45% a suponer un 32,81%.

1.3. Distribución de las quejas

1.3.1. Distribución según el género de los ciudadanos

En el cuadro siguiente se ponen de manifiesto los porcentajes de expedientes de queja registrados desde el año 2001, según el género de los reclamantes que los promovieron.

Cuadro 3

Expedientes de queja registrados según el género de quien los promueve. Años 2001 a 2008

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Hombres	65%	64%	60%	56%	64%	57%	59%	61%
Mujeres	35%	36%	40%	44%	36%	43%	41%	39%

Como puede observarse, la variación porcentual se mantiene dentro de unos límites muy estrechos y constantes para el periodo considerado; en cualquier caso, se trata de oscilaciones que no permiten formular conclusiones generalizadas de carácter causal ni circunstancial.

1.3.2. Distribución de las quejas por su procedencia geográfica

a) De procedencia nacional

Los 23.646 expedientes de queja registrados en 2008, sin contar lógicamente los incoados de oficio, presentan las características siguientes según su origen geográfico. En una primera aproximación se distinguen los de origen nacional, que fueron 23.291 (el 98,50%), de los procedentes del extranjero, que fueron 355 (el 1,50%). En los cuadros y gráficos siguientes se ofrece una visión más detallada de esta variable, por comunidades autónomas y provincias.

GRÁFICO 2

Distribución del origen de las quejas por comunidades autónomas. Año 2008

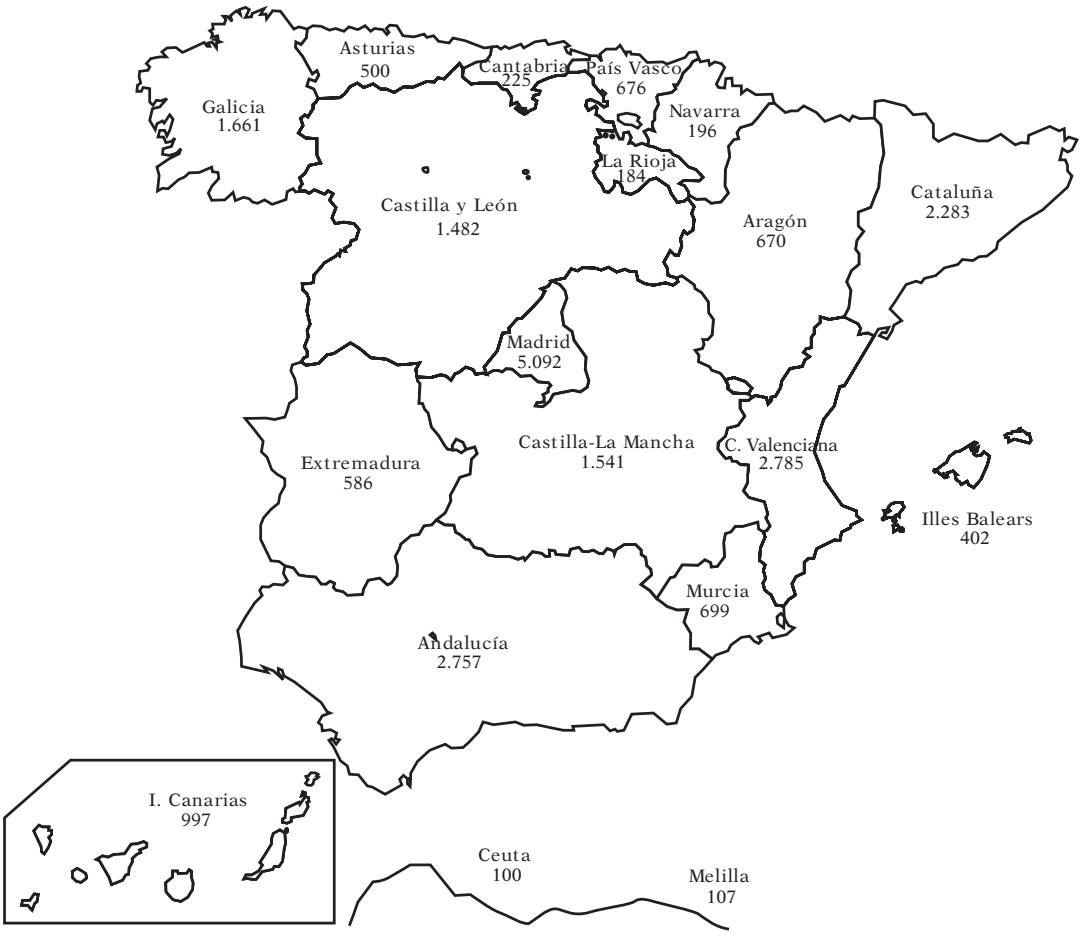
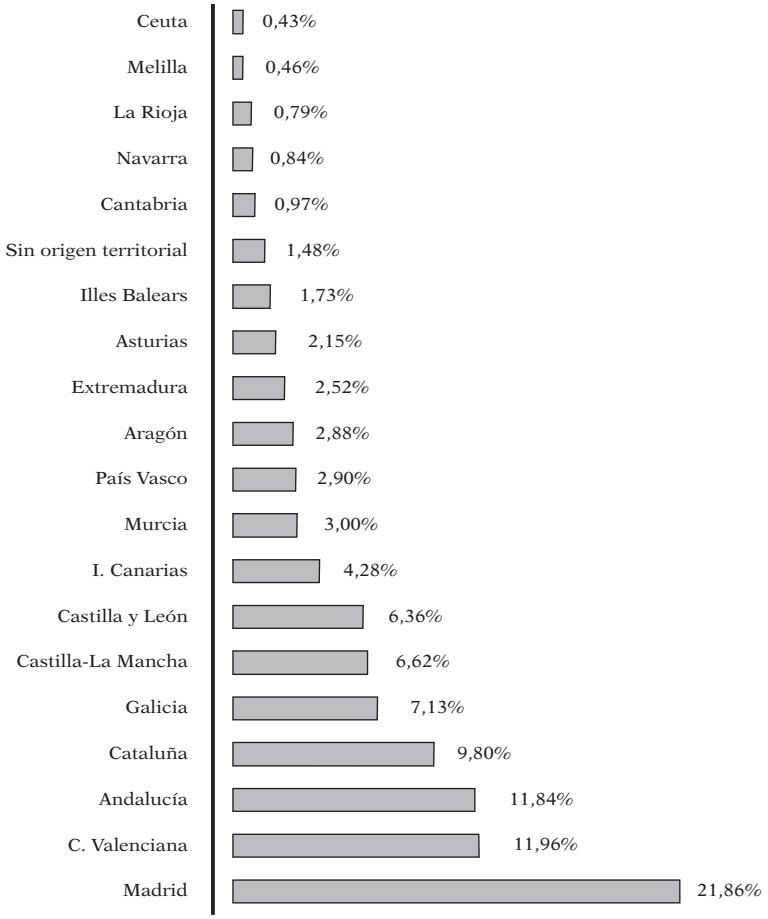


GRÁFICO 3

Porcentaje de las quejas recibidas según comunidades autónomas. Año 2008



CUADRO 4

Expedientes de queja de procedencia nacional distribuidos por provincias y comunidades autónomas. Años 2007 y 2008

PROVINCIAS Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS	NÚMERO		% s/ COMUNIDAD AUTÓNOMA		% SOBRE TOTAL	
	2008	2007	2008	2007	2008	2007
Comunidad Autónoma del País Vasco						
Álava	76	76	11,24	22,09	0,33	0,46
Guipúzcoa	146	81	21,60	23,55	0,63	0,48
Vizcaya	454	187	67,16	54,36	1,94	1,12
Total	**676**	**344**	**100,00**	**100,00**	**2,90**	**2,06**

Provincias y comunidades autónomas	Número		% s/ Comunidad autónoma		% sobre total	
	2008	2007	2008	2007	2008	2007
Comunidad Autónoma de Cataluña						
Barcelona	1.751	1.727	76,70	78,86	7,52	10,32
Girona	179	182	7,84	8,31	0,77	1,09
Lleida	106	80	4,64	3,65	0,46	0,48
Tarragona	247	201	10,82	9,18	1,05	1,20
Total	**2.283**	**2.190**	**100,00**	**100,00**	**9,80**	**13,09**
Comunidad Autónoma de Galicia						
A Coruña	814	421	49,01	42,48	3,49	2,52
Lugo	229	126	13,79	12,71	0,98	0,75
Ourense	225	104	13,55	10,49	0,97	0,62
Pontevedra	393	340	23,65	34,32	1,69	2,03
Total	**1.661**	**991**	**100,00**	**100,00**	**7,13**	**5,92**
Comunidad Autónoma de Andalucía						
Almería	238	170	8,63	9,68	1,02	1,02
Cádiz	449	250	16,29	14,24	1,93	1,50
Córdoba	239	185	8,67	10,54	1,03	1,11
Granada	297	193	10,77	10,99	1,28	1,15
Huelva	157	94	5,69	5,35	0,67	0,56
Jaén	210	95	7,62	5,41	0,90	0,57
Málaga	577	407	20,93	23,18	2,48	2,43
Sevilla	590	362	21,40	20,61	2,53	2,16
Total	**2.757**	**1.756**	**100,00**	**100,00**	**11,84**	**10,50**
Principado de Asturias						
Total	**500**	**354**	**100,00**	**100,00**	**2,15**	**2,12**
Cantabria						
Total	**225**	**203**	**100,00**	**100,00**	**0,97**	**1,21**
Comunidad Autónoma de La Rioja						
Total	**184**	**139**	**100,00**	**100,00**	**0,79**	**0,83**
Región de Murcia						
Total	**699**	**459**	**100,00**	**100,00**	**3,00**	**2,74**
Comunitat Valenciana						
Alicante	970	560	34,83	35,35	4,16	3,35
Castellón	265	160	9,52	10,10	1,14	0,96
Valencia	1.550	864	55,65	54,55	6,66	5,16
Total	**2.785**	**1.584**	**100,00**	**100,00**	**11,96**	**9,47**
Comunidad Autónoma de Aragón						
Huesca	138	61	20,60	13,26	0,59	0,37
Teruel	47	39	7,01	8,48	0,20	0,23
Zaragoza	485	360	72,39	78,26	2,09	2,15
Total	**670**	**460**	**100,00**	**100,00**	**2,88**	**2,75**

Provincias y comunidades autónomas	Número		% s/ Comunidad autónoma		% sobre total	
	2008	2007	2008	2007	2008	2007
Comunidad A. de Castilla-La Mancha						
Albacete	666	111	43,22	17,26	2,86	0,66
Ciudad Real	171	204	11,10	31,73	0,73	1,22
Cuenca	288	47	18,69	7,31	1,24	0,28
Guadalajara	95	92	6,16	14,31	0,41	0,55
Toledo	321	189	20,83	29,39	1,38	1,13
Total	**1.541**	**643**	**100,00**	**100,00**	**6,62**	**3,84**
Comunidad Autónoma de Canarias						
Las Palmas	598	366	59,98	57,19	2,57	2,19
Santa Cruz de Tenerife	399	274	40,02	42,81	1,71	1,64
Total	**997**	**640**	**100,00**	**100,00**	**4,28**	**3,83**
Comunidad Foral de Navarra						
Total	**196**	**119**	**100,00**	**100,00**	**0,84**	**0,71**
Comunidad Autónoma de Extremadura						
Badajoz	350	144	59,73	48,98	1,50	0,86
Cáceres	236	150	40,27	51,02	1,02	0,90
Total	**586**	**294**	**100,00**	**100,00**	**2,52**	**1,76**
Comunidad A. de las Illes Balears						
Total	**402**	**324**	**100,00**	**100,00**	**1,73**	**1,94**
Comunidad de Madrid						
Total	**5.092**	**4.863**	**100,00**	**100,00**	**21,86**	**29,07**
Comunidad de Castilla y León						
Ávila	76	57	5,13	5,83	0,33	0,34
Burgos	215	189	14,51	19,34	0,92	1,13
León	415	181	28,00	18,53	1,78	1,08
Palencia	82	83	5,53	8,50	0,35	0,50
Salamanca	152	168	10,26	17,20	0,65	1,00
Segovia	73	58	4,93	5,94	0,31	0,35
Soria	39	31	2,63	3,17	0,17	0,19
Valladolid	372	158	25,10	16,17	1,60	0,94
Zamora	58	52	3,91	5,32	0,25	0,31
Total	**1.482**	**977**	**100,00**	**100,00**	**6,36**	**5,84**
Ciudad Autónoma de Ceuta						
Total	**100**	**53**	**100,00**	**100,00**	**0,43**	**0,32**
Ciudad Autónoma de Melilla						
Total	**107**	**109**	**100,00**	**100,00**	**0,46**	**0,65**
Sin origen territorial específico						
Total	**348**	**224**	**100,00**	**100,00**	**1,48**	**1,35**
TOTAL	**23.291**	**16.726**				

Otro matiz que se introduce en las siguientes tablas presenta la distribución autonómica de los expedientes de queja, y sus porcentajes, según sean las quejas formuladas individuales o colectivas.

Como viene siendo habitual, existe un número importante de quejas, tanto de tipo individual como colectivo, proveniente de las comunidades autónomas con mayor población. Ocupa el primer lugar la Comunidad de Madrid (21,86%), seguida en orden de importancia numérica global por las originadas en la Comunitat Valenciana (11,96%), Andalucía (11,84%) y Cataluña (9,80%).

CUADRO 5

Expedientes de queja individual por comunidades autónomas. Años 2008 y 2007

COMUNIDADES AUTÓNOMAS	NÚMERO		% SOBRE TOTAL	
	2008	2007	2008	2007
C. A. del País Vasco	382	322	2,47	2,32
C. A. de Cataluña	1.875	1.793	12,13	12,92
C. A. de Galicia	810	822	5,24	5,92
C. A. de Andalucía	1.845	1.563	11,93	11,26
Principado de Asturias	365	332	2,36	2,39
Cantabria	201	199	1,30	1,43
C. A. de La Rioja	136	123	0,88	0,89
Región de Murcia	434	345	2,81	2,49
Comunitat Valenciana	1.794	1.467	11,60	10,57
C. A. de Aragón	445	415	2,88	2,99
C. A. de Castilla-La Mancha	579	491	3,75	3,54
C. A. de Canarias	771	596	4,99	4,29
Comunidad Foral de Navarra	167	112	1,08	0,81
C. A. de Extremadura	308	259	1,99	1,87
C. A. de las Illes Balears	332	302	2,15	2,18
Comunidad de Madrid	3.794	3.569	24,54	25,71
Comunidad de Castilla y León	990	791	6,40	5,70
Ciudad A. de Ceuta	38	51	0,25	0,37
Ciudad A. de Melilla	93	105	0,60	0,76
Sin origen territorial específico*	101	223	0,65	1,59
Total	**15.460**	**13.880**	**100,00**	**100,00**

* Quejas recibidas por correo electrónico, en el que no se determina su origen o procedencia.

CUADRO 6

Expedientes de queja colectiva por comunidades autónomas. Años 2008 y 2007

COMUNIDADES AUTÓNOMAS	NÚMERO		% SOBRE TOTAL	
	2008	2007	2008	2007
C. A. del País Vasco	294	22	3,75	0,77
C. A. de Cataluña	408	397	5,21	13,95
C. A. de Galicia	851	169	10,87	5,94
C. A. de Andalucía	912	193	11,65	6,78
Principado de Asturias	135	22	1,72	0,77
Cantabria	24	4	0,31	0,14
C. A. de La Rioja	48	16	0,61	0,56
Región de Murcia	265	114	3,38	4,01
Comunitat Valenciana	991	117	12,65	4,11
C. A. de Aragón	225	45	2,87	1,58
C. A. de Castilla-La Mancha	962	152	12,28	5,34
C. A. de Canarias	226	44	2,89	1,55
Comunidad Foral de Navarra	29	7	0,37	0,25
C. A. de Extremadura	278	35	3,55	1,23
C. A. de las Illes Balears	70	22	0,89	0,77
Comunidad de Madrid	1.298	1.294	16,58	45,47
Comunidad de Castilla y León	492	186	6,28	6,54
Ciudad A. de Ceuta	62	2	0,79	0,07
Ciudad A. de Melilla	14	4	0,18	0,14
Sin origen territorial específico*	247	1	3,17	0,03
Total	**7.831**	**2.846**	**100,00**	**100,00**

* Quejas recibidas por correo electrónico, en el que no se determina su origen o procedencia.

b) De procedencia extranjera

El número total de quejas procedentes del extranjero ha sido de 355. Esta cifra supone un pequeño descenso respecto del año anterior, 2007, y vuelve a recuperar ligeramente la tendencia a la baja que paulatinamente venía produciéndose en años anteriores.

CUADRO 7

Quejas procedentes del extranjero distribuidas por países. Años 2008 a 2005

PAÍS DE ORIGEN	2008	2007	2006	2005
Alemania	21	21	20	12
Argelia	1	—	8	7
Argentina	37	44	32	40
Australia	1	1	—	3
Austria	3	3	—	1
Bélgica	10	13	10	10
Bolivia	5	7	3	6
Bosnia-Herzegovina	—	—	2	—
Brasil	15	14	6	13
Bulgaria	—	—	—	1
Canadá	4	1	2	1
Chile	5	10	5	6
Colombia	23	16	6	24
Costa Rica	1	1	4	2
Cuba	11	11	8	18
Dinamarca	1	2	—	1
Ecuador	9	5	9	5
Egipto	1	—	—	—
El Salvador	—	1	1	—
Eslovaquia	1	—	3	—
Estados Unidos	17	57	18	15
Etiopía	—	1	—	—
Finlandia	1	2	—	1
Francia	26	25	59	38
Grecia	—	1	1	—
Guatemala	—	1	—	—
Guinea Ecuatorial	1	—	—	4
Holanda	6	6	2	5
Honduras	3	3	—	1
Hungría	—	2	1	1
India	—	—	—	1
Irlanda	1	2	3	4
Israel	1	2	—	1
Italia	4	10	9	6
Japón	2	—	—	—

País de origen	2008	2007	2006	2005
Jordania	—	—	1	—
Kirguizistán	—	1	—	—
Letonia	—	1	—	—
Líbano	—	—	—	1
Liechtenstein	1	—	—	—
Lituania	—	—	—	2
Luxemburgo	2	2	—	1
Malta	1	—	1	—
Marruecos	25	27	24	26
Mauritania	—	—	—	1
México	12	11	9	14
Mongolia	—	1	—	—
Nicaragua	3	2	1	4
Noruega	3	—	—	—
Nueva Zelanda	—	—	—	1
Pakistán	—	2	1	1
Panamá	1	4	2	—
Paraguay	1	—	—	—
Perú	17	12	17	11
Polonia	3	—	1	—
Portugal	9	11	14	11
Principado de Andorra	4	3	3	—
Puerto Rico	1	1	—	—
Reino Unido	38	21	28	15
República Dominicana	3	6	2	3
República Checa	1	—	2	—
Rusia	—	2	—	1
Sáhara Occidental	2	—	—	—
Senegal	—	—	—	1
Sudáfrica	—	—	1	—
Suecia	1	2	1	6
Suiza	5	3	7	7
Taiwán, provincia de China	—	1	—	—
Turquía	—	1	1	—
Ucrania	3	1	1	1
Uruguay	3	2	5	7
Venezuela	5	6	11	13
Total	**355**	**385**	**345**	**354**

1.3.3. Distribución según la vía de procedencia de los expedientes de queja

Otra clasificación de las quejas que dan lugar a la apertura del oportuno expediente puede formularse según los cauces por los que llegaron al Defensor del Pueblo. Así queda recogido en los siguientes cuadros.

CUADRO 8

Procedencia de los expedientes de queja según la vía de remisión. Año 2008

VÍA	NÚMERO	% S/ TOTAL
Directa (individuales y colectivas)	21.308	90,11
Comisionados parlamentarios autonómicos	2.263	9,57
Diversas entidades y organismos de la Administración	75	0,32
Total	**23.646**	**100,00**

Respecto a los expedientes de queja procedentes de los comisionados parlamentarios autonómicos, es significativo su aumento, que supone un incremento del 46,57% respecto al año anterior, y que pone de manifiesto la creciente y adecuada colaboración entre nuestras instituciones.

Tal y como reflejan los datos contenidos en los cuadros siguientes, el mayor número de ellos proviene, por orden de importancia numérica y porcentual, del Valedor do Pobo gallego, seguido del Defensor del Pueblo Andaluz, del Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana y del Procurador del Común de Castilla y León, respectivamente.

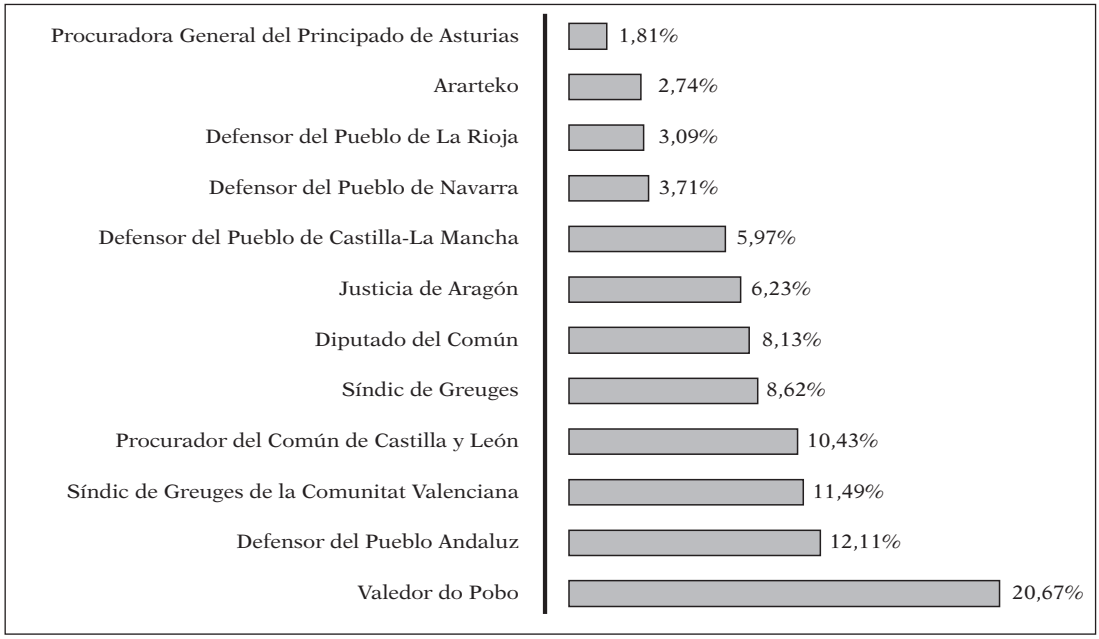
CUADRO 9

Expedientes de queja recibidos de comisionados parlamentarios autonómicos. Años 2008 y 2007

PROCEDENCIA	2008	2007
Ararteko	62	66
Síndic de Greuges	195	269
Valedor do Pobo	581	87
Defensor del Pueblo Andaluz	274	265
Procuradora General del Principado de Asturias	41	40
Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana	260	161
Justicia de Aragón	141	160
Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha	135	40
Defensora del Pueblo de La Rioja	70	53
Diputado del Común	184	159
Defensor del Pueblo de Navarra	84	59
Procurador del Común de Castilla y León	236	185
Total	**2.263**	**1.544**

GRÁFICO 4

Distribución porcentual de los expedientes de queja recibidos a través de los comisionados parlamentarios autonómicos. Año 2008



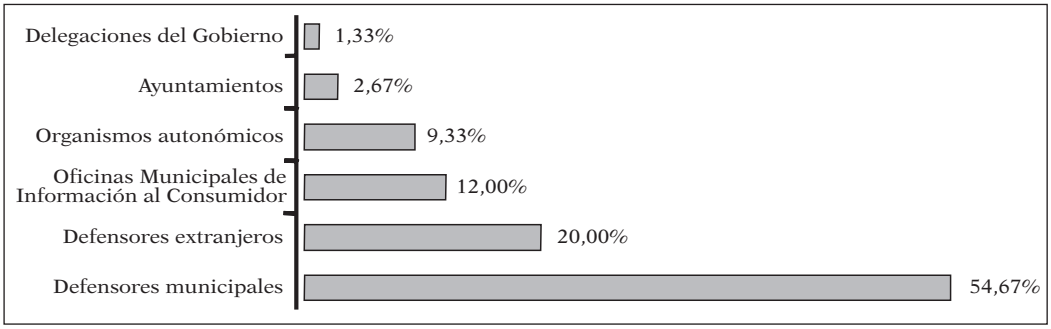
CUADRO 10

Expedientes de queja procedentes de diversas entidades y organismos. Años 2008 y 2007

PROCEDENCIA	2008	2007
Tribunal Constitucional	—	2
Cortes Generales	—	3
Poder Judicial	—	1
Delegaciones del Gobierno	1	1
Organismos autonómicos	7	—
Ayuntamientos	2	1
Defensores municipales	41	11
Oficinas Municipales de Información al Consumidor	9	3
Defensores extranjeros	15	9
Total	**75**	**31**

GRÁFICO 5

Distribución porcentual de los expedientes de queja procedentes de otros organismos y entidades. Año 2008



1.3.4. Distribución de los expedientes de queja por sectores

En el cuadro siguiente se recoge información relativa al contenido material de los expedientes de queja registrados en la Institución durante el año 2008, distribuidos entre las ocho áreas de gestión que operan en la Institución. Dentro de cada área se especifican las materias concretas que han sido objeto de las quejas (individuales, colectivas y de oficio).

CUADRO 11

Distribución por áreas de gestión y por materias de los expedientes de queja registrados durante el año 2008

SECTORES	INDIVIDUALES	COLECTIVAS	OFICIO	TOTAL
Función y Empleo Públicos	**1.270**	**1.863**	**33**	**3.166**
Funcionarios, personal laboral y estatutario de la Admón. Gral. del Estado, de la Seguridad Social, de las CC. AA. y de las Corporaciones Locales	1.019	1.225	20	2.264
Personal de las Fuerzas Armadas y de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad	186	519	13	718
Jueces y Magistrados, Fiscales y personal al servicio de la Admón. de Justicia y de Instituciones Penitenciarias	65	119	—	184

Sectores	Individuales	Colectivas	Oficio	Total
Defensa e Interior	**1.751**	**517**	**27**	**2.295**
Seguridad ciudadana y vial	1.007	121	4	1.132
Interior	284	348	9	641
Administración penitenciaria	446	48	12	506
Defensa	14	—	2	16
Justicia y Violencia Doméstica	**2.007**	**—**	**23**	**2.030**
Administración de Justicia	1.387	—	20	1.407
Registros	543	—	—	543
Libertad religiosa	29	—	—	29
Víctimas de delitos	22	—	3	25
Fedatarios públicos	26	—	—	26
Administración Económica	**3.544**	**4.956**	**13**	**8.513**
Ordenación económica, haciendas y tributos	1.707	4.956	4	6.667
Telecomunicaciones y servicios postales	1.075	—	3	1.078
Infraestructuras y transporte	517	—	5	522
Industria y comercio	218	—	1	219
Agricultura, ganadería y pesca	27	—	—	27
Ordenación Territorial	**1.952**	**504**	**46**	**2.502**
Urbanismo y vivienda	1.160	129	10	1.299
Medio ambiente	783	365	36	1.184
Ordenación y planificación territorial	9	10	—	19
Sanidad y Política Social	**2.485**	**2**	**35**	**2.522**
Política social	875	2	31	908
Trabajo y Seguridad Social	901	—	1	902
Sanidad	563	—	3	566
Consumo	146	—	—	146
Inmigración y Asuntos Exteriores	**1.315**	**—**	**16**	**1.331**
Extranjería e inmigración	1.269	—	16	1.285
Asuntos exteriores	37	—	—	37
Racismo y xenofobia	9	—	—	9
Educación y Cultura	**1.480**	**—**	**60**	**1.540**
Educación	975	—	60	1.035
Actividades y servicios	142	—	—	142
Protección de datos	108	—	—	108
Medios de comunicación	102	—	—	102
Bilingüismo	95	—	—	95

Sectores	Individuales	Colectivas	Oficio	Total
Cultura y deporte	44	—	—	**44**
Propiedad intelectual	14	—	—	**14**
Total	**15.804**	**7.842**	**253**	**23.899**

Tomando en consideración los expedientes de queja individual gestionados, a efectos de una mayor representatividad, el número más significativo de ellos se dirige a la administración económica, seguidos de los concernientes a la sanidad y asuntos de carácter social, a la justicia y violencia doméstica y a la ordenación territorial, que incluye las cuestiones relacionadas con el medio ambiente, entre otras.

Por lo que se refiere a las quejas colectivas, el mayor número también lo encontramos en el campo de la administración económica, seguido de los concernientes a la función y empleo públicos y de los relativos a defensa e interior.

Las investigaciones de oficio más numerosas son las relativas a cuestiones de educación y cultura, ordenación territorial y medio ambiente, sanidad y política social, y función y empleo públicos, por este orden.

2. ESTADO DE TRAMITACIÓN DE LAS QUEJAS

En este epígrafe, se analiza el estado de tramitación de las quejas. Los datos que se recogen en el cuadro siguiente reflejan su situación a 31 de diciembre de 2008.

Cuadro 12

Situación de los expedientes de queja e investigaciones de oficio en 2008, a 31 de diciembre

Situación	Oficio		Individuales		Colectivas		Total	
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
Admitidas a trámite:	**253**	**100,00**	**5.564**	**40,60**	**5.819**	**74,20**	**11.636**	**53,38**
En trámite	124	49,01	3.221	23,50	5.511	70,28	8.856	40,63
Concluidas	108	42,69	2.338	17,06	308	3,93	2.754	12,63
En suspenso	21	8,30	5	0,04	—	—	26	0,12
No admitidas a trámite	**—**	**—**	**8.141**	**59,40**	**2.023**	**25,80**	**10.164**	**46,62**
Total	**253**	**100,00**	**13.705**	**100,00**	**7.842**	**100,00**	**21.800**	**100,00**

Con relación a las quejas no admitidas a trámite, como se ha venido apuntando en anteriores informes, todas ellas son atentamente estudiadas, y cuando están incursas en alguno de los motivos de inadmisión establecidos por la Ley Orgánica 3/1981, reguladora de esta Institución, son calificadas como tal. En todos los casos, sin excepción, se da puntual información al ciudadano sobre los motivos de la decisión, conforme a lo establecido en el artículo 17 de la citada Ley Orgánica, y se les orienta y suministra información adicional que pueda ser de utilidad para la resolución de los problemas planteados, sugiriendo las vías de solución a su alcance.

En los datos del ejercicio 2008 se aprecia un cierto incremento del índice de admisión de quejas, aunque aún resulta elevado el porcentaje de quejas no admitidas por las distintas causas previstas en la Ley.

El cuadro siguiente ofrece datos sobre los expedientes pendientes de tratamiento a 31 de diciembre.

CUADRO 13

Expedientes de queja pendientes a 31 de diciembre de 2008

CAUSA	OFICIO		INDIVIDUALES		COLECTIVAS		TOTAL	
	NÚMERO	%	NÚMERO	%	NÚMERO	%	NÚMERO	%
Pendiente de recibir información solicitada al interesado	0	—	767	36,54	0	—	767	36,54
En estudio	0	—	1.332	63,46	0	—	1.332	63,46
Total	**0**	**—**	**2.099**	**100,00**	**0**	**—**	**2.099**	**100,00**

2.1. EXPEDIENTES DE QUEJA INDIVIDUAL

Abundando en lo dicho, los motivos de no admisión de quejas individuales en el año 2008 han sido los siguientes:

CUADRO 14

Motivos de no admisión de quejas individuales. Año 2008

MOTIVOS DE NO ADMISIÓN	NÚMERO
Autoridad administrativa en asuntos de su competencia	18
Carencia de fundamentos	136
Inexistencia de pretensión	20
Intervención judicial	814
Mala fe	2
Mando de la Defensa Nacional	3
Falta de actuación administrativa previa	1.210
Sin actividad de los poderes públicos	389
Sin contestación a defecto subsanable	12
Sin contestación a solicitud ampliación de datos	385
Solo se envía información	222
Solo se solicita información	227
Sin indicios de irregularidad administrativa	2.602
Inexistencia de interés legítimo	21
Varios motivos de no admisión concurrentes	1.232
Plazo superior a un año	19
Queja anónima	3
Resuelto sin intervención del Defensor	121
Sentencia firme	149
Perjuicios a terceros	4
Intervención de Comisionado parlamentario autonómico	141
Conflicto particular ajeno a la Administración	268
Sin fundamentos para interponer el recurso	75
No se cumplen los requisitos para la admisión del recurso	52
Desistimiento	16
Total	**8.141**

Respecto a los expedientes de queja individual tramitados y de las investigaciones de oficio incoadas ante las administraciones públicas, los más numerosos han sido los concernientes a la Administración General del Estado, seguidos de aquellos en que no resultaba necesario una investigación específica, pues se refiere a las quejas que, habiendo sido admitidas a trámite, ya fueron investigadas con ocasión de otras quejas que presentaban problemas análogos, y los dirigidos a la Administración local.

CUADRO 15

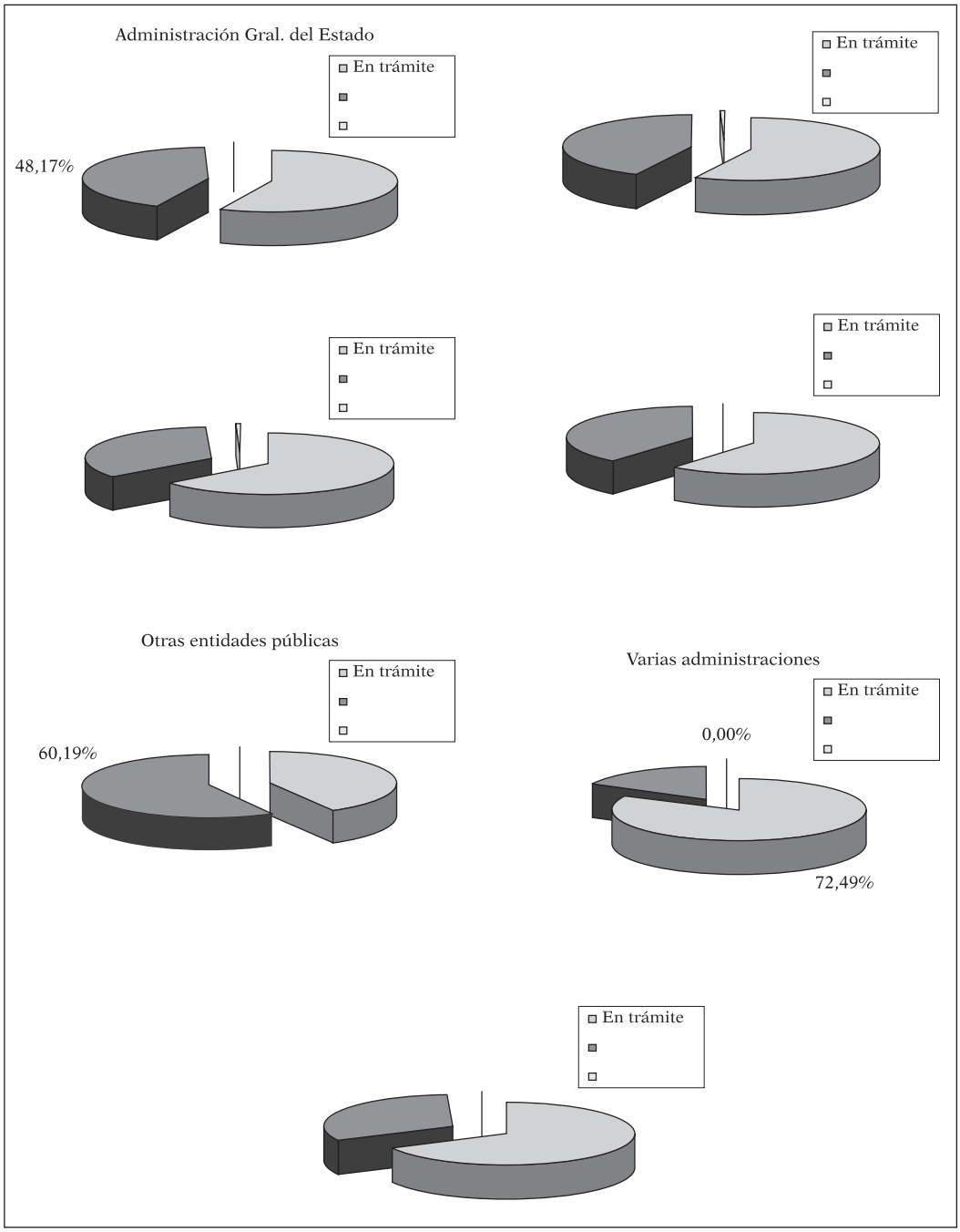
Expedientes de queja individual e investigaciones de oficio, tramitados ante la Administración, en 2008

ADMINISTRACIÓN	EN TRÁMITE	CONCLUIDOS	EN SUSPENSO	TOTAL
Administración Gral. del Estado	1.297	1.209	4	**2.510**
Administración autonómica	354	333	13	**700**
Administración local	474	300	8	**782**
Fiscal General del Estado	140	72	—	**212**
Otras entidades públicas	43	65	—	**108**
Varias administraciones	166	63	—	**229**
Investigación innecesaria	871	404	1	**1.276**
Total	**3.345**	**2.446**	**26**	**5.817**

En los dos cuadros siguientes se recoge el detalle de los expedientes de queja del año 2008 tramitados respectivamente ante la Administración General del Estado y con órganos dependientes de las comunidades autónomas.

GRÁFICO 6

Distribución porcentual de los expedientes de queja individual e investigaciones de oficio tramitados ante la Administración. Año 2008



En los dos cuadros siguientes se recoge el detalle de los expedientes de queja del año 2008 tramitados respectivamente ante la Administración General del Estado y con órganos dependientes de las comunidades autónomas.

CUADRO 16

Detalle de la tramitación ante la Administración General del Estado. Año 2008. Expedientes de queja individual e investigaciones de oficio

MINISTERIOS	EN TRÁMITE	CONCLUIDOS	EN SUSPENSO	TOTAL
Presidencia del Gobierno	1	—	—	**1**
Ministerio de la Presidencia	1	4	—	**5**
Ministerio de Administraciones Públicas	15	10	—	**25**
Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación	134	83	—	**217**
Ministerio de Ciencia e Innovación	29	67	—	**96**
Ministerio de Cultura	1	4	—	**5**
Ministerio de Defensa	21	14	1	**36**
Ministerio de Economía y Hacienda	99	121	2	**222**
Ministerio de Educación, Política Social y Deporte	28	36	—	**64**
Ministerio de Fomento	110	176	—	**286**
Ministerio de Igualdad	1	—	—	**1**
Ministerio de Industria, Turismo y Comercio	78	8	—	**86**
Ministerio del Interior	222	270	—	**492**
Ministerio de Justicia	238	150	—	**388**
Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino	34	6	—	**40**
Ministerio de Sanidad y Consumo	6	7	—	**13**
Ministerio de Trabajo e Inmigración	74	103	1	**178**
Ministerio de Vivienda	61	19	—	**80**
Administración periférica	105	103	—	**208**
Varios departamentos ministeriales	39	28	—	**67**
Total	**1.297**	**1.209**	**4**	**2.510**

Por lo que respecta al cuadro anterior, puede observarse que de nuevo el mayor número de expedientes tramitados corresponde al Ministerio del Interior, que entre sus competencias incluye las de carácter penitenciario, junto con los relativos al Ministerio de Justicia, y el menor número a las relacionadas con Presidencia del Gobierno y con los Ministerios de Igualdad, de nueva creación, de la Presidencia y de Cultura.

CUADRO 17

Detalle de la tramitación ante las administraciones autonómicas. Año 2008. Expedientes de queja individual e investigaciones de oficio

COMUNIDADES AUTÓNOMAS	EN TRÁMITE	CONCLUIDOS	EN SUSPENSO	TOTAL
C. A. de Cataluña	2	1	—	**3**
C. A. del País Vasco	1	7	1	**9**
C. A. de Galicia	12	20	1	**33**
Cantabria	8	5	1	**14**
Principado de Asturias	13	9	1	**23**
C. A. de Andalucía	35	33	1	**69**
Región de Murcia	25	18	1	**44**
C. A. de Aragón	9	6	—	**15**
C. A. de Castilla-La Mancha	12	9	—	**21**
Comunitat Valenciana	53	26	—	**79**
C. A. de La Rioja	1	2	1	**4**
C. A. de Extremadura	8	14	1	**23**
C. A. de Canarias	19	10	1	**30**
Comunidad de Castilla y León	19	14	—	**33**
Comunidad de Madrid	124	138	—	**262**
Comunidad Foral de Navarra	2	3	1	**6**
C. A. de las Illes Balears	10	11	1	**22**
Ciudad A. de Ceuta	—	2	1	**3**
Ciudad A. de Melilla	1	3	1	**5**
Varias CC. AA.	—	2	—	**2**
Total	**354**	**333**	**13**	**700**

En el siguiente cuadro se detallan las tipologías de las conclusiones de los expedientes de queja individual y de las investigaciones de oficio en 2008.

CUADRO 18

Tipos de conclusiones de los expedientes de queja individual e investigaciones de oficio, según administraciones. Año 2008

ADMINISTRACIONES	ACTUACIÓN CORRECTA	SE SUBSANA	NO SE SUBSANA	SIN DETERMINAR	TOTAL
Administración Gral. del Estado	598	334	88	189	**1.209**
Administración autonómica	112	103	20	98	**333**
Administración local	144	108	11	37	**300**
Fiscal General del Estado	49	10	3	10	**72**
Otras entidades públicas	51	9	2	3	**65**
Varias administraciones	25	15	7	16	**63**
Investigación innecesaria	102	73	181	48	**404**
Total	**1.081**	**652**	**312**	**401**	**2.446**

CUADRO 19

Detalle de los tipos de conclusiones en los expedientes de queja individual e investigaciones de oficio en relación con la Administración General del Estado. Año 2008

MINISTERIOS	ACTUACIÓN CORRECTA	SE SUBSANA	NO SE SUBSANA	SIN DETERMINAR	TOTAL
Presidencia del Gobierno	—	—	—	—	**—**
Ministerio de la Presidencia	1	3	—	—	**4**
Ministerio de Administraciones Públicas	7	2	—	1	**10**
Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación	45	27	3	8	**83**
Ministerio de Ciencia e Innovación	7	11	1	48	**67**
Ministerio de Cultura	1	2	—	1	**4**
Ministerio de Defensa	9	4	—	1	**14**
Ministerio de Economía y Hacienda	65	44	3	9	**121**
Ministerio de Educación, Política Social y Deporte	20	12	1	3	**36**

Ministerios	Actuación correcta	Se subsana	No se subsana	Sin determinar	Total
Ministerio de Fomento	77	38	54	7	**176**
Ministerio de Igualdad	—	—	—	—	**—**
Ministerio de Industria, Turismo y Comercio	6	1	—	1	**8**
Ministerio del Interior	167	64	17	22	**270**
Ministerio de Justicia	65	55	1	29	**150**
Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino	4	—	—	2	**6**
Ministerio de Sanidad y Consumo	1	2	1	3	**7**
Ministerio de Trabajo e Inmigración	64	19	3	17	**103**
Ministerio de Vivienda	8	2	—	9	**19**
Administración periférica	43	35	2	23	**103**
Varios departamentos ministeriales	8	13	2	5	**28**
Otros departamentos ministeriales	—	—	—	—	**—**
Total	**598**	**334**	**88**	**189**	**1.209**

Cuadro 20

Tipos detallados de conclusiones en los expedientes de queja individual e investigaciones de oficio en relación con las administraciones autonómicas. Año 2008

Comunidades Autónomas	Actuación correcta	Se subsana	No se subsana	Sin determinar	Total
C. A. de Cataluña	—	—	—	1	**1**
C. A. del País Vasco	3	1	—	3	**7**
C. A. de Galicia	9	5	3	3	**20**
Cantabria	1	—	1	3	**5**
Principado de Asturias	5	2	—	2	**9**
C. A. de Andalucía	14	11	2	6	**33**
Región de Murcia	6	11	—	1	**18**
C. A. de Aragón	3	—	—	3	**6**
C. A. de Castilla-La Mancha	4	2	1	2	**9**
Comunitat Valenciana	5	11	2	8	**26**

Comunidades Autónomas	Actuación correcta	Se subsana	No se subsana	Sin determinar	Total
C. A. de La Rioja	2	—	—	—	**2**
C. A. de Extremadura	5	4	1	4	**14**
C. A. de Canarias	2	2	1	5	**10**
Comunidad de Castilla y León	2	4	3	5	**14**
Comunidad de Madrid	42	45	5	46	**138**
Comunidad Foral de Navarra	1	1	—	1	**3**
C. A. de las Illes Balears	6	2	—	3	**11**
Ciudad A. de Ceuta	1	—	1	—	**2**
Ciudad A. de Melilla	1	—	—	2	**3**
Varias CC. AA.	—	2	—	—	**2**
Total	**112**	**103**	**20**	**98**	**333**

2.2. Expedientes de queja colectiva

El conjunto de quejas colectivas tramitadas en 2008 ha generado un total de 7.842 expedientes.

Las quejas planteadas por un número significativo de ciudadanos y su contenido resumido sucintamente se ofrecen en anexo al final del capítulo.

Por lo que se refiere a la tramitación de estos expedientes, se muestran los datos cuantitativos en el cuadro siguiente.

Cuadro 21

Detalle de la tramitación de los expedientes de queja colectiva, a 31 de diciembre de 2008

Situación	Número	%
Admitidas	5.819	74,20
En trámite	5.511	70,28
Concluidas	308	3,93
No admitidas	2.023	25,80
Pendientes de trámite	—	—
Total	**7.842**	**100,00**

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

CUADRO 22

Causas de no admisión de los expedientes de queja colectiva. Año 2008

MOTIVOS DE NO ADMISIÓN	NÚMERO
Sin indicios de irregularidad administrativa	1.467
Otros motivos de no admisión	556
Total	**2.023**

Tal y como se ha expresado en el apartado correspondiente a los expedientes de queja individual, en los cuadros siguientes se detallan los expedientes de queja colectiva tramitados en 2008 ante las distintas administraciones públicas, especificando los diferentes organismos y entidades públicas concernidos.

CUADRO 23

Expedientes de queja colectiva tramitados ante las distintas administraciones, en 2008

ADMINISTRACIONES	EN TRÁMITE	CONCLUIDOS	TOTAL
Administración Gral. del Estado	2.512	124	**2.636**
Administración local	84	56	**140**
Varias administraciones	178	1	**179**
Investigación innecesaria	2.737	127	**2.864**
Total	**5.511**	**308**	**5.819**

CUADRO 24

Detalle de la tramitación de los expedientes de queja colectiva ante la Administración General del Estado, en 2008

MINISTERIOS	EN TRÁMITE	CONCLUIDOS	TOTAL
Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación	2	—	**2**
Ministerio de Defensa	75	—	**75**
Ministerio de Economía y Hacienda	70	—	**70**
Ministerio de Industria, Turismo y Comercio	2.257	—	**2.257**
Ministerio del Interior	107	48	**155**
Ministerio de Trabajo e Inmigración	—	76	**76**
Varios departamentos ministeriales	1	—	**1**
Total	**2.512**	**124**	**2.636**

CUADRO 25

Tipos de conclusiones de los expedientes de queja colectiva, según administraciones. Año 2008

ADMINISTRACIONES	ACTUACIÓN CORRECTA	SE SUBSANA	NO SE SUBSANA	SIN DETERMINAR	TOTAL
Administración Gral. del Estado	76	48	—	—	**124**
Administración local	56	—	—	—	**56**
Varias administraciones	—	1	—	—	**1**
Investigación innecesaria	101	1	2	23	**127**
Total	**233**	**50**	**2**	**23**	**308**

2.3. EXPEDIENTES DE INVESTIGACIÓN DE OFICIO

Durante el ejercicio 2008, la Institución ha actuado de oficio en 253 ocasiones, lo que supone mantener prácticamente el incremento experimentado en 2007. Como su propio nombre indica, se trata de actuaciones que decide llevar a cabo el Defensor por iniciativa propia si tiene conocimiento de algún hecho susceptible de ser investigado. 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 especifica la situación de las investigaciones a 31 de diciembre de 2008 y la Administración ante la que han sido tramitadas.

CUADRO 26

Investigaciones de oficio en relación con las distintas administraciones. Año 2008

ADMINISTRACIONES	EN TRÁMITE	CONCLUIDAS	(*) EN SUSPENSO	TOTAL
Administración Gral. del Estado	39	73	—	**112**
Administración autonómica	17	20	13	**50**
Administración local	28	12	8	**48**
Fiscal General del Estado	3	—	—	**3**
Otras entidades públicas	5	2	—	**7**
Varias administraciones	22	1	—	**23**
Investigación innecesaria	10	—	—	**10**
Total	**124**	**108**	**21**	**253**

(*) En espera de otras resoluciones (sentencia judicial, resolución de otro expediente…).

Al final del capítulo se incluye un listado en el que figura cada una de las investigaciones de oficio con el número de identificación de cada expediente.

2.4. QUEJAS SEGÚN SU FORMA DE RECEPCIÓN

A lo largo de 2008, el uso de la página web de la Institución ha ido consolidándose en el ámbito de la formulación de quejas. 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 el 48,15% de las quejas recibidas.

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 página web. El detalle de las quejas recibidas según el canal de entrada se expresa en el cuadro y gráfico siguientes:

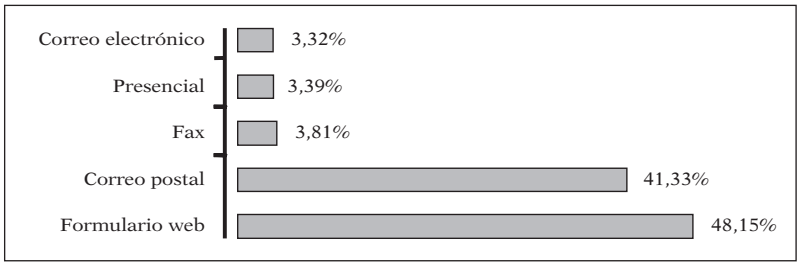
CUADRO 27

Quejas según la forma de recepción en 2008, comparativamente con 2007

CANAL DE ENTRADA	2007	2008
Correo electrónico	797	785
Correo postal	6.983	9.773
Fax:		
Burofax	30	23
Fax impreso	772	879
Formulario web:		
Con certificado	98	381
Sin certificado	7.648	11.004
Presencial	782	801
Telegrama	1	—
Total	**17.111**	**23.646**

GRÁFICO 7

Porcentaje de las quejas según la forma de recepción en 2008



3. EXPEDIENTES DE QUEJA PROCEDENTES DE EJERCICIOS ANTERIORES, ABIERTOS O REABIERTOS EN EL AÑO 2008

Se analiza en este apartado la situación de los expedientes de queja, procedentes de 2007 y de años anteriores, que se encontraban en trámite o no se habían iniciado por estar pendientes de admisión hasta el ejercicio que nos ocupa; de los expedientes ya cerrados y reabiertos por alguna causa y de la resolución de expedientes que se hallaban en suspenso.

El número de quejas recibidas en 2007 que al término de aquel ejercicio se encontraban pendientes hacían un total de 1.406. De ellas se admitieron el 35,49%; el 60,81% no fueron admitidas; el 0,14% se anularon, y el 3,56% se encuentran pendientes de aportación de información complementaria por los interesados. En el cuadro siguiente, se recoge con detalle el estado de todas ellas.

CUADRO 28

Situación a 31 de diciembre de 2008, de los expedientes de queja individual e investigaciones de oficio del ejercicio 2007, que se encontraban pendientes al finalizar el año

SITUACIÓN	OFICIO		INDIVIDUALES		TOTAL	
	NÚMERO	%	NÚMERO	%	NÚMERO	%
Admitidas a trámite:	2	66,67	497	35,42	**499**	**35,49**
En trámite	2		160	11,40	162	11,52
Concluidas	—		326	23,24	326	23,19
En suspenso	—		1	0,07	1	0,07
Acumuladas a otros expedientes	—		10	0,71	**10**	**0,71**
No admitidas a trámite	—		855	60,95	**855**	**60,81**
Anuladas	1	33,33	1	0,07	**2**	**0,14**
Pendiente datos del interesado	—		50	3,56	**50**	**3,56**
Total	**3**	**100,00**	**1.403**	**100,00**	**1.406**	**100,00**

Asimismo, durante el año 2008 se ha continuado con la tramitación de un total de 7.697 expedientes de queja procedentes de años anteriores, incluidos los del ejercicio 2007 detallados en el cuadro anterior. Su situación queda reflejada en el siguiente cuadro:

CUADRO 29

Situación de los expedientes de queja e investigaciones de oficio de años anteriores

SITUACIÓN	OFICIO		INDIVIDUALES		COLECTIVAS		TOTAL	
	NÚMERO	%	NÚMERO	%	NÚMERO	%	NÚMERO	%
Admitidas a trámite:	237	100,00	5.048	83,49	1.413	99,93	**6.698**	**87,02**
En trámite	99	41,77	1.451	24,00	482	34,09	2.032	26,40
Concluidas	128	54,01	3.566	58,98	931	65,84	4.625	60,09
En suspenso	10	4,22	31	0,51	—	—	41	0,53
No admitidas a trámite	—	—	937	15,50	1	0,07	**938**	**12,19**
Pendiente datos del interesado	—	—	61	1,01	—	—	**61**	**0,79**
Total	**237**	**100,00**	**6.046**	**100,00**	**1.414**	**100,00**	**7.697**	**100,00**

Estos datos reflejan que a fecha de 31 de diciembre siguen su tramitación 2.134 expedientes de queja procedentes de años anteriores (en trámite, en suspenso o pendiente de datos del interesado).

Abundando en lo anteriormente expuesto, el número de quejas no admitidas a trámite fue de 938. Los motivos de no admisión han sido los siguientes:

CUADRO 30

Motivos de no admisión de los expedientes de queja individual y colectiva procedentes de años anteriores

MOTIVOS DE NO ADMISIÓN	NÚMERO
Autoridad administrativa en asuntos de su competencia	1
Carencia de fundamentos	23
Inexistencia de pretensión	6
Intervención judicial	55
Falta de actuación administrativa previa	74
Sin actividad de los poderes públicos	25
Sin contestación a defecto subsanable	19
Sin contestación a solicitud ampliación de datos	323
Solo se envía información	11

Motivos de no admisión	Número
Solo se solicita información	15
Sin indicios de irregularidad administrativa	212
Inexistencia de interés legítimo	2
Diversos motivos de no admisión	109
Plazo superior a un año	3
Resuelto sin intervención del Defensor	18
Sentencia firme	9
Perjuicios a terceros	1
Intervención de Comisionado parlamentario autonómico	12
Conflicto particular ajeno a la Administración	14
Sin fundamentos para interponer el recurso	5
Desistimiento	1
Total	**938**

Finalmente, un total de 4.625 expedientes de queja se finalizaron en 2008. En los siguientes cuadros se detallan las tipologías de las conclusiones y las administraciones ante las que se tramitaron.

Cuadro 31

Tipos de conclusiones de los expedientes de queja individual e investigaciones de oficio de años anteriores, según administraciones

Administraciones	Actuación correcta	Se subsana	No se subsana	Sin determinar	Total
Administración Gral. del Estado	718	528	146	251	**1.643**
Administración autonómica	162	125	40	153	**480**
Administración local	196	220	59	163	**638**
Fiscal General del Estado	89	20	6	34	**149**
Otras entidades públicas	58	12	2	10	**82**
Varias administraciones	51	35	12	32	**130**
Investigación innecesaria	82	197	125	168	**572**
Total	**1.356**	**1.137**	**390**	**811**	**3.694**

CUADRO 32

Tipos de conclusiones de los expedientes de queja colectiva de años anteriores, según administraciones

ADMINISTRACIONES	ACTUACIÓN CORRECTA	SE SUBSANA	NO SE SUBSANA	SIN DETERMINAR	TOTAL
Administración Gral. del Estado	76	—	174	—	**250**
Administración autonómica	—	—	—	15	**15**
Administración local	12	—	—	—	**12**
Varias administraciones	632	20	—	—	**652**
Investigación innecesaria	—	—	—	2	**2**
Total	**720**	**20**	**174**	**17**	**931**

CUADRO 33

Detalle de los tipos de conclusiones en los expedientes de queja individual e investigaciones de oficio de años anteriores, en relación con la Administración General del Estado

MINISTERIOS	ACTUACIÓN CORRECTA	SE SUBSANA	NO SE SUBSANA	SIN DETERMINAR	TOTAL
Presidencia del Gobierno	2	—	—	—	**2**
Ministerio de la Presidencia	—	—	1	1	**2**
Ministerio de Administraciones Públicas	8	4	2	2	**16**
Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación	71	37	6	45	**159**
Ministerio de Ciencia e Innovación	10	15	2	8	**35**
Ministerio de Cultura	2	—	1	1	**4**
Ministerio de Defensa	14	15	2	5	**36**
Ministerio de Economía y Hacienda	75	73	39	16	**203**
Ministerio de Educación, Política Social y Deporte	7	20	4	5	**36**
Ministerio de Fomento	94	61	50	14	**219**
Ministerio de Igualdad	—	—	—	—	**—**
Ministerio de Ind., Turismo y Comercio	50	1	3	2	**56**

Ministerios	Actuación correcta	Se subsana	No se subsana	Sin determinar	Total
Ministerio del Interior	157	78	7	30	**272**
Ministerio de Justicia	82	110	7	39	**238**
Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino	29	10	4	2	**45**
Ministerio de Sanidad y Consumo	4	2	2	8	**16**
Ministerio de Trabajo e Inmigración	48	23	8	18	**97**
Ministerio de Vivienda	4	2	—	1	**7**
Administración periférica	48	65	3	38	**154**
Varios departamentos ministeriales	13	12	5	16	**46**
Otros departamentos ministeriales	—	—	—	—	**—**
Total	**718**	**528**	**146**	**251**	**1.643**

Cuadro 34

Tipos detallados de conclusiones en los expedientes de queja individual e investigaciones de oficio de años anteriores, en relación con las administraciones autonómicas

Comunidades Autónomas	Actuación correcta	Se subsana	No se subsana	Sin determinar	Total
C. A. de Cataluña	1	—	—	5	**6**
C. A. del País Vasco	6	—	1	4	**11**
C. A. de Galicia	10	8	1	4	**23**
Cantabria	9	5	—	4	**18**
Principado de Asturias	5	4	—	10	**19**
C. A. de Andalucía	19	13	5	17	**54**
Región de Murcia	12	3	2	5	**22**
C. A. de Aragón	3	1	—	3	**7**
C. A. de Castilla-La Mancha	6	5	3	5	**19**
Comunitat Valenciana	10	12	4	16	**42**
C. A. de La Rioja	2	1	—	3	**6**
C. A. de Extremadura	1	4	—	7	**12**
C. A. de Canarias	9	12	2	12	**35**

Comunidades Autónomas	Actuación correcta	Se subsana	No se subsana	Sin determinar	Total
C. de Castilla y León	9	9	9	8	**35**
Comunidad de Madrid	52	43	12	39	**146**
Comunidad Foral de Navarra	1	1	—	2	**4**
C. A. de las Illes Balears	4	4	1	7	**16**
Ciudad A. de Ceuta	—	—	—	—	**—**
Ciudad A. de Melilla	2	—	—	2	**4**
Varias CC. AA.	1	—	—	—	**1**
Total	**162**	**125**	**40**	**153**	**480**

Por lo que respecta a los tipos de conclusiones de los 250 expedientes de queja colectiva de años anteriores a 2008, relativos a la Administración General del Estado, debemos indicar que únicamente hacen referencia al Ministerio de Trabajo e Inmigración. De ellos, 76 fueron cerrados tras considerarse correcta la actuación de la Administración, y en 174 no se subsanó lo señalado.

Finalmente, los tipos de conclusiones de los 15 expedientes de queja colectiva de años anteriores a 2008, tramitados ante las administraciones autonómicas, solo hacen referencia a la Comunidad de Castilla y León.

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

4.1. Resoluciones formuladas durante el año 2008

Con motivo de la tramitación de los expedientes de queja individual, colectiva e investigaciones de oficio durante el año 2008, se formularon las siguientes resoluciones dirigidas a las distintas administraciones públicas, agrupadas en admitidas, rechazadas y pendientes (los recordatorios de deberes legales y las advertencias no figuran, por su propia naturaleza, más que en la columna del total).

CUADRO 35

Resoluciones formuladas durante 2008

RESOLUCIONES	ADMITIDAS	RECHAZADAS	PENDIENTES	TOTAL
Recomendaciones	58	14	53	**125**
Sugerencias	74	28	88	**190**
Recordatorios de deberes legales	—	—	—	**113**
Advertencias	—	—	—	**4**

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

CUADRO 36

Recomendaciones por Administración de destino. Estado a 31 de diciembre de 2008

ADMINISTRACIONES	FORMULADAS	ADMITIDAS	RECHAZADAS	PENDIENTES
Administración Gral. del Estado	68	30	7	31
Administración autonómica	26	11	3	12
Administración local	29	17	3	9
Otros organismos	2	—	1	1
Total	**125**	**58**	**14**	**53**

CUADRO 37

Sugerencias por Administración de destino. Estado a 31 de diciembre de 2008

ADMINISTRACIONES	FORMULADAS	ADMITIDAS	RECHAZADAS	PENDIENTES
Administración Gral. del Estado	79	33	14	32
Administración autonómica	18	4	3	11
Administración local	92	37	11	44
Otros organismos	1	—	—	1
Total	**190**	**74**	**28**	**88**

CUADRO 38

Recordatorios de deberes legales formulados en el año 2008. Por Administración de destino

ADMINISTRACIONES	TOTAL
Administración Gral. del Estado	**38**
Administración autonómica	**18**
Administración local	**53**
Otros organismos	**4**
Total	**113**

4.2. SEGUIMIENTO DE LAS RESOLUCIONES DE EJERCICIOS ANTERIORES

El seguimiento temporal del tratamiento dado por parte de las distintas Administraciones a las resoluciones del Defensor del Pueblo permite apreciar más nítidamente su grado de eficacia. Ha de tenerse presente que la necesidad de reflejar en los informes anuales la situación de los expedientes de queja al cierre de cada año natural dificulta conocer la actitud última mostrada por las administraciones respecto a la aceptación o rechazo de estas resoluciones, especialmente cuando han sido formuladas durante los últimos meses de cada ejercicio institucional.

Por tanto, al objeto de ir elaborando una percepción histórica más precisa acerca del cumplimiento de las resoluciones del Defensor del Pueblo, en los cuadros siguientes se analiza la evolución real de la aceptación o rechazo de las recomendaciones y sugerencias emitidas en los dos años anteriores al de este informe que ahora se presenta.

CUADRO 39

Recomendaciones años 2006 y 2007. Datos a 31 de diciembre de 2008

RECOMENDACIONES	2006		2007	
	Total	%	Total	%
Admitidas	**81**	81,82	**117**	75,00
Rechazadas	**17**	17,17	**35**	22,44
Pendientes	**1**	1,01	**4**	2,56
Total	**99**	**100,00**	**156**	**100,00**

CUADRO 40

Sugerencias años 2006 y 2007. Datos a 31 de diciembre de 2008

SUGERENCIAS	2006		2007	
	TOTAL	%	TOTAL	%
Admitidas	**79**	58,52	**116**	56,86
Rechazadas	**55**	40,74	**76**	37,26
Pendientes	**1**	0,74	**12**	5,88
Total	**135**	**100,00**	**204**	**100,00**

5. INFORMACIÓN AL CIUDADANO

Para conocer de modo más completo la actividad realizada por la Institución a lo largo del año, tiene interés ofrecer determinados datos complementarios, 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 gratuita 900 utilizada, básicamente, en demanda de información.

Las cifras se recogen en el cuadro siguiente:

CUADRO 41

Número de llamadas y visitas recibidas durante 2008 con el fin de prestar servicios al ciudadano, en comparación con 2007

	AÑO 2007	AÑO 2008
Atención presencial	2.994	2.901
Teléfono	8.234	8.404
Línea 900	4.402	4.603

Por último, se incluyen los datos relativos al número total de visitas efectuadas a la web del Defensor del Pueblo, junto con el total de páginas visitadas durante el año 2008, comparativamente con el año 2007.

CUADRO 42

Visitas a la web del Defensor del Pueblo

	AÑO 2007	AÑO 2008
Visitas	136.260	143.022
Páginas visitadas	1.272.876	1.317.157

El análisis de los datos contenidos en el cuadro anterior pone de manifiesto que aumenta en 6.762 el número de visitas a la web de la Institución a lo largo de 2008 respecto de 2007, lo que representa un incremento porcentual del 4,96%.

El número de páginas de la web institucional visitadas en 2008, en relación con 2007, también aumentó en número de 44.281, lo que supone un incremento en términos porcentuales del 3,48%.

El aumento experimentado en los dos conceptos antes citados se debe, fundamentalmente, a la puesta en funcionamiento en el último cuatrimestre de 2008 de un nuevo sitio en la web de la Institución denominado: enclase.defensordelpueblo.es, cuyo contenido está destinado, en general, a propiciar un mejor conocimiento de los derechos humanos y las funciones que en su protección y defensa desarrolla el Defensor del Pueblo dentro de las aulas y a facilitar, en particular a los docentes, materiales didácticos para impartir esta materia a su alumnado, tal y como se puede observar en el cuadro siguiente:

CUADRO 43

Desglose de visitas a la web del Defensor del Pueblo. Año 2008

	VISITAS	PÁGINAS VISITADAS
defensordelpueblo.es	137.243	1.292.866
enclase.defensordelpueblo.es	5.779	24.291
Total	**143.022**	**1.317.157**

Dentro de la web institucional, la página más visitada en 2008 fue la que contiene el formulario para presentar quejas, que ascendió a 99.818 visitas, y los principales documentos descargados fueron: la revista de la Institución "El Defensor al Día" con 9.600 descargas, seguido del Informe anual correspondiente a 2007, que en su versión completa y abreviada alcanzó un total de 8.332 descargas.

Por último, la mayoría de las visitas a la web, el 73% provenía de España. A continuación, seguían las visitas originadas en países de América Latina, EE. UU. y países miembros de la UE.

ANEXO

Quejas colectivas planteadas por un número significativo de ciudadanos

- 1.107 reclamantes manifiestan su malestar por la regulación dada en el Real Decreto 1629/2006 a los aspectos básicos del currículo de las enseñanzas del régimen especial de idiomas, en relación con los niveles intermedios y avanzados.
- 15.806 personas solicitan una mayor diligencia y agilidad en la resolución de un procedimiento judicial por la muerte de un ciudadano.
- 266 vecinos del Poblado de San Miguel, sito en Úbeda (Jaén) se quejan de la falta de suministro de agua potable que sufren desde hace años.
- 2.200 ciudadanos del Ayuntamiento de Villarrobledo (Albacete) encabezados por su alcalde, solicitan la intervención de la Institución para que puedan realizarse autopsias en el depósito judicial de dicha población.
- 741 profesionales sanitarios solicitan la intervención de la Institución ante la Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid, en relación con determinados proyectos de privatización de la sanidad pública.
- 2.200 vecinos de Los Camacho (Murcia) solicitan de la Institución su mediación para evitar la instalación de una industria, en su termino municipal, presuntamente contaminante.
- 4.500 vecinos de Briviesca (Burgos) solicitan atención para un vecino de dicha población condenado a 6 años de prisión.
- 900 personas pertenecientes a diversas asociaciones vecinales de Zarzalejo (Jaén) se quejan del peligro que supone para los usuarios el estado en que se encuentran las instalaciones ferroviarias de esa localidad.
- 141 personas solicitan que se estudie por la Institución la posibilidad de proponer a las autoridades competentes la concesión de un indulto a una persona que cumple condena en un centro penitenciario.
- 4.000 personas solicitan a la Institución que se estudie la posibilidad de proponer a las autoridades competentes la concesión de un indulto a una persona que cumple condena en un centro penitenciario.
- 141 funcionarios destinados en la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) plantean su presunta discriminación respecto de los componentes del Cuerpo de Inspectores de Hacienda y solicitan que dicho organismo fije una relación de puestos de trabajo adecuada.
- 769 vecinos de A Coruña manifiestan su oposición a la implantación de unas instalaciones radioeléctricas destinadas a telefonía móvil en las inmediaciones de sus viviendas.
- 715 funcionarios y trabajadores de los equipos de orientación educativa y psicopedagógica, encabezados por el secretario general de la Federación de Enseñanza de CC. OO., manifiestan su disconformidad con la modificación de la actual

configuración de los centros de orientación que pretenden realizar las autoridades de la Comunidad de Madrid.

- 8.000 funcionarios y usuarios de bibliotecas manifiestan su disconformidad por la aplicación de un canon por préstamo de libros exigido por la Directiva Europea 2006/115/CE.
- 121 vecinos de Deleitosa (Cáceres) consideran arbitrario el incremento de la cuota del Impuesto sobre Bienes Inmuebles aprobado por el Ayuntamiento de dicha población.
- 829 vecinos de Mazarrón (Murcia), encabezados por un concejal de dicho Ayuntamiento, denuncian las presuntas irregularidades urbanísticas y administrativas existentes en una urbanización ubicada en su término municipal.
- 442 afectados se quejan de supuestas irregularidades en las obras de construcción de la denominada variante de Pajares, de la línea férrea de alta velocidad que unirá la meseta con el Principado de Asturias.
- 6.000 vecinos de Cunit (Tarragona) ponen de manifiesto su disconformidad con la revisión catastral operada en su municipio.
- 2.186 trabajadores de la Sociedad Estatal de Correos y Telégrafos, encabezados por la secretaria general de la Confederación General de Trabajadores (CGT) se quejan del mal funcionamiento, por incumplimiento de las normas de servicios postales, del Centro de Reparto nº 2 que dicha entidad pública tiene ubicado en Móstoles (Madrid).
- 409 trabajadores que prestan sus servicios en calidad de personal laboral de la Administración de la Comunidad Autónoma de Cantabria, se quejan de la presunta discriminación que sufren respecto de los trabajadores de otras administraciones, en relación con el disfrute de determinados períodos vacacionales.
- 130 vecinos de El Prat de Llobregat (Barcelona) se quejan del impacto que supone para sus viviendas la línea férrea de alta velocidad Madrid/Barcelona, por estar ubicadas en su área de influencia.
- 193 vecinos de las parroquias de A Veiga, Goiás y Carballeda pertenecientes al municipio de Lalín (Pontevedra), se quejan de la nueva señalización horizontal establecida por la Dirección General de Carreteras en el punto kilométrico 159 de la carretera nacional 640, que les obliga a efectuar un rodeo de tres kilómetros para poder cruzarla.
- 167 vecinos de San Agustín del Guadalix (Madrid) se quejan de la decisión adoptada por la Dirección del Área Territorial Madrid-Norte, de la Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid, por la que se reagrupan en dos los tres grupos de alumnos de educación infantil existentes en el Colegio Público Infanta Leonor de dicha población.
- 630 vecinos de Rascafría (Segovia) y diversos concejales de su Ayuntamiento, manifiestan su disconformidad con el proyecto de instalación, cerca del casco urbano de dicha población, de una estación de bombeo de aguas residuales por el Canal de Isabel II.

- 300 miembros de distintas cooperativas agrícolas de la provincia de León manifiestan su disconformidad con el acuerdo marco interprofesional relativo a la campaña de remolacha azucarera.
- 384 funcionarios y trabajadores del Ayuntamiento de Madrid se quejan de haber sufrido una violación de su derecho al honor por la actuación desarrollada por diversos medios de comunicación, especialmente de carácter audiovisual, en las dependencias donde prestan sus servicios y aledaños, con motivo de determinadas actuaciones policiales realizadas en el proceso judicial denominado "caso guateque".
- 962 funcionarios del Ministerio de Economía y Hacienda se consideran discriminados retributivamente de forma arbitraria con relación a los que prestan sus servicios en la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) perteneciente al citado departamento y solicitan su equiparación con ellos.
- 126 funcionarios del Cuerpo de Ayudantes de Instituciones Penitenciarias manifiestan su disconformidad con la fusión de dos antiguas escalas dentro del proceso de ordenación corporativa, realizada en desarrollo de lo dispuesto en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de mayo, para la igualdad efectiva de hombres y mujeres.
- 348 personas manifiestan su oposición a la realización de espectáculos taurinos y piden que se solicite a las autoridades competentes su prohibición.
- 453 militares en activo se consideran discriminados por lo dispuesto en la Ley 39/2007, de 19 de noviembre, de la Carrera Militar, respecto al régimen de ascensos, en relación con los que se encuentran en situación de reserva.
- 107 funcionarios de la Administración de Justicia solicitan la intervención de la Institución ante el Ministerio de Justicia para resolver la huelga indefinida que venían manteniendo.
- 164 habitantes de la comarca de Tierra de Barros (Badajoz) manifiestan su disconformidad con la instalación en su territorio de una refinería y los problemas medioambientales que podría generar.
- 101 socios de una cooperativa de viviendas de Getafe (Madrid) manifiestan su disconformidad con una expropiación de terrenos.
- 2.629 informáticos solicitan de la Institución que reclame de las administraciones competentes una regulación de las profesiones de ingeniero e ingeniero técnico en informática.
- 974 funcionarios de la Tesorería de la Seguridad Social, que prestan sus servicios en las direcciones provinciales consideran un agravio, tanto retributivo como de promoción profesional, el acuerdo adoptado en esta materia en noviembre de 2007 entre diversas organizaciones sindicales y dicho organismo.
- 8.573 usuarios de la denominada tarifa eléctrica nocturna denuncian los problemas planteados por las modificaciones introducidas en ella, en relación con los sistemas de calefacción y agua sanitaria por acumulación.
- 714 usuarios, encabezados por el presidente de la Unión de Consumidores de España, se quejan del agravio que supuso la modificación de las tarifas por consumo de energía

eléctrica operada por el Real Decreto 1346/2006, de 29 de diciembre, que las reguló desde el 1 de enero de 2007 sin audiencia de los usuarios.

- 100 ciudadanos denuncian determinadas irregularidades en las pruebas previas de selección, a las que concurrieron, y cuya superación da derecho a participar en el curso para obtener el certificado de aptitud de profesor de formación vial, convocado por Resolución de la Dirección General de Tráfico, de 26 de diciembre de 2007.

Investigaciones de oficio

08000333 Iniciada ante el Ayuntamiento de Villaviciosa de Odón (Madrid), sobre ausencia de Policía Local en dicha localidad.

08000354 Iniciada ante la Viceconsejería de Ordenación Sanitaria e Infraestructuras de la Comunidad de Madrid, con el fin de verificar si una consulta de medicina general del Centro de Salud El Soto, de Móstoles (Madrid), permaneció sin actividad, al menos durante ocho días, como consecuencia de las vacaciones del médico titular de la misma.

08000507 Iniciada ante la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias del Ministerio del Interior, sobre un brote de legionela en el centro penitenciario de Zuera (Zaragoza).

08000539 Iniciada ante el Ayuntamiento de Madrid, sobre el cierre temporal del dispositivo que el Ayuntamiento tenía establecido para el desarrollo del Programa de atención de acogida temporal a la población subsahariana, lo que podría suponer la paralización de novecientos expedientes de intervención social abiertos en dicho centro, hasta que la nueva entidad adjudicataria del programa ponga en marcha el nuevo servicio.

08000820 Iniciada ante el Ayuntamiento de Madrid, en relación con el mal estado en que se encuentran las viviendas situadas en la calle Cavanilles y la falta de servicios primarios básicos en dicha vía.

08001118 Iniciada ante el Ayuntamiento de Tías (Las Palmas), en relación con la clausura del centro de menores de Puerto del Carmen, por falta de presupuesto para afrontar el mantenimiento de dicho centro.

08001120 Iniciada ante la Consejería de Política Social, Mujer e Inmigración de la Región de Murcia, como consecuencia de la denuncia formulada por familiares de algunos residentes en el centro de personas mayores Ntra. Sra. de la Salud, en Alcantarilla (Murcia), alertando sobre las condiciones inaceptables en que se encuentran los usuarios de dicho centro, por la escasa dotación de medios materiales y profesionales de que dispone la mencionada residencia.

08001211 Iniciada ante la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio de la Comunidad de Madrid y ante la Dirección General de Agua del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, sobre la viabilidad ambiental de un proyecto promovido por la empresa pública Aguas de la Cuenca del Tajo, de interconexión del río Sorbe al embalse de Alcorlo (río Bornoba), mediante la construcción de una presa y un túnel de diez kilómetros que, presuntamente, afectarían gravemente a una zona de especial valor ambiental incluida en la Red Natura 2000.

08001213 Iniciada ante la Secretaría de Estado de Medio Rural y Agua, del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, sobre la falta o insuficiencia de depuración de las aguas residuales en determinados municipios.

08001216 Iniciada ante el Ayuntamiento de Monistrol de Montserrat (Barcelona), con motivo de la falta o insuficiencia de depuración de aguas residuales en una serie de núcleos urbanos de su término municipal.

08001219 Iniciada ante el Ayuntamiento de La Bisbal d'Empordà (Girona), con motivo de la falta o insuficiencia de depuración de aguas residuales en una serie de núcleos urbanos de su término municipal.

08001220 Iniciada ante el Ayuntamiento de Figueres (Girona), con motivo de la falta o insuficiencia de depuración de aguas residuales en una serie de núcleos urbanos de su término municipal.

08001222 Iniciada ante el Ayuntamiento de Amposta (Tarragona), con motivo de la falta o insuficiencia de depuración de aguas residuales en una serie de núcleos urbanos de su término municipal.

08001223 Iniciada ante el Ayuntamiento de Reus (Tarragona), con motivo de la falta o insuficiencia de depuración de aguas residuales en una serie de núcleos urbanos de su término municipal.

08001225 Iniciada ante el Ayuntamiento de Tortosa (Tarragona), con motivo de la falta o insuficiencia de depuración de aguas residuales en una serie de núcleos urbanos de su término municipal.

08001227 Iniciada ante el Ayuntamiento de Aranjuez (Madrid), con motivo de la falta o insuficiencia de depuración de aguas residuales en una serie de núcleos urbanos de su término municipal.

08001228 Iniciada ante el Ayuntamiento de Colmenar Viejo (Madrid) y ante la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio, de la Comunidad de Madrid, con motivo de la falta o insuficiencia de depuración de aguas residuales en una serie de núcleos urbanos de su término municipal.

08001229 Iniciada ante el Ayuntamiento de Elche (Alicante) con motivo de la falta o insuficiencia de depuración de aguas residuales en una serie de núcleos urbanos de su término municipal.

08001231 Iniciada ante el Ayuntamiento de Crevillente (Alicante), con motivo de la falta o insuficiencia de depuración de aguas residuales en una serie de núcleos urbanos de su término municipal.

08001233 Iniciada ante el Ayuntamiento de Santa Pola (Alicante), con motivo de la falta o insuficiencia de depuración de aguas residuales en una serie de núcleos urbanos de su término municipal.

08001235 Iniciada ante el Ayuntamiento de L'Alcora (Castellón), con motivo de la falta o insuficiencia de depuración de aguas residuales en una serie de núcleos urbanos de su término municipal.

08001236 Iniciada ante el Ayuntamiento de Sada (A Coruña), con motivo de la falta o insuficiencia de depuración de aguas residuales en una serie de núcleos urbanos de su término municipal.

08001238 Iniciada ante el Ayuntamiento de Sant Llorenç des Cardassar (Illes Balears) y ante la Consejería de Medio Ambiente de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, con motivo de la falta o insuficiencia de depuración de aguas residuales en una serie de núcleos urbanos de su término municipal.

08001239 Iniciada ante el Ayuntamiento de Manacor (Illes Balears) y ante la Consejería de Medio Ambiente de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, con motivo de la falta o insuficiencia de depuración de aguas residuales en una serie de núcleos urbanos de su término municipal.

08001240 Iniciada ante el Ayuntamiento de Guernica (Vizcaya) con motivo de la falta o insuficiencia de depuración de aguas residuales en una serie de núcleos urbanos de su término municipal.

08001242 Iniciada ante el Ayuntamiento de Gorliz (Vizcaya) con motivo de la falta o insuficiencia de depuración de aguas residuales en una serie de núcleos urbanos de su término municipal.

08001244 Iniciada ante el Ayuntamiento de Lekeitio (Vizcaya) con motivo de la falta o insuficiencia de depuración de aguas residuales en una serie de núcleos urbanos de su término municipal.

08001245 Iniciada ante el Ayuntamiento de Llanes (Asturias) con motivo de la falta o insuficiencia de depuración de aguas residuales en una serie de núcleos urbanos de su término municipal.

08001533 Iniciada ante el Ayuntamiento de Galapagar (Madrid), en relación con los problemas económicos en los que se halla el Ayuntamiento que, al parecer, y según declaraciones de su alcaldesa, estaría fuertemente endeudado y en una situación financiera muy precaria.

08001797 Iniciada ante el Ministerio de Justicia y ante la Consejería de Justicia de Administraciones Públicas de la Generalitat Valenciana, por la sobrecarga de trabajo en los juzgados de lo contencioso-administrativo de Valencia.

08001845 Iniciada ante la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, y ante el Instituto Nacional de Consumo del Ministerio de Sanidad y Consumo, con ocasión de la subida de las tarifas MMS que hasta la fecha se venían aplicando por parte de una compañía prestataria de servicios de telecomunicación.

08001848 Iniciada ante la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil del Ministerio del Interior, y ante la Fiscalía General del Estado, sobre las dificultades o deficiencias de la Guardia Civil en la provincia de Cádiz para ejercer el control de las órdenes judiciales de protección de mujeres víctimas de violencia de género.

08001851 Iniciada ante la Consejería de Empleo y Bienestar Social del Gobierno de Cantabria, sobre el proyecto que garantizaría el derecho a la asistencia social integral a las víctimas de violencia de género en Cantabria.

08001855 Iniciada ante la Dirección General de Aviación Civil del Ministerio de Fomento, con motivo de la falta de recursos humanos y materiales para hacer frente a las reclamaciones de los pasajeros tras la entrada en vigor del Reglamento 261/2004, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de febrero de 2004, sobre compensación y asistencia a los pasajeros en caso de denegación de embarque y cancelación o gran retraso de los vuelos.

08001931 Iniciada ante la Secretaría de Estado para la Administración Pública del Ministerio de Administraciones Públicas, sobre medidas para garantizar el disfrute del permiso por adopción internacional.

08001997 Iniciada ante la Delegación del Gobierno en la Comunidad Autónoma de las Illes Balears del Ministerio de Administraciones Públicas, sobre el desfase temporal entre el momento en que se liquida la tasa por expedición de la tarjeta de extranjeros y la de autorización de la renovación de residencia, por un lado, y la fecha en que finalmente se realiza el trámite.

08002178 Iniciada ante la Dirección General de Asuntos y Asistencia Consulares del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, sobre la presunta existencia de una trama de corrupción, en el Consulado de España en Lima, relativa a pasaportes españoles.

08002179 Iniciada ante los Ministerios de Defensa, Interior, Fomento, y de Sanidad y Consumo; ante diversas consejerías de todas las comunidades autónomas, incluidas las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla; ante la Diputación Foral de Guipúzcoa; ante las Diputaciones Provinciales de Albacete, Barcelona, Huesca, Lleida, Málaga, Pontevedra, Valencia y Zamora; ante los Ayuntamientos de Alicante, Barcelona, Granada, Huesca, Lleida, Lugo, Madrid, Pamplona, Pontevedra, Salamanca, San Sebastián, Sevilla, Toledo, Valencia, Valladolid, Zamora y Zaragoza, y ante la Entidad Pública Empresarial Correos y Telégrafos, con el fin de analizar determinados problemas que padecen los conductores de motocicletas en España.

08002298 Iniciada ante la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social de la Junta de Andalucía, con el fin de recabar información sobre los centros de menores con trastornos de conducta y en situación de dificultad social.

08002299 Iniciada ante la Consejería de Empleo y Bienestar Social de Cantabria, con el fin de recabar información sobre los centros de menores con trastornos de conducta y en situación de dificultad social.

08002300 Iniciada ante la Vicepresidencia de la Igualdad y del Bienestar de la Junta de Galicia, con el fin de recabar información sobre los centros de menores con trastornos de conducta y en situación de dificultad social.

08002301 Iniciada ante el Departamento de Asuntos Sociales, Familia, Juventud y Deporte del Gobierno de Navarra, con el fin de recabar información sobre los centros de menores con trastornos de conducta y en situación de dificultad social.

08002302 Iniciada ante la Diputación Foral de Vizcaya, con el fin de recabar información sobre los centros de menores con trastornos de conducta y en situación de dificultad social.

08002303 Iniciada ante la Diputación Foral de Guipúzcoa, con el fin de recabar información sobre los centros de menores con trastornos de conducta y en situación de dificultad social.

08002304 Iniciada ante la Diputación Foral de Álava, con el fin de recabar información sobre los centros de menores con trastornos de conducta y en situación de dificultad social.

08002305 Iniciada ante el Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco, con el fin de recabar información sobre los centros de menores con trastornos de conducta y en situación de dificultad social.

08002306 Iniciada ante la Consejería de Bienestar Social del Principado de Asturias, con el fin de recabar información sobre los centros de menores con trastornos de conducta y en situación de dificultad social.

08002309 Iniciada ante la Consejería de Asuntos Sociales, Promoción e Inmigración de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, con el fin de recabar información sobre los centros de menores con trastornos de conducta y en situación de dificultad social.

08002314 Iniciada ante la Consejería de Igualdad y Empleo de la Junta de Extremadura, con el fin de recabar información sobre los centros de menores con trastornos de conducta y en situación de dificultad social.

08002318 Iniciada ante la Consejería de Bienestar Social, Juventud y Vivienda de la Comunidad Autónoma de Canarias, con el fin de recabar información sobre los centros de menores con trastornos de conducta y en situación de dificultad social.

08002319 Iniciada ante la Consejería de Política Social, Mujer e Inmigración de la Región de Murcia, con el fin de recabar información sobre los centros de menores con trastornos de conducta y en situación de dificultad social.

08002320 Iniciada ante la Consejería de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de La Rioja, con el fin de recabar información sobre los centros de menores con trastornos de conducta y en situación de dificultad social.

08002322 Iniciada ante la Consejería de Asuntos Sociales de la Ciudad Autónoma de Ceuta, con el fin de recabar información sobre los centros de menores con trastornos de conducta y en situación de dificultad social.

08002324 Iniciada ante la Consejería de Bienestar Social y Sanidad de la Ciudad Autónoma de Melilla, con el fin de recabar información sobre los centros de menores con trastornos de conducta y en situación de dificultad social.

08002378 Iniciada ante el Ayuntamiento de San Miguel de Salinas (Alicante) y ante la Confederación Hidrográfica del Segura, sobre la aprobación de una modificación del plan SUS-A "Los Invernaderos", que prevé un aumento considerable del número de viviendas, incompatible con un desarrollo sostenible.

08002380 Iniciada ante el Ayuntamiento de La Pobla de Vallbona (Valencia) y la Consejería de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda de la Generalitat Valenciana, con motivo del estado de abandono y degradación en que, al parecer, se encuentra el canal romano de Sagunto y otros restos arqueológicos de notable valor.

08002699 Iniciada ante la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil del Ministerio del Interior, relativa a la imputación dirigida a un funcionario del Cuerpo Nacional de Policía por supuestas detenciones ilegales.

08002836 Iniciada ante la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil del Ministerio del Interior, por presuntos malos tratos a un ciudadano boliviano realizados presuntamente por la Policía Nacional, tras resistirse a ser embarcado en un avión en cumplimiento de una orden de expulsión.

08002850 Iniciada ante la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil del Ministerio del Interior, sobre insuficiencia de agentes de la Guardia Civil en determinados municipios de Madrid.

08003175 Iniciada ante el Ayuntamiento de Madrid por la elaboración de un proyecto urbanístico para remodelar la plaza Barceló, cuya ejecución supondrá la desaparición del patio del colegio Isabel la Católica ubicado frente a dicha plaza.

08003238 Iniciada ante la Subsecretaría del Ministerio de Defensa, por la supuesta agresión sufrida por tres soldados en los dormitorios del Cuartel de El Bruch (Barcelona).

08003359 Iniciada ante la dirección de Metro de Madrid, S.A. y ante la Fiscalía General del Estado, sobre las agresiones de las que había sido objeto una ciudadana nigeriana por parte de un vigilante de seguridad en una estación del suburbano.

08003535 Iniciada ante la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias del Ministerio del Interior, sobre posibles disfunciones en prestaciones sociales penitenciarias.

08003564 Iniciada ante la Consejería de Familia y Asuntos Sociales de la Comunidad de Madrid, con el fin de investigar si el director de la residencia pública de ancianos de Manoteras (Madrid) estaba reduciendo la calidad y cantidad de la comida con la finalidad de ahorrar en el presupuesto.

08003601 Iniciada ante el Ayuntamiento de Molina de Segura (Murcia), sobre el hecho de que una vecina con discapacidad de esta localidad tuviera que subir las escaleras de su edificio, arrastrándose por ellas, hasta llegar a su vivienda de protección oficial, sita en el segundo piso, como consecuencia de una avería que hace dos años inutilizó el ascensor del inmueble.

08003694 Iniciada ante la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil del Ministerio del Interior, sobre los efectivos de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, para el seguimiento y control de los delitos de violencia de género y violencia doméstica en general, y de protección de las víctimas.

08003706 Iniciada ante la Consejería de Presidencia, Justicia y Seguridad de la Comunidad Autónoma de Canarias y la Fiscalía General del Estado, sobre la presunta existencia de 402 muestras tomadas desde el año 1998 hasta el año 2005, en otros tantos casos de agresiones sexuales, y que podrían permanecer sin ser "procesadas" en los laboratorios de la sede del Instituto de Medicina Legal, en Las Palmas de Gran Canaria.

08003710 Iniciada ante la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias del Ministerio del Interior, por un incidente de carácter sexual protagonizado por un funcionario en el Centro Penitenciario de Palma de Mallorca.

08003735 Iniciada ante la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil del Ministerio del Interior, sobre la situación actual de la Guardia Civil de Tráfico en Leganés (Madrid).

08003855 Iniciada ante la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias del Ministerio del Interior, en relación con el fallecimiento de un interno en el Centro Penitenciario de Villanubla (Valladolid).

08004043 Iniciada ante la Subsecretaría del Ministerio del Interior, sobre el requisito de edad máxima para ingresar en el Cuerpo Nacional de Policía.

08004049 Iniciada ante la Fiscalía General del Estado y ante la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias del Ministerio del Interior, por la detención de cuatro funcionarios del Centro Penitenciario de Las Palmas, por un presunto delito de tráfico de drogas.

08004149 Iniciada ante el Cabildo Insular de Tenerife, con el fin de recabar información sobre los centros de menores con trastornos de conducta y en situación de dificultad social.

08004150 Iniciada ante el Cabildo Insular de Gran Canaria, con el fin de recabar información sobre los centros de menores con trastornos de conducta y en situación de dificultad social.

08004151 Iniciada ante el Consell Insular de Menorca, con el fin de recabar información sobre los centros de menores con trastornos de conducta y en situación de dificultad social.

08004152 Iniciada ante el Consell Insular de Mallorca, con el fin de recabar información sobre los centros de menores con trastornos de conducta y en situación de dificultad social.

08004153 Iniciada ante el Consell Insular d'Eivissa-Formentera, con el fin de recabar información sobre los centros de menores con trastornos de conducta y en situación de dificultad social.

08005862 Iniciada ante la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias del Ministerio del Interior, en relación con el fallecimiento de un interno en el Centro Penitenciario de Huelva.

08005892 Iniciada ante la Delegación del Gobierno en la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, del Ministerio de Administraciones Públicas, para conocer el estado de la investigación iniciada tras la detención de un funcionario por presunto fraude, en la tramitación de autorizaciones de residencia y trabajo en la Oficina de Extranjeros de Palma de Mallorca.

08005966 Iniciada ante el Instituto Nacional de Gestión Sanitaria del Ministerio de Sanidad y Consumo, sobre los trienios de su personal estatutario temporal de los servicios de salud de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.

08005967 Iniciada ante la Consejería de Salud de la Junta de Andalucía, sobre los trienios de su personal estatutario temporal de los servicios de salud de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

08005968 Iniciada ante el Departamento de Salud y Consumo del Gobierno de Aragón, sobre los trienios de su personal estatutario temporal de los servicios de salud de la Diputación General de Aragón.

08005969 Iniciada ante la Consejería de Salud y Servicios Sanitarios del Gobierno de Asturias, sobre los trienios de su personal estatutario temporal de los servicios de salud del Principado de Asturias.

08005970 Iniciada ante la Consejería de Salud y Consumo del Gobierno de las Illes Balears, sobre los trienios de su personal estatutario temporal de los servicios de salud de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears.

08005971 Iniciada ante la Consejería de Sanidad del Gobierno de Canarias, sobre los trienios de su personal estatutario temporal de los servicios de salud de la Comunidad Autónoma de Canarias.

08005972 Iniciada ante la Consejería de Sanidad del Gobierno de Cantabria, sobre los trienios de su personal estatutario temporal de los servicios de salud de Cantabria.

08005973 Iniciada ante la Consejería de Sanidad de la Junta de Castilla y León, sobre los trienios de su personal estatutario temporal de los servicios de salud de Castilla y León.

08005974 Iniciada ante la Consejería de Sanidad de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, sobre los trienios de su personal estatutario temporal de los servicios de salud de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha.

08005975 Iniciada ante el Síndic de Greuges, sobre los trienios del personal estatutario temporal de los servicios de salud de la Comunidad Autónoma de Cataluña.

08005976 Iniciada ante la Consejería de Sanidad y Dependencia de la Junta de Extremadura, sobre los trienios de su personal estatutario temporal de los servicios de salud de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

08005977 Iniciada ante la Consejería de Sanidad de la Junta de Galicia, sobre los trienios de su personal estatutario temporal de los servicios de salud de la Comunidad Autónoma de Galicia.

08005978 Iniciada ante la Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid, sobre los trienios de su personal estatutario temporal de los servicios de salud de la Comunidad de Madrid.

08005979 Iniciada ante la Consejería de Sanidad y Consumo del Gobierno de la Región de Murcia, sobre los trienios de su personal estatutario temporal de los servicios de salud de la Región de Murcia.

08005980 Iniciada ante el Departamento de Salud del Gobierno de Navarra, sobre los trienios de su personal estatutario temporal de los servicios de salud de la Comunidad Foral de Navarra.

08005981 Iniciada ante el Departamento de Sanidad del Gobierno Vasco, sobre los trienios de su personal estatutario temporal de los servicios de salud de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

08006101 Iniciada ante la Consejería de Salud del Gobierno de La Rioja, sobre los trienios de su personal estatutario temporal de los servicios de salud de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

08006102 Iniciada ante la Consejería de Sanidad de la Generalitat Valenciana, sobre los trienios de su personal estatutario temporal de los servicios de salud de la Comunitat Valenciana.

08006177 Iniciada ante el Ayuntamiento de Madrid, sobre la información recibida en la Institución acerca de que algunos planos municipales situados en marquesinas, en distintas zonas de Madrid, calificaban con la expresión “anormales” y otros términos inadecuados a las personas con discapacidad.

08006246 Iniciada ante la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil del Ministerio del Interior, en relación con el fallecimiento de un joven de 23 años, en los calabozos de la Jefatura Superior de Policía de Zaragoza, el 1 de abril de 2008.

08006305 Iniciada ante la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil del Ministerio del Interior, y ante la Fiscalía General del Estado, para determinar el alcance y la implicación de determinados funcionarios policiales, adscritos a la Brigada Provincial de Extranjería y Documentación de Madrid, en una trama ilegal de expedición de documentación a inmigrantes en situación irregular.

08006367 Iniciada ante la Consejería de Familia y Asuntos Sociales de la Comunidad de Madrid, sobre si la Comunidad está destinando un importe aproximado de 5 euros al día para atender los gastos del menú de los ancianos ingresados en las residencias públicas de la región, según datos que figuran en los presupuestos para el ejercicio económico del año 2008.

08006381 Iniciada ante la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias del Ministerio del Interior, sobre la detención de funcionarios del Centro Penitenciario de Málaga por introducir droga en la cárcel.

08006596 Iniciada ante la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias del Ministerio del Interior, en relación con la retención, por parte de los reclusos, de un funcionario de vigilancia en el Centro Penitenciario de Valencia.

08006607 Iniciada ante la Universidad de Alcalá (Madrid), con la finalidad de comprobar si resultan plenamente efectivos y quedan garantizados los derechos y deberes de los alumnos en la tramitación de expedientes disciplinarios.

08006608 Iniciada ante la Universidad de Alicante, con la finalidad de comprobar si resultan plenamente efectivos y quedan garantizados los derechos y deberes de los alumnos en la tramitación de expedientes disciplinarios.

08006609 Iniciada ante la Universidad de Almería, con la finalidad de comprobar si resultan plenamente efectivos y quedan garantizados los derechos y deberes de los alumnos en la tramitación de expedientes disciplinarios.

08006632 Iniciada ante la Universidad de las Illes Balears, con la finalidad de comprobar si resultan plenamente efectivos y quedan garantizados los derechos y deberes de los alumnos en la tramitación de expedientes disciplinarios.

08006633 Iniciada ante la Universidad de Burgos, con la finalidad de comprobar si resultan plenamente efectivos y quedan garantizados los derechos y deberes de los alumnos en la tramitación de expedientes disciplinarios.

08006634 Iniciada ante la Universidad de Cádiz, con la finalidad de comprobar si resultan plenamente efectivos y quedan garantizados los derechos y deberes de los alumnos en la tramitación de expedientes disciplinarios.

08006635 Iniciada ante la Universidad de Cantabria, con la finalidad de comprobar si resultan plenamente efectivos y quedan garantizados los derechos y deberes de los alumnos en la tramitación de expedientes disciplinarios.

08006636 Iniciada ante la Universidad Politécnica de Cartagena, con la finalidad de comprobar si resultan plenamente efectivos y quedan garantizados los derechos y deberes de los alumnos en la tramitación de expedientes disciplinarios.

08006637 Iniciada ante la Universidad Jaume I de Castellón, con la finalidad de comprobar si resultan plenamente efectivos y quedan garantizados los derechos y deberes de los alumnos en la tramitación de expedientes disciplinarios.

08006638 Iniciada ante la Universidad de Castilla-La Mancha, con la finalidad de comprobar si resultan plenamente efectivos y quedan garantizados los derechos y deberes de los alumnos en la tramitación de expedientes disciplinarios.

08006639 Iniciada ante la Universidad de Córdoba, con la finalidad de comprobar si resultan plenamente efectivos y quedan garantizados los derechos y deberes de los alumnos en la tramitación de expedientes disciplinarios.

08006640 Iniciada ante la Universidad de A Coruña, con la finalidad de comprobar si resultan plenamente efectivos y quedan garantizados los derechos y deberes de los alumnos en la tramitación de expedientes disciplinarios.

08006641 Iniciada ante la Universidad de Extremadura, con la finalidad de comprobar si resultan plenamente efectivos y quedan garantizados los derechos y deberes de los alumnos en la tramitación de expedientes disciplinarios.

08006642 Iniciada ante la Universidad de Granada, con la finalidad de comprobar si resultan plenamente efectivos y quedan garantizados los derechos y deberes de los alumnos en la tramitación de expedientes disciplinarios.

08006643 Iniciada ante la Universidad de Huelva, con la finalidad de comprobar si resultan plenamente efectivos y quedan garantizados los derechos y deberes de los alumnos en la tramitación de expedientes disciplinarios.

08006644 Iniciada ante la Universidad de Jaén, con la finalidad de comprobar si resultan plenamente efectivos y quedan garantizados los derechos y deberes de los alumnos en la tramitación de expedientes disciplinarios.

08006645 Iniciada ante la Universidad de La Laguna (Santa Cruz de Tenerife), con la finalidad de comprobar si resultan plenamente efectivos y quedan garantizados los derechos y deberes de los alumnos en la tramitación de expedientes disciplinarios.

08006646 Iniciada ante la Universidad de La Rioja, con la finalidad de comprobar si resultan plenamente efectivos y quedan garantizados los derechos y deberes de los alumnos en la tramitación de expedientes disciplinarios.

08006647 Iniciada ante la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, con la finalidad de comprobar si resultan plenamente efectivos y quedan garantizados los derechos y deberes de los alumnos en la tramitación de expedientes disciplinarios.

08006648 Iniciada ante la Universidad de León, con la finalidad de comprobar si resultan plenamente efectivos y quedan garantizados los derechos y deberes de los alumnos en la tramitación de expedientes disciplinarios.

08006649 Iniciada ante la Universidad Complutense de Madrid, con la finalidad de comprobar si resultan plenamente efectivos y quedan garantizados los derechos y deberes de los alumnos en la tramitación de expedientes disciplinarios.

08006650 Iniciada ante la Universidad Autónoma de Madrid, con la finalidad de comprobar si resultan plenamente efectivos y quedan garantizados los derechos y deberes de los alumnos en la tramitación de expedientes disciplinarios.

08006651 Iniciada ante la Universidad Politécnica de Madrid, con la finalidad de comprobar si resultan plenamente efectivos y quedan garantizados los derechos y deberes de los alumnos en la tramitación de expedientes disciplinarios.

08006652 Iniciada ante la Universidad Nacional de Educación a Distancia, con la finalidad de comprobar si resultan plenamente efectivos y quedan garantizados los derechos y deberes de los alumnos en la tramitación de expedientes disciplinarios.

08006653 Iniciada ante la Universidad Carlos III de Madrid, con la finalidad de comprobar si resultan plenamente efectivos y quedan garantizados los derechos y deberes de los alumnos en la tramitación de expedientes disciplinarios.

08006654 Iniciada ante la Universidad Rey Juan Carlos, Móstoles (Madrid), con la finalidad de comprobar si resultan plenamente efectivos y quedan garantizados los derechos y deberes de los alumnos en la tramitación de expedientes disciplinarios.

08006655 Iniciada ante la Universidad de Málaga, con la finalidad de comprobar si resultan plenamente efectivos y quedan garantizados los derechos y deberes de los alumnos en la tramitación de expedientes disciplinarios.

08006656 Iniciada ante la Universidad Miguel Hernández, Elche (Alicante), con la finalidad de comprobar si resultan plenamente efectivos y quedan garantizados los derechos y deberes de los alumnos en la tramitación de expedientes disciplinarios.

08006657 Iniciada ante la Universidad de Murcia, con la finalidad de comprobar si resultan plenamente efectivos y quedan garantizados los derechos y deberes de los alumnos en la tramitación de expedientes disciplinarios.

08006658 Iniciada ante la Universidad Pública de Navarra, con la finalidad de comprobar si resultan plenamente efectivos y quedan garantizados los derechos y deberes de los alumnos en la tramitación de expedientes disciplinarios.

08006659 Iniciada ante la Universidad de Oviedo, con la finalidad de comprobar si resultan plenamente efectivos y quedan garantizados los derechos y deberes de los alumnos en la tramitación de expedientes disciplinarios.

08006660 Iniciada ante la Universidad del País Vasco, con la finalidad de comprobar si resultan plenamente efectivos y quedan garantizados los derechos y deberes de los alumnos en la tramitación de expedientes disciplinarios.

08006661 Iniciada ante la Universidad de Salamanca, con la finalidad de comprobar si resultan plenamente efectivos y quedan garantizados los derechos y deberes de los alumnos en la tramitación de expedientes disciplinarios.

08006662 Iniciada ante la Universidad de Santiago de Compostela, con la finalidad de comprobar si resultan plenamente efectivos y quedan garantizados los derechos y deberes de los alumnos en la tramitación de expedientes disciplinarios.

08006663 Iniciada ante la Universidad de Sevilla, con la finalidad de comprobar si resultan plenamente efectivos y quedan garantizados los derechos y deberes de los alumnos en la tramitación de expedientes disciplinarios.

08006664 Iniciada ante la Universidad de Valencia, con la finalidad de comprobar si resultan plenamente efectivos y quedan garantizados los derechos y deberes de los alumnos en la tramitación de expedientes disciplinarios.

08006665 Iniciada ante la Universidad Politécnica de Valencia, con la finalidad de comprobar si resultan plenamente efectivos y quedan garantizados los derechos y deberes de los alumnos en la tramitación de expedientes disciplinarios.

08006666 Iniciada ante la Universidad de Valladolid, con la finalidad de comprobar si resultan plenamente efectivos y quedan garantizados los derechos y deberes de los alumnos en la tramitación de expedientes disciplinarios.

08006667 Iniciada ante la Universidad de Vigo, con la finalidad de comprobar si resultan plenamente efectivos y quedan garantizados los derechos y deberes de los alumnos en la tramitación de expedientes disciplinarios.

08006668 Iniciada ante la Universidad de Zaragoza, con la finalidad de comprobar si resultan plenamente efectivos y quedan garantizados los derechos y deberes de los alumnos en la tramitación de expedientes disciplinarios.

08006688 Iniciada ante la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla, con la finalidad de comprobar si resultan plenamente efectivos y quedan garantizados los derechos y deberes de los alumnos en la tramitación de expedientes disciplinarios.

08006755 Iniciada ante la Universidad de Barcelona, con la finalidad de comprobar si resultan plenamente efectivos y quedan garantizados los derechos y deberes de los alumnos en la tramitación de expedientes disciplinarios.

08006756 Iniciada ante la Universidad Autónoma de Barcelona, sobre los criterios y principios que están utilizando en materia de disciplina académica, con la finalidad de comprobar si resultan plenamente efectivos y quedan garantizados los derechos y deberes de los alumnos en la tramitación de expedientes disciplinarios.

08006758 Iniciada ante la Universidad Pompeu Fabra (Barcelona), sobre los criterios y principios que están utilizando en materia de disciplina académica, con la finalidad de comprobar si resultan plenamente efectivos y quedan garantizados los derechos y deberes de los alumnos en la tramitación de expedientes disciplinarios.

08006759 Iniciada ante la Universidad de Girona, sobre los criterios y principios que están utilizando en materia de disciplina académica, con la finalidad de comprobar si resultan plenamente efectivos y quedan garantizados los derechos y deberes de los alumnos en la tramitación de expedientes disciplinarios.

08006761 Iniciada ante la Universidad de Lleida, sobre los criterios y principios que están utilizando en materia de disciplina académica, con la finalidad de comprobar si resultan plenamente efectivos y quedan garantizados los derechos y deberes de los alumnos en la tramitación de expedientes disciplinarios.

08006763 Iniciada ante la Universidad Politécnica de Cataluña, sobre los criterios y principios que están utilizando en materia de disciplina académica, con la finalidad de comprobar si resultan plenamente efectivos y quedan garantizados los derechos y deberes de los alumnos en la tramitación de expedientes disciplinarios.

08006765 Iniciada ante la Universidad Rovira i Virgili (Tarragona), sobre los criterios y principios que están utilizando en materia de disciplina académica, con la finalidad de comprobar si resultan plenamente efectivos y quedan garantizados los derechos y deberes de los alumnos en la tramitación de expedientes disciplinarios.

08007255 Iniciada ante el Consejo de Seguridad Nuclear, con motivo de un incidente acaecido en la central nuclear de Ascó.

08007257 Iniciada ante el Consejo General del Poder Judicial, sobre la actuación del Juzgado de Instrucción número 5, de Torrejón de Ardoz (Madrid), durante la tramitación del procedimiento penal en el curso del cual se produjo el fallecimiento de una mujer y su pareja en Alovera (Guadalajara).

08007259 Iniciada ante el Consejo de Seguridad Nuclear, con motivo de la sustracción de una maleta en el Polígono Industrial de Las Nieves, de Móstoles (Madrid), que contenía un equipo para mediciones de densidad y humedad del terreno, portador de dos fuentes radiactivas de baja actividad.

08007558 Iniciada ante la Consejería de Justicia y Administraciones Públicas de la Generalitat Valenciana, sobre el alto número de casos de prescripción de las faltas cometidas por menores, en Alicante, debido a la carencia de medios personales de los equipos técnicos de los juzgados de menores.

08007839 Iniciada ante la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil del Ministerio del Interior, ante la Delegación del Gobierno en la Comunidad de Madrid del Ministerio de Administraciones Públicas y ante la dirección de Metro de Madrid, S.A., en relación con la existencia de varias grabaciones que recogen agresiones presuntamente racistas, por parte de distintos vigilantes de seguridad en el Metro de Madrid.

08007844 Iniciada ante la Universidad de Almería, para conocer si han adaptado sus iniciales previsiones de exención parcial de tasas y precios públicos a los estudiantes universitarios con discapacidad.

08007846 Iniciada ante la Universidad de Cádiz, para conocer si han adaptado sus iniciales previsiones de exención parcial de tasas y precios públicos a los estudiantes universitarios con discapacidad.

08007847 Iniciada ante la Universidad de Córdoba, para conocer si han adaptado sus iniciales previsiones de exención parcial de tasas y precios públicos a los estudiantes universitarios con discapacidad.

08007848 Iniciada ante la Universidad de Granada, para conocer si han adaptado sus iniciales previsiones de exención parcial de tasas y precios públicos a los estudiantes universitarios con discapacidad.

08007849 Iniciada ante la Universidad de Huelva, para conocer si han adaptado sus iniciales previsiones de exención parcial de tasas y precios públicos a los estudiantes universitarios con discapacidad.

08007850 Iniciada ante la Universidad de Jaén, para conocer si han adaptado sus iniciales previsiones de exención parcial de tasas y precios públicos a los estudiantes universitarios con discapacidad.

08007851 Iniciada ante la Universidad de Málaga, para conocer si han adaptado sus iniciales previsiones de exención parcial de tasas y precios públicos a los estudiantes universitarios con discapacidad.

08007852 Iniciada ante la Universidad de Sevilla, para conocer si han adaptado sus iniciales previsiones de exención parcial de tasas y precios públicos a los estudiantes universitarios con discapacidad.

08007853 Iniciada ante la Universidad Pablo de Olavide (Sevilla), para conocer si han adaptado sus iniciales previsiones de exención parcial de tasas y precios públicos a los estudiantes universitarios con discapacidad.

08007854 Iniciada ante la Universidad de las Illes Balears, para conocer si han adaptado sus iniciales previsiones de exención parcial de tasas y precios públicos a los estudiantes universitarios con discapacidad.

08007856 Iniciada ante la Universidad de Extremadura, para conocer si han adaptado sus iniciales previsiones de exención parcial de tasas y precios públicos a los estudiantes universitarios con discapacidad.

08007883 Iniciada ante la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil del Ministerio del Interior, tras la visita efectuada a las instalaciones de detención y primera acogida de la Comisaría del Cuerpo Nacional de Policía en Playa de las Américas, de la isla de Tenerife.

08007885 Iniciada ante la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil del Ministerio del Interior, tras la visita efectuada a las instalaciones del Centro de Internamiento de Extranjeros de Madrid.

08008156 Iniciada ante el Departamento de Sanidad del Gobierno Vasco, con el fin de verificar si en un programa de Internet se reflejan datos de carácter clínico de pacientes, entre ellos, los relativos a cuatro mil historias clínicas relacionadas con interrupciones voluntarias del embarazo, atendidos en el hospital Lasaitasuna de Bilbao.

08008425 Iniciada ante la Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid, sobre la valoración por determinado centro privado concertado de Madrid, a efectos de admisión de alumnos, de circunstancias que implican la condición de practicantes de la religión católica, por presunta vulneración del derecho constitucional a la igualdad.

08008453 Iniciada ante el Ayuntamiento de Madrid, en relación con el ejercicio de una actividad de ocio nocturno en un local careciendo de la correspondiente licencia municipal, a pesar de la formulación por los vecinos de numerosas denuncias por molestias a causa del ruido.

08008491 Iniciada ante la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad del Principado de Asturias, sobre la viabilidad de implantar en el Centro de Internamiento de Menores de Sograndio y en los órganos judiciales y fiscales que se considere necesario, los medios audiovisuales descritos en beneficio de la función que prestan jueces y fiscales y de los menores internos, proporcionando rapidez y eficacia a las comunicaciones.

08008670 Iniciada ante la Gerencia Territorial del Catastro en Lleida, del Ministerio de Economía y Hacienda, como consecuencia del incremento en la valoración de las fincas agrícolas rústicas en esa provincia.

08008710 Iniciada ante el Ayuntamiento de Alcoy (Alicante) y la Consejería de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda de la Generalitat Valenciana, con motivo de la aprobación municipal del pliego de condiciones, para la construcción y explotación de un hotel, en una parcela situada en el corazón del Parque Natural de la Font Roja.

08008773 Iniciada ante la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias del Ministerio del Interior, por la falta de puestos de trabajo en beneficio de la comunidad, para atender las necesidades derivadas de la modificación del Código Penal en materia de seguridad vial.

08008974 Iniciada ante el Colegio de Abogados de Asturias, sobre visita efectuada al Centro de Internamiento de Menores de Sograndio (Asturias), referente al derecho de defensa de los menores internos tanto en la fase de enjuiciamiento como en la ejecución de las medidas impuestas.

08009082 Iniciada ante la Dirección General de Vivienda y Rehabilitación de la Comunidad de Madrid, sobre la grave situación en que presuntamente se encontraba un niño de tres años afectado por síndrome de Down.

08010006 Iniciada ante la Fiscalía General del Estado, ante la Dirección General de Protección del Menor y la Familia de la Comunidad Autónoma de Canarias y ante el Cabildo Insular de Gran Canaria, tras la visita efectuada a las instalaciones del dispositivo de emergencia y atención a menores extranjeros no acompañados de Canarias (DEAMENAC) de Arinaga, en la isla de Gran Canaria.

08010007 Iniciada ante la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil del Ministerio del Interior, tras la visita efectuada a las instalaciones del Centro de Internamiento de Extranjeros de Barranco Seco, en Las Palmas de Gran Canaria.

08010008 Iniciada ante la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil del Ministerio del Interior y la Fiscalía General del Estado, tras la visita efectuada a las instalaciones de detención y primera acogida de la Comisaría del Cuerpo Nacional de Policía en Maspalomas, de la isla de Gran Canaria.

08010009 Iniciada ante la Fiscalía General del Estado, ante la Dirección General de Protección del Menor y la Familia de la Comunidad Autónoma de Canarias y ante el Cabildo Insular de Gran Canaria, tras la visita efectuada a las instalaciones de los centros de atención a menores extranjeros no acompañados (CAMES) denominados El Fondillo y Siete Puertas, en la isla de Gran Canaria.

08010034 Iniciada ante la Consejería de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Junta de Galicia y ante el Ente Público Puertos de Galicia, con motivo del proyecto de una empresa para instalar una terminal de carga y descarga en el puerto de Mirasol, en el municipio lucense de Ribadeo.

08010035 Iniciada ante la Comunidad de Regantes de Villena (Alicante) y ante la Confederación Hidrográfica del Júcar, con motivo del acuerdo entre la Comunidad de Regantes de Villena y una empresa, por la venta de recursos que aprovechan el acuífero de Villena para su embotellamiento y venta.

08010361 Iniciada ante la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias del Ministerio del Interior, sobre la situación del Centro Penitenciario Tenerife II y, en particular, sobre la situación de los hijos de las internas, que supuestamente comparten espacio con el resto de las reclusas del departamento de mujeres.

08010629 Iniciada ante el Ayuntamiento de Noia (A Coruña), sobre la situación de su Policía Local.

08010631 Iniciada ante el Ayuntamiento de Nigrán (Pontevedra), sobre la situación de su Policía Local.

08010632 Iniciada ante el Ayuntamiento de A Pobra do Caramiñal (A Coruña), sobre la situación de su Policía Local.

08010633 Iniciada ante el Ayuntamiento de Lugo, sobre la situación de su Policía Local.

08010634 Iniciada ante el Ayuntamiento de Ferrol (A Coruña), sobre la situación de su Policía Local.

08010635 Iniciada ante el Ayuntamiento de A Coruña, sobre la situación de su Policía Local y su cuerpo de bomberos.

08011095 Iniciada ante la Secretaría de Estado para la Administración Pública del Ministerio de Administraciones Públicas, sobre medidas de formación para personas con discapacidad que favorezcan su integración y el acceso al empleo público.

08011107 Iniciada ante la Dirección General de la Agencia Estatal de Administración Tributaria del Ministerio de Economía y Hacienda, sobre los problemas suscitados por los borradores que la AEAT estaba enviando a los ciudadanos para la declaración del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

08011203 Iniciada ante la Secretaría de Estado de Justicia del Ministerio de Justicia y ante la Fiscalía General del Estado, sobre posibles irregularidades en la tramitación de expedientes de nacionalidad en el Registro Civil de Córdoba.

08011335 Iniciada tras la visita efectuada a las instalaciones policiales de la isla de las Palomas, en Tarifa (Cádiz).

08011543 Iniciada ante la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil del Ministerio del Interior, sobre la problemática que afecta al servicio de interpretación de declaraciones orales, traducciones escritas, escuchas telefónicas y transcripciones de cintas de audio, contratado por ese departamento.

08011648 Iniciada ante la Consejería de Salud y Consumo de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, como consecuencia de la inexistencia de una unidad de radioterapia en la isla de Eivissa, para una atención de calidad a los pacientes oncológicos residentes en la misma.

08011980 Iniciada ante la Secretaría General de Energía del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, al haber tenido conocimiento de la reacción social contraria a la nueva subida de la tarifa eléctrica, superior al IPC, y la creación de una nueva tarifa social con limitaciones al consumo sin tener en cuenta las circunstancias de los hogares.

08012068 Iniciada ante la Delegación del Gobierno en la Ciudad Autónoma de Melilla del Ministerio de Administraciones Públicas, al objeto de esclarecer los hechos y actuaciones realizadas con motivo de dos episodios de intento de acceso a Melilla de un alto número de ciudadanos extranjeros respecto del puesto fronterizo de Beni-Enzar.

08012122 Iniciada ante el Ayuntamiento de Madrid, por el estado de abandono y suciedad en el que se encuentran las ruinas de la antigua muralla islámica de Madrid, catalogada como Monumento Histórico Artístico y una de las construcciones más antiguas de la capital.

08012512 Iniciada ante la Consejería de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda de la Generalitat Valenciana, sobre la saturación y el aumento de los desechos en los vertederos de residuos urbanos.

08012576 Iniciada ante la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma de Canarias, sobre la saturación y el aumento de los desechos en los vertederos de residuos urbanos.

08012579 Iniciada ante la Consejería de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Junta de Galicia, sobre la saturación y el aumento de los desechos en los vertederos de residuos urbanos.

08012580 Iniciada ante la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León, sobre la saturación y el aumento de los desechos en los vertederos de residuos urbanos.

08012582 Iniciada ante la Consejería de Desarrollo Sostenible y Ordenación del Territorio de la Región de Murcia, sobre la saturación y el aumento de los desechos en los vertederos de residuos urbanos.

08012757 Iniciada ante el Defensor del Pueblo Andaluz, como consecuencia de la fuga de cinco menores del centro de carácter terapéutico Prado de Santamaría, gestionado por la Fundación Arco Iris, en Hornachuelos (Córdoba).

08012837 Iniciada ante la Fiscalía General del Estado, sobre la muerte de una mujer a manos de su compañero sentimental, a pesar de que existía una sentencia firme, en la causa instruida por el Juzgado de Instrucción número 7 de Majadahonda (Madrid), que condenaba al presunto autor a la pena de alejamiento de la víctima, además de acordarse su expulsión del territorio nacional, así como nuevas denuncias de ésta.

08012865 Iniciada ante la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil del Ministerio del Interior, sobre la falta de las condiciones de prevención necesarias en las garitas situadas en el aeropuerto de Barajas, en las que los miembros de la Guardia Civil allí destinados deben prestar tareas fiscales y de seguridad.

08013497 Iniciada ante el Ministro de Industria, Turismo y Comercio, sobre el contenido del estudio realizado por ese Ministerio para la aprobación de un real decreto que regule la Carta de Derechos y Obligaciones de los Servicios de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información, en relación con determinadas ofertas de los operadores.

08013506 Iniciada ante el Ayuntamiento de Madrid y ante la Consejería de Cultura y Turismo de la Comunidad de Madrid, sobre la necesidad de restauración que precisa un edificio declarado y protegido como bien de interés cultural, como muestra especialmente valiosa del estilo neomudéjar.

08013998 Iniciada ante la Dirección General de Aviación Civil del Ministerio de Fomento, y ante la Dirección General de Consumo del Ministerio de Sanidad y Consumo, sobre la práctica de muchas compañías aéreas de cobrar, al margen del importe del billete de avión, un sobreprecio por cada maleta.

08014230 Iniciada ante la Dirección General de Asuntos y Asistencia Consulares, del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, para determinar el motivo de la demora en la concesión de visados de reagrupación familiar, a favor de los hijos de un ciudadano congoleño que quedó tetrapléjico tras recibir una paliza, al parecer por motivos racistas.

08014364 Iniciada ante la Fiscalía General del Estado, para conocer las medidas que se pudieren adoptar en los casos de agresiones entre menores grabadas en teléfonos móviles y posteriormente difundidas a través de Internet.

08014509 Iniciada ante la Dirección General de Aviación Civil del Ministerio de Fomento, sobre la denegación de embarque, por parte de una compañía, a un pasajero enfermo que deseaba regresar a su país y que necesitaba asistencia de oxígeno durante el vuelo.

08014625 Iniciada ante el Consejo General del Poder Judicial, sobre la necesidad de crear un Juzgado de Familia y Menores en la Ciudad Autónoma de Ceuta para cubrir la acuciante demanda existente.

08015245 Iniciada ante el Ayuntamiento de Cartagena (Murcia), y ante la Consejería de Desarrollo Sostenible y Ordenación del Territorio de la Región de Murcia, con motivo de la presunta existencia de vertidos tóxicos irregulares altamente contaminantes en la Bahía de Cartagena, que además estarían desplazándose debido a las corrientes hacia el exterior, y afectarían a áreas de alto valor ecológico, en concreto a la franja litoral sumergida de la Región de Murcia, que ha sido declarada Lugar de Importancia Comunitaria (LIC) por sus valores marinos y, por tanto, forma parte de la Red Natura.

08015814 Iniciada ante el Ayuntamiento de Camarma de Esteruelas (Madrid), con motivo de la presunta existencia de una urbanización denominada El Practicante en ese municipio, cuyas viviendas carecerían de un adecuado suministro de los servicios básicos.

08015883 Iniciada ante la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil del Ministerio del Interior, en relación con los graves sucesos acaecidos en Roquetas de Mar (Almería), con motivo de la muerte de un joven senegalés.

08016051 Iniciada ante el Ministerio de Justicia, sobre la modificación de los artículos 141 bis y 164 de la Ley de Enjuiciamiento Civil a través de la disposición final segunda de la Ley 54/2007, de 28 de diciembre, de Adopción Internacional, en materia de protección de datos de menores en el ámbito de la publicidad edictal de resoluciones judiciales, y en las copias, testimonios y certificaciones que expidan los secretarios judiciales.

08016326 Iniciada ante la Dirección General del Servicio de Empleo Estatal del Ministerio de Trabajo e Inmigración, como consecuencia de las quejas formuladas por muchos ciudadanos denunciando demora excesiva en la tramitación de las solicitudes de prestaciones y subsidios de desempleo, por parte de las oficinas en Madrid del Servicio Público de Empleo Estatal, haciendo referencia además a las largas colas que se forman para acceder a esas oficinas.

08016558 Iniciada ante el Ministerio de Justicia y el Consejo General del Poder Judicial, sobre la situación general de pendencia en los Juzgados Penales y de Ejecutorias de España.

08017075 Iniciada ante el Ayuntamiento de Huelva, por el estado de abandono y suciedad en el que, al parecer, se encuentra un solar abandonado en el céntrico barrio de la Merced de dicha ciudad.

08017076 Iniciada ante el Ayuntamiento de Madrid, por el deterioro que sufre el Parque Rodríguez Sahagún, del distrito de Tetuán, en el municipio de Madrid.

08017142 Iniciada ante el Ministerio de Justicia, sobre la reforma de la Ley Orgánica 19/1994, de 23 de diciembre, de Protección a testigos y peritos en causas criminales.

08017155 Iniciada ante la Consejería de Bienestar Social y Sanidad de la Ciudad Autónoma de Melilla, ante la Fiscalía General del Estado y ante la Dirección Provincial en Melilla, del Ministerio de Educación, Política Social y Deporte, tras la visita efectuada al Centro de atención a menores extranjeros no acompañados Fuerte de la Purísima, en Melilla.

08017156 Iniciada tras la visita efectuada al Centro de Estancia Temporal de Inmigrantes de Melilla.

08017157 Iniciada tras la visita efectuada al Centro de menores La Esperanza, en Ceuta.

08017158 Iniciada tras la visita efectuada al Centro de Estancia Temporal de Inmigrantes de Ceuta.

08017386 Iniciada ante la Secretaría de Estado de Defensa del Ministerio de Defensa, por la superación de la barrera del sonido alcanzada por dos aviones de la Fuerza Aérea sobre la ciudad de Málaga.

08017442 Iniciada ante la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, por el derribo que acometió de una parte de las viviendas existentes en el poblado conocido como Cho Vito en Candelaria, Santa Cruz de Tenerife.

08017612 Iniciada ante la Consejería de Familia y Asuntos Sociales de la Comunidad de Madrid, como consecuencia de una noticia según la cual el Ayuntamiento de Alcorcón (Madrid) habría recibido varias denuncias por negligencias graves en el trato a los ancianos en la residencia de mayores Gabriela Mistral, sita en dicha localidad.

08017628 Iniciada ante el Ayuntamiento de La Aldea de San Nicolás (Las Palmas), en relación con la imposibilidad de que sus policías locales acudan a la celebración de vistas judiciales en vehículo oficial, a pesar de ser un servicio preferente y de interés público.

08017944 Iniciada ante la Fiscalía General del Estado, sobre el estado del proceso penal seguido con ocasión de la que se considera la mayor operación realizada en nuestro país por la policía española, en colaboración con la policía de otros países, contra la pornografía infantil en Internet.

08018007 Iniciada ante la Dirección General contra la Discriminación del Ministerio de Igualdad, ante la Vicepresidencia de la Comunidad de Madrid y ante el Ayuntamiento de Madrid, tras la visita efectuada a la zona denominada El Gallinero, asentamiento de ciudadanos rumanos en la Cañada Real Galiana, dentro del término municipal de Madrid.

08018138 Iniciada ante la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil del Ministerio del Interior, en relación con la muerte de un inmigrante hondureño acaecida en una celda de la Comisaría de la Policía Nacional de Getafe (Madrid).

08018331 Iniciada ante la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil del Ministerio del Interior, en razón de la agresión sufrida por dos ciudadanos ingleses producida por miembros del Cuerpo Nacional de Policía.

08018344 Iniciada ante la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias del Ministerio del Interior, en relación con el fallecimiento de un interno en el Centro Penitenciario Puerto III, ubicado en El Puerto de Santa María (Cádiz).

08019065 Iniciada ante el Ayuntamiento de Zamora, con motivo de la difusión en un programa de televisión de la reclamación que un vecino de Zamora, en situación de discapacidad generada por una enfermedad degenerativa que le obliga a desplazarse en silla de ruedas, está efectuando desde hace más de cinco años y que, a su modo de ver, es desatendida injustificadamente.

08019142 Iniciada ante la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil del Ministerio del Interior y ante el Ayuntamiento de Madrid, por el fallecimiento de un joven en una discoteca de Madrid.

08019308 Iniciada ante la Confederación Hidrográfica del Tajo y ante la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Comunidad de Madrid, con motivo de la posible grave degradación ambiental que sufre el entorno natural del río Henares.

08019585 Iniciada ante la Entidad Pública Empresarial Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea (AENA) del Ministerio de Fomento, en relación a los tiempos de espera de los equipajes en la terminal 4 del aeropuerto de Barajas.

08019774 Iniciada ante la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias del Ministerio del Interior, en relación con el fallecimiento de un interno en el Centro Penitenciario de Burgos, por la agresión de su compañero de celda.

08019809 Iniciada ante la Secretaría de Estado de Justicia y ante la Consejería de Igualdad y Empleo de la Junta de Extremadura, sobre la visita efectuada al Centro de Internamiento de Menores Vicente Marcelo Nessi de Badajoz, acerca de la viabilidad de implantar en él y en los órganos judiciales y fiscales que se considere necesario, los medios audiovisuales descritos en beneficio de la función que prestan jueces y fiscales y de los menores internos, proporcionando rapidez y eficacia a las comunicaciones.

08019810 Iniciada ante el Colegio de Abogados de Cáceres, con ocasión de la visita efectuada al Centro de Internamiento de Menores Vicente Marcelo Nessi de Badajoz, referente al derecho de defensa de los menores internos tanto en la fase de enjuiciamiento, como en la de ejecución de las medidas impuestas.

08019811 Iniciada ante el Colegio de Abogados de Badajoz, con ocasión de la visita efectuada al Centro de Internamiento de Menores Vicente Marcelo Nessi de Badajoz, referente al derecho de defensa de los menores internos tanto en la fase de enjuiciamiento, como en la de ejecución de las medidas impuestas.

08020087 Iniciada ante la Subsecretaría del Ministerio de Defensa, sobre el desarrollo reglamentario de la Ley 39/2007, de 19 de noviembre, de la Carrera Militar, en relación con el capítulo II del título VI, correspondiente a los Reservistas Voluntarios.

08021545 Iniciada ante el Ministerio de Justicia, sobre reforma de la legislación penitenciaria en materia de asistencia pos-penitenciaria a los presos españoles que han cumplido su condena en el extranjero.

08021630 Iniciada ante la Dirección General de Carreteras del Ministerio de Fomento, en relación con el abandono del proyecto de obras de la autovía A-40 que uniría las ciudades de Teruel y Cuenca debido, al parecer, a la evaluación de impacto ambiental, sin buscar otra solución.

08021711 Iniciada ante la Consejería de Familia y Asuntos Sociales de la Comunidad de Madrid, como consecuencia del fallecimiento, en circunstancias aún no aclaradas por el informe de autopsia, de un menor marroquí que estaba ingresado en el centro de atención psicosocial Picón de Jarama (Madrid), cuya gestión es compartida por la Fundación Internacional O'Belén y la Consejería de Familia y Asuntos Sociales de la Comunidad de Madrid.

08022766 Iniciada con motivo de la elaboración de un estudio monográfico sobre la situación del sector de las telecomunicaciones, desde la perspectiva de los servicios que se prestan a los ciudadanos, a fin de buscar una mejora del mercado y las garantías de los derechos de los usuarios.

08022795 Iniciada ante el Colegio de Abogados de Cantabria, con ocasión de la visita efectuada al Centro Socio-educativo Juvenil del Gobierno de Cantabria, de Santander, referente al derecho de defensa de los menores internos tanto en la fase de enjuiciamiento, como en la de ejecución de las medidas impuestas.

08023589 Iniciada ante la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias del Ministerio del Interior, en relación con el fallecimiento de un interno en el Centro Penitenciario de A Lama (Pontevedra).

08024071 Iniciada ante la Dirección General de Asuntos y Asistencia Consulares del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, sobre la situación penitenciaria, en Tánger, de una ciudadana española.

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

El presente capítulo 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 estos 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" y, además, ponerlo en conocimiento de las Cortes Generales, por medio de su inclusión en el presente informe anual, o, en su caso, en un informe especial.

En aplicación de los preceptos citados, a continuación se ponen de manifiesto las actuaciones de carácter negativo que se han producido a lo largo de 2008, distribuidas, 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 2008, 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 si bien provocaron un tercer requerimiento a alguna unidad administrativa, dado que no respondieron a los anteriores o lo hicieron inadecuadamente, finalmente han contestado justificando, en diversos supuestos, las razones del retraso.

Por último, aunque la mención de este asunto no se acomoda estrictamente al contenido habitual de este capítulo, como ya se indicó en el Informe de 2007, es necesario comentar la situación derivada de la aplicación de lo dispuesto en el artículo 78 de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, según

el cual el Síndic de Greuges de Cataluña asume con carácter exclusivo la supervisión de la Administración autonómica y organismos dependientes. Por ello, ya en el año 2007, el Departamento de Interior y de Relaciones Institucionales de la Generalidad de Cataluña comunicó a esta Institución su decisión, comunicada al mismo tiempo al resto de departamentos, de remitir al Síndic de Greuges las respuestas a las solicitudes de informe que dirigiera el Defensor del Pueblo a las autoridades y organismos autonómicos en el curso de tramitación de los expedientes de queja y las investigaciones de oficio.

El nuevo marco jurídico vino a alterar, al menos hasta que se produzca la decisión del Tribunal Constitucional sobre los recursos pendientes que se refieren al citado precepto estatutario, el habitual funcionamiento de la Institución en relación con la supervisión correspondiente. Resulta por tanto obligado recordar esta circunstancia en este informe, dado que se ha mantenido la suspensión o interrupción en la gestión de los concretos expedientes de queja que se venían tramitando o se pensaban iniciar con las autoridades y organismos de la Comunidad Autónoma de Cataluña. Al mismo tiempo, conviene añadir que también se han seguido aplicando los mecanismos de colaboración con la institución del Síndic de Greuges, que fueron actualizados para continuar con normalidad la atención y tramitación de las quejas y solicitudes de los ciudadanos hasta tanto se determine el alcance definitivo de la normativa vigente.

1. ADMINISTRACIONES ENTORPECEDORAS

1.1. Administración local

1.1.1. Ayuntamiento de A Estrada (Pontevedra)

Se solicitó informe el 25 de junio de 2007, por la falta de contestación a una solicitud de información sobre una licencia y las obras llevadas a cabo. Después de un tercer requerimiento se procedió al cierre el 30 de junio de 2008 (07006657).

1.1.2. Ayuntamiento de A Guarda (Pontevedra)

Se solicitó informe el 24 de agosto de 2007, sobre molestias ocasionadas por ruido y malos olores procedentes de un bar; la compareciente ha denunciado reiteradamente los problemas, sin que hasta la fecha se hayan adoptado medidas para mitigar las presuntas irregularidades del local. Después de un tercer requerimiento se procedió al cierre el 5 de diciembre de 2008 (06036924).

1.1.3. Ayuntamiento de Barreiros (Lugo)

Se solicitó informe el 6 de junio de 2008, sobre falta de información urbanística en expediente de licencia; sólo se ha dado información parcial; entre otros extremos no se ha facilitado la identidad de la autoridad y del funcionario o funcionarios responsables de la

tramitación del expediente, a los efectos de exigir responsabilidad. Después de un tercer requerimiento se procedió al cierre el 17 de diciembre de 2008 (08010287).

1.1.4. Ayuntamiento de Burgos

Se solicitó informe el 24 de agosto de 2007, sobre molestias ocasionadas por ruido de *pubs*. El Ayuntamiento parece conformarse con constatar qué locales poseen licencia de apertura, sin comprobar el nivel de ruido y si cumplen los horarios de cierre. Después de un tercer requerimiento se procedió al cierre el 9 de diciembre de 2008 (06000516).

Se solicitó informe el 5 de julio de 2007, sobre molestias ocasionadas por la carga y descarga de mercancías en un centro comercial (ruido, alteración del tráfico, con peligro para los transeúntes y otros vehículos); el establecimiento ha instalado unidades de aire acondicionado muy ruidosas. Después de un tercer requerimiento se procedió al cierre el 20 de agosto de 2008 (07001880).

1.1.5. Ayuntamiento de Cartagena (Murcia)

Se solicitó informe el 5 de marzo de 2008, sobre denegación de licencia de cerramiento en vial de titularidad controvertida; al respecto hubo de dirigirse una recomendación y una sugerencia, que no han sido atendidas. Después de un tercer requerimiento se procedió al cierre el 17 de diciembre de 2008 (07017371).

1.1.6. Ayuntamiento de Cercedilla (Madrid)

Se solicitó informe el 12 de julio de 2007, sobre defectos constructivos en vivienda e irregular otorgamiento en licencia de primera ocupación; según la queja el estado de las viviendas se va agravando día a día, lo que afecta a la seguridad de los habitantes de la finca. Después de un tercer requerimiento se procedió al cierre el 1 de julio de 2008 (05016328).

1.1.7. Ayuntamiento de Comares (Málaga)

Los múltiples y reiterados requerimientos que han sido necesarios para obtener cada uno de los informes solicitados, en una tramitación de casi tres años, finalizada además con el rechazo de una recomendación, obligan a considerar a este Ayuntamiento como Administración entorpecedora de la labor del Defensor del Pueblo (05038454).

1.1.8. Ayuntamiento de Gordoncillo (León)

Se solicitó informe el 22 de junio de 2007, sobre solicitud de documentación para licencia de obras de un tercero. El interesado presentó recurso de reposición contra una resolución, por lo que esta Institución solicitó información sobre si había sido ya

resuelto. Después de un tercer requerimiento se procedió al cierre el 30 de junio de 2008 (06043908).

1.1.9. Ayuntamiento de La Adrada (Ávila)

Se solicitó informe el 26 de diciembre de 2007, sobre viviendas sin servicio municipal de agua no ajustadas a proyecto. Hubo un expediente sancionador y de restablecimiento de la legalidad urbanística que nunca fue resuelto; y hay viviendas que carecen de depósitos de agua y, por tanto, de suministro adecuado, básico y de primera necesidad; el Ayuntamiento no ha adoptado recientemente ninguna medida al respecto, pese a las advertencias de esta Institución. Después de un tercer requerimiento se procedió al cierre el 28 de agosto de 2008 (06030680).

1.1.10. Ayuntamiento de Llanes (Asturias)

Se solicitó informe el 6 de julio de 2007, sobre deficiente estado de una urbanización y prestación de servicios públicos, como alumbrado público; durante dos años han sido los vecinos quienes accionaban manualmente en la caseta de obra el apagado y encendido; los colectores de saneamiento son insuficientes y continuamente sufren desbordamientos, entre otros problemas. Después de un tercer requerimiento se procedió al cierre el 1 de julio de 2008 (06031785).

1.1.11. Ayuntamiento de Puerto de la Cruz (Santa Cruz de Tenerife)

Han sido necesarios ocho años de gestiones de la Institución para conseguir la adopción de medidas disciplinarias frente a un policía local en este municipio, pese a existir sentencia condenatoria por delitos dolosos. Esta actitud de resistencia obliga a considerar a este Ayuntamiento como Administración entorpecedora de la labor del Defensor del Pueblo (0000097).

1.1.12. Ayuntamiento de Puerto del Rosario (Las Palmas)

Se solicitó informe el 25 de junio de 2007, sobre falta de licencia de primera ocupación de viviendas por carecer de suministro eléctrico, debido, al parecer, a que la central no es capaz de responder al crecimiento de la demanda (alto número de nuevas viviendas que se construyen en el municipio). Después de un tercer requerimiento se procedió al cierre el 28 de julio de 2008 (07017229).

1.1.13. Ayuntamiento de Santa Úrsula (Santa Cruz de Tenerife)

Han sido necesarios ocho años de gestiones de la Institución para conseguir la adopción de medidas disciplinarias frente a un policía local en este municipio, pese a

existir sentencia condenatoria por delitos dolosos. Esta actitud de resistencia obliga a considerar a este Ayuntamiento como Administración entorpecedora de la labor del Defensor del Pueblo (0000097).

1.1.14. Ayuntamiento de Turís (Valencia)

Se solicitó informe el 2 de octubre de 2007, sobre perjuicios causados por actividad molesta sin licencia; el propietario de una vivienda ha levantado sin licencia municipal alguna una nueva planta en el inmueble, un aparato de aire acondicionado y tres depósitos de agua en el tejado, además de denunciarse la ocupación indebida de parte de un vial de titularidad pública para construir una piscina. Después de un tercer requerimiento se procedió al cierre el 1 de julio de 2008 (05021418).

2. ADMINISTRACIONES QUE NO HAN CONTESTADO EN EL AÑO 2008, TRAS EL TERCER REQUERIMIENTO

2.1. Administración General del Estado

2.1.1. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación

— Dirección General de Asuntos y Asistencia Consulares

Se solicitó informe el 18 de abril de 2007, respecto a la exigencia de inscribir en el Registro Civil Central a un menor de edad, cuyo padre es español de origen marroquí, para la concesión de un visado de residencia. Se hizo el tercer requerimiento el 1 de diciembre de 2008 (07005527).

Se solicitó informe el 18 de abril de 2007, sobre la demora en la concesión de visados por reagrupación familiar, cuya autorización de residencia había sido ya concedida y notificada por la subdelegación del Gobierno correspondiente. Se hizo el tercer requerimiento el 1 de diciembre de 2008 (07008324).

2.1.2. Ministerio de Fomento

— Secretaría de Estado de Infraestructuras

Se solicitó informe el 9 de enero de 2007, en relación con la ejecución del proyecto de construcción autovía Rías Bajas. Tramo: Villavieja-río Mente, al haber resultado afectada una finca, sita en el término municipal de A Gudiña (Ourense), habiendo aceptado la interesada la propuesta de indemnización, cuyo pago reclamó a la Demarcación de Carreteras del Estado en Galicia con fecha 17 de octubre de 2003, sin que a fecha de hoy haya cobrado la cantidad que se le adeuda. Se hizo el tercer requerimiento el 1 de abril de 2008 (06044836).

— Secretaría General de Infraestructuras

Se solicitó informe el 3 de julio de 2007, en relación con la ejecución de las obras de la autovía de la Costa del Sol, tramo variante de Estepona, al ser expropiada parcialmente una finca, cuyo justiprecio se abonó en su momento pero no así los intereses de demora por faltar determinada documentación. Se hizo el tercer requerimiento el 19 de diciembre de 2008 (07018073).

— Dirección General de Aviación Civil

Se solicitó de oficio información el 9 de octubre de 2007, al haber tenido conocimiento por los numerosos escritos de ciudadanos recibidos en la Institución, así como por las noticias publicadas en los medios de comunicación social, de una serie de hechos ocurridos con motivo de determinados vuelos de una compañía aérea, dada la incertidumbre y sensación de inseguridad generada al casi medio millar de pasajeros. Se hizo el tercer requerimiento el 17 de diciembre de 2008 (07027168).

2.1.3. Ministerio de Justicia

— Secretaría de Estado de Justicia

Se solicitó información el 12 de febrero de 2008, sobre el trato recibido por parte de los funcionarios del Registro Civil de Leganés (Madrid) y la tardanza en los trámites para contraer matrimonio. Se hizo el tercer requerimiento el 5 de diciembre de 2008 (08000881).

Se solicitó información el 4 de marzo de 2008, sobre la tardanza en una inscripción de matrimonio en el Consulado General de España en Bogotá (Colombia). Se hizo el tercer requerimiento el 5 de diciembre de 2008 (08001968).

Se solicitó información el 11 de marzo de 2008, sobre la adquisición de la nacionalidad española de unos menores. Se hizo el tercer requerimiento el 5 de diciembre de 2008 (08002577).

2.2. Administración autonómica

2.2.1. Comunidad Autónoma de Canarias

— Dirección General de Protección del Menor y la Familia

Con motivo de la visita efectuada a los centros de atención a menores extranjeros no acompañados de Playa Blanca y Hondura, que se encuentran en la isla de Fuerteventura (Las Palmas), se solicitó informe sobre las conclusiones obtenidas el 15 de febrero de 2008. Se hizo el tercer requerimiento el 23 de diciembre de 2008 (07030695).

— Instituto Canario de la Vivienda

Se solicitó informe el 25 de octubre de 2007, relativo a irregularidades periciales en permuta de vivienda. Se hizo el tercer requerimiento el 13 de noviembre de 2008 (07014048).

2.2.2. Comunidad Autónoma de Galicia

— Consejería de Vivienda y Suelo

Se solicitó informe el 17 de marzo de 2008, sobre obras ilegales en una vivienda de acceso diferido. Se hizo el tercer requerimiento el 13 de noviembre de 2008 (07021364).

2.2.3. Comunidad de Madrid

— Dirección General de Vivienda y Rehabilitación

Se solicitó informe el 4 de enero de 2008, sobre las actuaciones irregulares de una entidad gestora de comunidades. Se hizo el tercer requerimiento el 13 de noviembre de 2008 (06007510).

2.3. Administración local

2.3.1. Ayuntamiento de Alatoz (Albacete)

Se solicitó informe el 3 de junio de 2008, relativo a falta de licencia de obras. Se hizo el tercer requerimiento el 13 de noviembre de 2008 (06044064).

2.3.2. Ayuntamiento de Algar de Mesa (Guadalajara)

Se solicitó informe el 19 de diciembre de 2007, relativo a expediente de recuperación de un bien público. Se hizo el tercer requerimiento el 13 de noviembre de 2008 (06037990).

2.3.3. Ayuntamiento de Burgos

Se solicitó informe el 9 de enero de 2007, sobre un escrito dirigido al Delegado de la Policía Local, en el que un ciudadano solicitaba determinadas aclaraciones en relación con una denuncia por una supuesta infracción de tráfico. Se hizo el tercer requerimiento el 6 de marzo de 2008 (06045446).

2.3.4. Ayuntamiento de Castro Urdiales (Cantabria)

Se solicitó informe el 28 de enero de 2008, sobre las molestias por humos y olores ocasionadas por un bar. Se hizo el tercer requerimiento el 13 de noviembre de 2008 (06033413).

Se solicitó informe el 13 de febrero de 2008, relativo a falta de contestación a una solicitud de revocación de licencia. Se hizo el tercer requerimiento el 13 de noviembre de 2008 (07009654).

2.3.5. Ayuntamiento de Ciudad Real

Se solicitó informe el 22 de mayo de 2008, relativo a molestias ocasionadas por un vecino. Se hizo el tercer requerimiento el 13 de noviembre de 2008 (05040177).

2.3.6. Ayuntamiento de Cobisa (Toledo)

Se solicitó informe el 22 de mayo de 2008, relativo a molestias ocasionadas por una metalistería en la localidad. Se hizo el tercer requerimiento el 28 de noviembre de 2008 (06025481).

2.3.7. Ayuntamiento de Cospeito (Lugo)

Se solicitó informe el 31 de mayo de 2007, en relación con la suspensión del servicio público de transporte que enlaza la ciudad de Lugo con las poblaciones de Rábade, Cospeito y Abadín, privando a sus habitantes de un medio fundamental para sus desplazamientos. Se hizo el tercer requerimiento el 4 de junio de 2008 (07014188).

2.3.8. Ayuntamiento de Chiva (Valencia)

Se solicitó informe el 15 de marzo de 2007, en relación con la falta de servicios mínimos de alcantarillado, luz o señales viarias y asfaltado de calles del municipio. Se hizo el tercer requerimiento el 20 de junio de 2008 (07002180).

Se solicitó informe el 11 de enero de 2008, relativo a la precariedad del suministro de agua corriente a determinadas viviendas, así como a la imposibilidad de instalación de líneas ADSL. Se hizo el tercer requerimiento el 16 de julio de 2008 (07035104-01).

2.3.9. Ayuntamiento de Fuengirola (Málaga)

Se solicitó informe el 28 de diciembre de 2007, por irregularidades en licencias de actividades mercantiles. Se hizo el tercer requerimiento el 13 de noviembre de 2008 (05025547).

2.3.10. Ayuntamiento de Gozón (Asturias)

Se solicitó informe el 16 de octubre de 2007, relativo a la falta de respuesta a una reclamación presentada por un vecino contra la actuación de otro que había cerrado con un muro el espacio público en el que se ubicaban los antiguos lavaderos. Se hizo el tercer requerimiento el 26 de marzo de 2008 (07028011).

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

Se solicitó informe el 19 de julio de 2007, sobre un establecimiento que infringía la normativa de ruidos y actuaba como foco de atracción de los vendedores y consumidores de droga, sin que las denuncias formuladas antes fueran atendidas. Se hizo el tercer requerimiento el 7 de febrero de 2008 (06013341).

2.3.12. Ayuntamiento de Guadix (Granada)

Se solicitó ampliación de información el 9 de enero de 2007, en relación con el pago de unas deudas contraídas por los interesados, que cedieron a la Corporación local unos terrenos, a fin de que se pagase una hipoteca suscrita a favor del Instituto de Fomento de Andalucía. Se hizo el tercer requerimiento el 28 de enero de 2008 (0425153).

2.3.13. Ayuntamiento de La Cañada (Ávila)

Se solicitó ampliación de información el 27 de agosto de 2007, en relación con múltiples problemas, entre ellos, la errónea lectura del consumo de agua de una finca. Se hizo el tercer requerimiento el 17 de diciembre de 2008 (06038355).

2.3.14. Ayuntamiento de Linares (Jaén)

Se solicitó informe el 26 de junio de 2008, relativo a las molestias por ruido generado en un templo. Se hizo el tercer requerimiento el 17 de diciembre de 2008 (08009296).

2.3.15. Ayuntamiento de Madrigalejo del Monte (Burgos)

Se solicitó información el 21 de mayo de 2007, en relación con un camino vecinal intransitable por falta de mantenimiento. Se hizo el tercer requerimiento el 17 de noviembre de 2008 (9802334).

2.3.16. Ayuntamiento de Manzanares el Real (Madrid)

Se solicitó ampliación de informe el 9 de octubre de 2007, en relación con la falta de respuesta a seis recursos planteados por la interesada. Se hizo el tercer requerimiento el 22 de septiembre de 2008 (07012238).

2.3.17. Ayuntamiento de Mequinenza (Zaragoza)

Se solicitó informe el 27 de junio de 2007, relativo a la falta de respuesta a un escrito presentado en fecha 1 de septiembre de 2004 ante el Ayuntamiento, en el que se solicitaba información sobre un expediente de expropiación forzosa que afectó a propiedades rústicas en la partida de Segre. Se hizo el tercer requerimiento el 27 de octubre de 2008 (07011066).

2.3.18. Ayuntamiento de Mucientes (Valladolid)

Se solicitó informe el 27 de diciembre de 2007, relativo a la falta de desescombro de materiales producidos por el derrumbamiento parcial de una vivienda. Se hizo el tercer requerimiento el 13 de noviembre de 2008 (07035552).

2.3.19. Ayuntamiento de Piles (Valencia)

Se solicitó informe el 26 de diciembre de 2007, sobre falta de resolución expresa a los escritos, peticiones y recursos presentados ante la citada Administración. Se hizo el tercer requerimiento el 13 de noviembre de 2008 (07031774).

2.3.20. Ayuntamiento de Puerto del Rosario (Las Palmas)

Se solicitó informe el 27 de febrero de 2008, relativo al mal estado de una calle de la localidad, tanto en lo referente al asfaltado como al alumbrado y alcantarillado, así como por la ausencia de contenedores de reciclaje de papel y plástico en los alrededores. Se hizo el tercer requerimiento el 16 de julio de 2008 (08000598).

2.3.21. Ayuntamiento de Puerto Real (Cádiz)

Se solicitó informe el 24 de abril de 2008, sobre la falta de seguridad existente en un barrio. Se hizo el tercer requerimiento el 27 de octubre de 2008 (08004820).

2.3.22. Ayuntamiento de Sacedón (Guadalajara)

Se solicitó informe el 1 de abril de 2008, relativo a solicitud de información urbanística sin atender. Se hizo el tercer requerimiento el 13 de noviembre de 2008 (07008534).

2.3.23. Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna (Santa Cruz de Tenerife)

Se solicitó informe el 8 de mayo de 2008, sobre molestias ocasionadas por ruidos de vecinos. Se hizo el tercer requerimiento el 13 de noviembre de 2008 (07035654).

2.3.24. Ayuntamiento de San Miguel de Salinas (Alicante)

Se solicitó informe el 26 de febrero de 2008, relativo a un proyecto de actuación integrada sin informe de recursos hídricos. Se hizo el tercer requerimiento el 13 de noviembre de 2008 (08002378).

2.3.25. Ayuntamiento de Ses Salines (Illes Balears)

Se formuló una sugerencia el 5 de septiembre de 2007, para que se procediera a acordar la devolución de ingresos indebidos por la diferencia entre la cuota ingresada en concepto de Impuesto sobre Bienes Inmuebles Urbanos y la que debiera haber ingresado por el mismo impuesto en rústica, por todos los ejercicios que no hubieran prescrito en la fecha en que el interesado realizó la solicitud de devolución. Se hizo el tercer requerimiento el 17 de julio de 2008 (0500598).

2.3.26. Ayuntamiento de Teguise (Las Palmas)

Se solicitó informe el 6 de marzo de 2008, en relación con molestias por malos olores y una plaga de insectos ocasionados por paso de ganado por el término municipal. Se hizo el tercer requerimiento el 13 de noviembre de 2008 (07013239).

2.3.27. Ayuntamiento de Úbeda (Jaén)

Se solicitó informe el 27 de febrero de 2008, relativo a la falta de suministro de agua potable en la pedanía de San Miguel, a pesar de las numerosas reclamaciones presentadas por los vecinos. Se hizo el tercer requerimiento el 17 de septiembre de 2008 (08001593).

2.3.28. Ayuntamiento de Valmala (Burgos)

Se solicitó informe complementario el 20 de junio de 2008, sobre el incumplimiento del deber legal de responder directamente al interesado respecto de varias solicitudes de

información cursadas ante el citado Ayuntamiento, para lo cual había solicitado varias reuniones del Concejo que no se habían celebrado. Se hizo el tercer requerimiento el 17 de diciembre de 2008 (07003200).

2.3.29. Ayuntamiento de Viñuela (Málaga)

Se solicitó información el 23 de marzo de 2007, en relación con el corte de suministro de agua a una vivienda sin tener comunicación de ningún tipo al respecto el interesado y habiendo presentado reclamación que nunca ha sido contestada. Se hizo el tercer requerimiento el 9 de julio de 2008 (06039060).

2.3.30. Ayuntamiento de Vitigudino (Salamanca)

Una residencia municipal de la tercera edad que permanecía cerrada cinco años después de su inauguración, dio lugar a que el Defensor del Pueblo dirigiese un escrito el 26 de marzo de 2008, al alcalde, solicitando información sobre los motivos por los que la residencia permanecía cerrada, lo que estaba provocando su progresivo deterioro. Se hizo el tercer requerimiento el 18 de diciembre de 2008 (08001901).

2.3.31. Diputación Provincial de Zamora

Se solicitó informe el 19 de febrero de 2008, sobre la pasividad ante denuncias por construcción ilegal de un centro social. Se hizo el tercer requerimiento el 13 de noviembre de 2008 (06014168).

2.4. Otros

2.4.1. Colegio de Abogados de Badajoz

Se solicitó información el 26 de marzo de 2007, sobre la actuación profesional del abogado de oficio que le había sido designado al interesado. Se hizo el tercer requerimiento el 16 de octubre de 2008 (07002794).

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 7 de septiembre de 2006, en relación con la falta de resolución al recurso de reposición interpuesto por un ciudadano, contra la resolución denegatoria de la autorización de trabajo y residencia solicitada al amparo de lo previsto en el artículo 31.4 de la Ley de extranjería. Se hizo el tercer requerimiento el 16 de octubre de 2008. Posteriormente, se recibió el informe el 19 de noviembre de 2008 (0212442).

Se formuló recordatorio de deberes legales el 28 de julio de 2006, en relación con la incoación de un expediente de expulsión por estancia irregular a un ciudadano que se encontraba a la espera de que se le notificara la resolución denegatoria de su solicitud de segunda renovación de autorización de trabajo y residencia. Se hizo el tercer requerimiento el 21 de diciembre de 2007. Posteriormente, se recibió la respuesta el 4 de febrero de 2009 (06000816).

— Delegación del Gobierno en la Ciudad Autónoma de Ceuta

Se solicitó ampliación de informe el 19 de abril de 2007, en relación con la devolución expeditiva de un grupo de personas que habían accedido irregularmente a Ceuta desde Marruecos y que se encontraban acogidos en el Centro de estancia temporal de inmigrantes (CETI) de esa ciudad. Se hizo el tercer requerimiento el 1 de diciembre de 2008. Posteriormente, se recibió el informe el 8 de enero de 2009 (0500111).

— Subdelegación del Gobierno en Santa Cruz de Tenerife

Se solicitó informe el 10 de septiembre de 2007, respecto a la situación en la que se encontraba un menor extranjero no acompañado, que obtuvo autorización de residencia con vigencia inferior a dos meses y sin posibilidad de renovarla una vez alcanzada la mayoría de edad. Se hizo el tercer requerimiento el 8 de mayo de 2008. Posteriormente, se recibió el informe el 13 de mayo de 2008 (07025971).

3.1.2. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación

— Dirección General de Asuntos y Asistencia Consulares

Se formuló una sugerencia el 18 de mayo de 2007, para que se revocara una resolución denegatoria de visado de estancia de una menor de 21 años, hija de un ciudadano español, y se procediera a su concesión conforme a la normativa comunitaria. Se hizo el tercer requerimiento el 27 de octubre de 2008. Posteriormente, se recibió la contestación el 29 de octubre de 2008 (06050629).

3.1.3. Ministerio de Ciencia e Innovación

— Secretaría de Estado de Universidades

Se solicitó informe el 13 de noviembre de 2007, relativo a problemas de una licenciada en Química por la Universidad de Cuba para acceder a la Universidad de La Laguna en Tenerife por la opción de titulados universitarios, y debido a que los estudios habían sido realizados fuera de España no se le calculaba a la interesada la nota media de la certificación de nota, ni se aceptaba la nota media emitida por la universidad de origen. Se formuló el tercer requerimiento el 13 de mayo de 2008. Posteriormente, se recibió el informe el 18 de junio de 2008 (07030226).

— Secretaría General del Consejo de Coordinación Universitaria

Se solicitó informe el 4 de febrero de 2008, relativo al retraso en la emisión del dictamen en un expediente de homologación del título de Bachelor of Science in Technical Arquitecture obtenido en University of Wales al título español de Arquitecto Técnico, iniciado en 2005. Se formuló el tercer requerimiento el 17 de septiembre de 2008. Posteriormente, se recibió el informe el 25 de septiembre de 2008 (06003219).

— Dirección General de Universidades

Se solicitó informe complementario el 3 de septiembre de 2007, relativo al supuesto trato injustificadamente favorable a los alumnos procedentes del sistema académico del Reino Unido a efectos del acceso a las universidades españolas. Se formuló el tercer requerimiento el 23 de abril de 2008. Posteriormente, se recibió el informe el 16 de mayo de 2008 (07021861).

Se solicitó informe el 8 de mayo de 2008, relativo a la queja presentada por una alumna que, tras haber superado las pruebas de acceso a la Universidad del País Vasco por la vía de Ciencias Sociales, cursó 1º y 2º de Bachillerato Tecnológico para poder hacerlo en la siguiente convocatoria por dicha vía, opción que le ha sido denegada. Se formuló el tercer requerimiento el 13 de noviembre de 2008. Posteriormente, se recibió el informe el 19 de diciembre de 2008 (08007734).

3.1.4. Ministerio de Economía y Hacienda

— Gerencia Territorial del Catastro de Cádiz

Se solicitó ampliación de informe el 16 de octubre de 2006, en relación a la presentación de recursos de reposición contra dos notificaciones sin haber recibido resolución. Se hizo el tercer requerimiento el 4 de febrero de 2008. Posteriormente, se recibieron informes el 21 de febrero y el 18 de marzo de 2008 (06019754).

— Gerencia Territorial del Catastro de Santa Cruz de Tenerife

Se formuló una sugerencia el 24 de enero de 2007, en relación con haber consignado erróneamente la dirección en la notificación remitida en su día a la interesada. Se hizo el tercer requerimiento el 15 de febrero de 2008. Posteriormente, se recibió el informe el 11 de marzo de 2008 (06033124).

3.1.5. Ministerio de Fomento

— Secretaría de Estado de Infraestructuras

Se solicitó informe el 31 de mayo de 2007, en relación con la supresión del paso a nivel de la vía férrea Madrid-Sevilla, a su paso por la barriada de Alcolea (Córdoba). Se hizo el tercer requerimiento el 27 de octubre de 2008. Posteriormente, se recibió el informe el 27 de enero de 2009 (0308143).

— Secretaría General de Infraestructuras

Se solicitó ampliación de informe el 28 de marzo de 2007, en relación con el cobro del justiprecio de una finca, afectada por la ejecución de las obras de construcción del tramo Fuente Palmera-Santaella de la línea de alta velocidad Córdoba-Málaga. Se hizo el tercer requerimiento el 20 de junio de 2008. Posteriormente, se recibió el informe el 14 de julio de 2008 (06033197).

Se solicitó informe el 20 de junio de 2007, en relación con las obras de la autovía de la Costa del Sol, Málaga-Algeciras. Tramo: variante de Marbella (río Verde-El Real), al resultar parcialmente afectada una finca en el municipio de Marbella. Se hizo el tercer requerimiento el 27 de octubre de 2008. Posteriormente, se recibió el informe el 15 de enero de 2009 (07016127).

— Secretaría General de Transportes

Se solicitó informe el 24 de mayo de 2007, en relación a las declaraciones realizadas por representantes del sindicato de pilotos SEPLA, en las que exponían que en los vuelos fletados por el Ministerio del Interior, para proceder a la repatriación de inmigrantes que se encuentran en situación irregular a sus países de origen, se estaría incumpliendo la normativa existente en materia de seguridad. Se hizo el tercer requerimiento el 17 de septiembre de 2008. Posteriormente, se recibió el informe el 27 de octubre de 2008 (07011966).

— Dirección General de Aviación Civil

Se solicitó informe el 30 de octubre de 2006, en relación con la presentación de un escrito el 4 de mayo de 2006 que a la fecha de solicitud del informe no le había sido respondido al interesado. Se hizo el tercer requerimiento el 14 de marzo de 2008. Posteriormente, se recibió el informe el 18 de marzo de 2008 (06039292).

— Jefatura de la Unidad de Carreteras del Estado en Málaga

Se solicitó informe el 7 de marzo de 2007, en relación con la desatención de la Administración de las peticiones de información y documentación, relacionadas con un expediente de expropiación forzosa en la autovía de la Costa del Sol, Málaga-Algeciras. Se hizo el tercer requerimiento el 8 de mayo de 2008. Posteriormente, se recibió el informe el 8 de enero de 2009 (06045943).

3.1.6. Ministerio de Industria, Turismo y Comercio

— Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información

Se solicitó informe el 25 de octubre de 2007, al haberse dirigido el interesado a esa Secretaría de Estado sin que, hasta la fecha de solicitud del informe, se hubiera obtenido un pronunciamiento sobre el asunto planteado. Se hizo el tercer requerimiento el 5 de noviembre de 2008. Posteriormente, se recibió el informe el 26 de noviembre de 2008 (06020444).

Se solicitó informe el 15 de noviembre de 2007, al haberse dirigido el interesado en su día a esa Secretaría de Estado mediante la remisión de escrito de queja respecto de la actuación de la Compañía Telefónica, sin resultado. Se hizo el tercer requerimiento el 17 de noviembre de 2008. Posteriormente, se recibió el informe el 9 de diciembre de 2008 (07025397).

Se solicitó informe el 9 de octubre de 2007, en relación con la implantación de un repetidor de televisión, para la correcta visualización de los distintos canales en la localidad de La Parra, perteneciente al término municipal de Arenas de San Pedro (Ávila). Se hizo el tercer requerimiento el 17 de diciembre de 2008. Posteriormente, se recibió el informe el 19 de enero de 2009 (07025650).

Se solicitó informe el 9 de octubre de 2007, con motivo de la falta de respuesta a una solicitud de la interesada. Se hizo el tercer requerimiento el 19 de diciembre de 2008. Posteriormente, se recibió el informe el 19 de enero de 2009 (07026723).

Se solicitó informe el 30 de octubre de 2007, en relación con la falta de acceso al servicio de Internet de la compañía YA.COM, desde el día 4 de agosto de 2007, a pesar de haber requerido en reiteradas ocasiones la reparación de la incidencia, el problema planteado no ha resultado solventado. Se hizo el tercer requerimiento el 17 de diciembre de 2008. Posteriormente, se recibió el informe el 19 de enero de 2009 (07027536).

3.1.7. Ministerio del Interior

— Dirección General de Tráfico

Se solicitó informe el 8 de mayo de 2007, sobre la denuncia por una presunta infracción de exceso de velocidad, tramitada por la Jefatura Provincial de Tráfico de Navarra. Se hizo el tercer requerimiento el 28 de enero de 2008. Posteriormente, se recibió contestación el 29 de febrero de 2008 (07007139).

Se solicitó informe el 26 de julio de 2007, sobre procedimiento sancionador de tráfico. Se hizo el tercer requerimiento el 14 de febrero de 2008. Posteriormente, se recibió contestación el 17 de junio de 2008 (07017760).

— Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil

Se solicitó informe el 7 de febrero de 2007, sobre unos denominados "puntos de verificación" o controles establecidos por la Comandancia de la Guardia Civil de Ourense.

Se hizo el tercer requerimiento el 9 de diciembre de 2008. Posteriormente, se recibió contestación el 9 de enero de 2009 (06043676).

3.1.8. Ministerio de Sanidad y Consumo

— Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios

Se solicitó informe el 7 de marzo de 2007, con motivo de la adjudicación del concurso convocado por la Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios (AEMPS) para la prestación de los servicios necesarios para la celebración en España del IX Congreso CIDRA, que tuvo lugar en Madrid entre el 16 y el 19 de febrero de 2004. El 13 de octubre de 2005 se solicitó a la AEMPS el pago de una factura que a fecha de solicitud del informe, y a pesar de haber justificado documentalmente a qué obedecía dicho monto, no se había materializado. Se hizo el tercer requerimiento el 7 de julio de 2008. Posteriormente, se recibió el informe el 29 de julio de 2008 (06046667).

3.1.9. Ministerio de Vivienda

— Dirección General de Arquitectura y Política de Vivienda

Se solicitó informe el 27 de julio de 2007, sobre solicitud de descalificación de vivienda de protección oficial. Se hizo el tercer requerimiento el 13 de noviembre de 2008. Posteriormente, se recibió el informe el 5 de febrero de 2009 (06047936).

Se solicitó informe el 28 de septiembre de 2007, relativo a la no ejecución de las obras que corresponden al deber de conservación urbanístico. Se hizo el tercer requerimiento el 6 de mayo de 2008. Posteriormente, se recibió el informe el 4 de septiembre de 2008 (07009860).

3.2. Administración autonómica

3.2.1. Comunidad Autónoma de Andalucía

— Consejería de Educación

Se solicitó informe complementario el 18 de abril de 2008, relativo a la falta de respuesta expresa a sucesivos escritos del promotor de la queja, en relación con las quemaduras sufridas por su hija al utilizar por error un agente químico en el baño que se dio a la niña en una guardería privada de la localidad de Chiclana de la Frontera (Cádiz). Se formuló el tercer requerimiento el 23 de septiembre de 2008. Posteriormente, se recibió el informe el 3 de noviembre de 2008 (07012458).

Se solicitó informe el 13 de noviembre de 2007, relativo a la queja de una funcionaria docente interina de secundaria, ante las dificultades para la escolarización de la menor de sus tres hijas en algún centro docente de la localidad de Arcos de la Frontera (Cádiz), donde había sido destinada, que le permitiera compatibilizar la atención de sus hijos con

sus propios horarios laborales. Se formuló el tercer requerimiento el 6 de mayo de 2008. Posteriormente, se recibió el informe el 16 de mayo de 2008 (07030182).

— Consejería de Obras Públicas y Transportes

Se solicitó ampliación de informe el 27 de agosto de 2007, en relación con la supresión del paso a nivel del p. k. 234/987 de la línea Linares-Almería, a fin de que nos mantuviera informados de los avances que se fueran produciendo. Se hizo el tercer requerimiento el 23 de diciembre de 2008. Posteriormente, se recibió el informe el 27 de enero de 2009 (9503003).

— Servicio Andaluz de Salud

La denegación de la orden de asistencia para el tratamiento de un proceso de escoliosis que afectaba a un menor de 10 años de edad, que venía siendo intervenido desde el año 2002 en la unidad de columna pediátrica del hospital La Paz, de Madrid, con fundamento en que "podía ser tratado en un hospital de Córdoba", motivó que el Defensor del Pueblo dirigiera un escrito el 13 de julio de 2007 a la Gerencia del Servicio Andaluz de Salud, en el que se señalaba que un cambio de centro podría representar una merma en la calidad de la atención sanitaria percibida y se solicitaba el informe pertinente. Se hizo el tercer requerimiento el 27 de mayo de 2008. Posteriormente, se recibió contestación el 17 de junio de 2008 (07017435).

3.2.2. Comunidad Autónoma de Aragón

— Departamento de Medio Ambiente

Se solicitó informe el 11 de junio de 2008, relativo a la acumulación de cascotes y basuras en la ribera de un río. Se hizo el tercer requerimiento el 17 de diciembre de 2008. Posteriormente se recibió el informe el 15 de enero de 2009 (07014993).

— Universidad de Zaragoza

Se solicitó informe el 29 de abril de 2008, sobre la situación de hostigamiento que considera que se está padeciendo, por parte de algunos miembros, y la falta de respuesta del equipo rectoral ante esta situación. Se hizo el tercer requerimiento el 17 de diciembre de 2008. Posteriormente, se recibió contestación el 22 de diciembre de 2008 (08001844).

3.2.3. Comunidad Autónoma de Canarias

— Consejería de Bienestar Social, Juventud y Vivienda

Se formuló una recomendación el 28 de junio de 2005, sobre las instalaciones del Centro de menores de régimen cerrado Amparo Rodríguez Pérez, ubicado en Punta de Gáldar en Gran Canaria. Se hizo el tercer requerimiento el 2 de junio de 2008. Posteriormente, se recibió el informe el 4 de noviembre de 2008 (05016679).

— Consejería de Presidencia, Justicia y Seguridad

Se solicitó informe el 7 de febrero de 2008, sobre la acumulación de expedientes en el Registro Civil de Arrecife de Lanzarote. Se hizo el tercer requerimiento el 27 de octubre de 2008. Posteriormente, se recibió el informe el 1 de diciembre de 2008 (06050513).

Se solicitó información el 8 de mayo de 2007, sobre un informe psicosocial acerca de relaciones paterno-filiales. Se hizo el tercer requerimiento el 5 de marzo de 2008. Posteriormente, se recibió el informe el 22 de abril de 2008 (07010453).

— Consejería de Sanidad

La falta de contestación a una reclamación formulada por una ciudadana ante la Oficina de Defensa de los Derechos de los Usuarios Sanitarios, adscrita a la Secretaría General Técnica de Sanidad en Las Palmas de Gran Canaria, motivó que el Defensor del Pueblo solicitase un informe, el 18 de septiembre de 2007, para el esclarecimiento del caso planteado. Se hizo el tercer requerimiento el 31 de octubre de 2008 (07023914).

Se solicitó informe el 17 de octubre de 2007, relativo a la tardanza en la resolución de un expediente de responsabilidad patrimonial, iniciado ante el Servicio Canario de la Salud por daños y perjuicios ocasionados a raíz de una asistencia sanitaria. Se formuló el tercer requerimiento el 26 de marzo de 2008. Posteriormente, se recibió el informe el 10 de abril de 2008 (07026897).

La falta de respuesta a la reclamación formulada por una ciudadana ante el Servicio Canario de Salud dio lugar a que el Defensor del Pueblo dirigiese un escrito el 19 de noviembre de 2007, al referido Servicio, solicitando información para el esclarecimiento de los hechos expuestos. Se hizo el tercer requerimiento el 13 de octubre de 2008. Posteriormente, se recibió el informe el 15 de octubre de 2008 (07029286).

— Instituto Canario de la Vivienda

Se solicitó informe el 17 de noviembre de 2007, relativo a una solicitud de adjudicación de vivienda de promoción pública. Se hizo el tercer requerimiento el 13 de noviembre de 2008. Posteriormente, se recibió el informe el 19 de enero de 2009 (06038361).

Se solicitó informe el 18 de abril de 2008, sobre denegación de ayuda por arrendamiento en contrato de temporada. Se hizo el tercer requerimiento el 13 de noviembre de 2008. Posteriormente, se recibió el informe el 16 de enero de 2009 (08005890).

3.2.4. Comunidad de Castilla y León

— Consejería de Medio Ambiente

Se solicitó informe el 25 de enero de 2007, en relación con la falta de respuesta a un escrito presentado ante el Servicio Territorial de Medio Ambiente de dicha Administración en Palencia, con fecha 1 de junio de 2006. Se hizo el tercer requerimiento el 14 de marzo de 2008. Posteriormente, se recibió el informe el 11 de abril de 2008 (07000624).

3.2.5. Comunidad Autónoma de Cataluña

— Universidad de Girona

Se solicitó informe el 29 de abril de 2008, relativo a la investigación, iniciada de oficio, dirigida a obtener de las universidades públicas españolas información concreta, acerca de los criterios y principios que están siendo utilizados por éstas en materia de disciplina académica y, en particular, para la aplicación del parcialmente vigente Decreto de 8 de septiembre de 1954. Se formuló el tercer requerimiento el 13 de noviembre de 2008. Posteriormente, se recibió el informe el 26 de diciembre de 2008 (08006759).

3.2.6. Comunidad Autónoma de Galicia

— Universidad de A Coruña

Se solicitó informe el 5 de febrero de 2008, relativo a la ausencia de respuesta por parte de la universidad a la solicitud formulada por el promotor de la queja, para acceder a su expediente administrativo completo y al acta de calificación del curso Ópera Aberta 2005-2006, del que fue alumno. Se formuló el tercer requerimiento el 24 de julio de 2008. Posteriormente, se recibió el informe el 24 de septiembre de 2008 (07011093).

3.2.7. Comunidad Autónoma de las Illes Balears

— Consejería de Interior

Se solicitó informe el 25 de mayo de 2007, relativo a una solicitud presuntamente desestimada por silencio administrativo. Se hizo el tercer requerimiento el 28 de enero de 2008. Posteriormente, se recibió contestación el 14 de febrero de 2008 (06042113).

3.2.8. Comunidad de Madrid

— Consejería de Economía y Hacienda

Se solicitó informe el 17 de marzo de 2008, relativo al mal estado de conservación del camino que une la urbanización Cuestas de Galapagar con la localidad de Villanueva del Pardillo. Se formuló el tercer requerimiento el 31 de julio de 2008. Posteriormente, se recibió el informe el 6 de agosto de 2008 (06046809).

— Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio

Se solicitó informe el 10 de diciembre de 2007, relativo a recalificación de suelo no urbanizable en un plan general de ordenación urbana. Se hizo el tercer requerimiento el 13 de noviembre de 2008. Posteriormente, se recibió el informe el 15 de diciembre de 2008 (07004600).

— Consejería de Sanidad y Consumo

Tras la realización de una intervención quirúrgica a una ciudadana, en el servicio de cirugía maxilofacial del hospital La Paz de Madrid, y los problemas posteriormente originados por dicha actuación médica, el Defensor del Pueblo dirigió un escrito, el 8 de marzo de 2007, a la Viceconsejería de Ordenación Sanitaria e Infraestructuras de la Comunidad de Madrid a fin de recabar información suficiente sobre las circunstancias concurrentes en el caso. Se hizo el tercer requerimiento el 4 de febrero de 2008. Posteriormente, se recibió contestación el 14 de febrero de 2008 (07001016).

— Universidad Complutense

Se realizó una ampliación de informe el 23 de mayo de 2007, sobre la situación de un trabajador, al que le habían cambiado el turno y le impedía conciliar su vida laboral y familiar. Se hizo el tercer requerimiento el 11 de enero de 2008. Posteriormente, se recibió contestación el 5 de febrero de 2008 (06041322).

3.2.9. Región de Murcia

— Consejería de Agricultura y Agua

Se solicitó informe el 22 de mayo de 2008, relativo a las molestias ocasionadas por el ruido de locales comerciales. Se hizo el tercer requerimiento el 17 de diciembre de 2008. Posteriormente, se recibió el informe el 2 de febrero de 2009 (06010294).

— Consejería de Desarrollo Sostenible y Ordenación del Territorio

Se solicitó ampliación de informe el 3 de julio de 2007, en relación con las actuaciones que se han venido realizando desde el año 2002 para mejorar la recepción de la señal de televisión en la pedanía de Portmán. Se hizo el tercer requerimiento el 8 de septiembre de 2008. Posteriormente, se recibió el informe el 29 de septiembre de 2008 (05037106).

— Consejería de Política Social, Mujer e Inmigración

La reclamación formulada por un ciudadano, usuario desde hacía quince años de la residencia de personas mayores de Lorca (Murcia), sobre el empeoramiento de la calidad de vida en dicho establecimiento, motivó que el Defensor del Pueblo dirigiese un escrito el 27 de julio de 2007, solicitando la correspondiente información sobre el problema planteado. Se hizo el tercer requerimiento el 11 de abril de 2008. Posteriormente, se recibió el informe el 20 de mayo de 2008 (07016510).

— Consejería de Sanidad

Se solicitó informe el 17 de agosto de 2007, en relación con las previsiones existentes en dicha comunidad autónoma para la adopción de medidas, que permitan dar respuesta a las específicas necesidades de las personas afectadas por las patologías de las denominadas enfermedades raras o poco frecuentes, en el ámbito territorial de la Región de Murcia. Se hizo el tercer requerimiento el 13 de octubre de 2008. Posteriormente, se recibió la información el 11 de noviembre de 2008 (07023475).

La falta de coincidencia entre los resultados de una biopsia practicada por los servicios de anatomía patológica del hospital Rafael Méndez, de Lorca, y los resultados de una nueva biopsia practicada al mismo paciente en el hospital Virgen de la Arrixaca de Murcia, dio lugar a que el Defensor del Pueblo solicitase información el 18 de septiembre de 2007, para el esclarecimiento del posible error. Se hizo el tercer requerimiento el 20 de junio de 2008. Posteriormente, se recibió el informe el 14 de julio de 2008 (07025829).

3.2.10. Comunidad Autónoma del País Vasco

— Departamento de Sanidad

La formulación de diversas quejas en las que se ponía de relieve que la asistencia al parto en la mayoría de los centros hospitalarios del Sistema Nacional de Salud está muy tecnificada y medicalizada, con escaso protagonismo de la mujer y su pareja, dio lugar a que el Defensor del Pueblo dirigiese un escrito el 14 de julio de 2006, a la Dirección General del Servicio Vasco de Salud, solicitando un informe al respecto. Se hizo el tercer requerimiento el 4 de febrero de 2008. Posteriormente, se recibió el informe el 20 de febrero de 2008 (06002623).

3.2.11. Comunitat Valenciana

— Consejería de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda

Se solicitó informe el 1 de octubre de 2007, relativo al deficiente estado de una vivienda situada en una urbanización ilegal. Se hizo el tercer requerimiento el 13 de noviembre de 2008. Posteriormente, se recibió el informe el 22 de diciembre de 2008 (0026788).

Se solicitó informe el 1 de octubre de 2007, en relación con las dudas que plantea el origen y calidad del agua necesaria para riego de campo de golf y abastecimiento de viviendas previstas en un programa de actuación integrada (PAI). Se hizo el tercer requerimiento el 13 de noviembre de 2008. Posteriormente, se recibió el informe el 22 de diciembre de 2008 (0413011).

Se solicitó informe complementario el 11 de septiembre de 2007, relativo a la tardanza en la aprobación de la modificación puntual del Plan General de Ordenación Urbana de Orihuela, imprescindible para que el Ayuntamiento pueda proceder a una cesión de terrenos destinados a albergar el nuevo edificio del Colegio Público Rincón de Bonanza de la citada localidad. Se formuló el tercer requerimiento el 5 de febrero de 2008. Posteriormente, se recibió el informe el 8 de enero de 2009 (0423133).

Se solicitó informe el 1 de octubre de 2007, relativo a la denuncia de un desarrollo urbanístico a través de un programa de actuación integrada (PAI). Se hizo el tercer requerimiento el 17 de julio de 2008. Posteriormente, se recibió el informe el 29 de diciembre de 2008 (0426573).

Se solicitó informe el 3 de septiembre de 2008, sobre incumplimiento de una orden de demolición de obras ilegales en una vivienda. Se hizo el tercer requerimiento el 13

de noviembre de 2008. Posteriormente, se recibió el informe el 22 de diciembre de 2008 (0428814).

Se solicitó informe el 28 de septiembre de 2007, relativo a disconformidad con un programa de actuación integrada (PAI) que afecta a una parcela particular. Se hizo el tercer requerimiento el 13 de noviembre de 2008. Posteriormente, se recibió el informe el 8 de enero de 2009 (05020510).

Se solicitó informe el 9 de julio de 2007, en relación con una solicitud de información sobre los proyectos urbanísticos en los términos municipales. Se hizo el tercer requerimiento el 17 de julio de 2008. Posteriormente, se recibió el informe el 22 de diciembre de 2008 (05031929).

Se solicitó informe el 29 de mayo de 2007, relativo a demoras en la tramitación de un plan parcial que no se ajusta al convenio urbanístico. Se hizo el tercer requerimiento el 13 de noviembre de 2008. Posteriormente, se recibió el informe el 22 de diciembre de 2008 (05036988).

Se solicitó informe el 21 de febrero de 2008, sobre disconformidad con programas de actuación integrada (PAI). Se hizo el tercer requerimiento el 13 de noviembre de 2008. Posteriormente, se recibió el informe el 22 de diciembre de 2008 (06009604).

Se solicitó informe el 9 de junio de 2008, relativo a defectos constructivos en viviendas protegidas. Se hizo el tercer requerimiento el 28 de noviembre de 2008. Posteriormente, se recibió el informe el 22 de diciembre de 2008 (06033154).

Se solicitó informe el 9 de junio de 2008, sobre irregularidades en la tramitación del plan general de ordenación urbana. Se hizo el tercer requerimiento el 28 de noviembre de 2008. Posteriormente, se recibió el informe el 29 de diciembre de 2008 (06038753).

Se solicitó informe al Instituto Valenciano de la Vivienda el 5 de diciembre de 2007, relativo a solicitud de ayuda para conseguir vivienda. Se hizo el tercer requerimiento el 20 de junio de 2008. Posteriormente, se recibió el informe el 26 de junio de 2008 (07018864).

Se solicitó informe el 3 de marzo de 2008, relativo a solicitud de adjudicación de una vivienda de promoción pública. Se hizo el tercer requerimiento el 13 de noviembre de 2008. Posteriormente, se recibió el informe el 8 de enero de 2009 (07026406).

Se solicitó informe el 12 de mayo de 2008, sobre solicitud de adjudicación de vivienda. Se hizo el tercer requerimiento el 13 de noviembre de 2008. Posteriormente, se recibió el informe el 22 de diciembre de 2008 (07031895).

Se solicitó informe al Instituto Valenciano de la Vivienda el 12 de diciembre de 2007, relativo a una resolución de compraventa por impago de precio. Después de un tercer requerimiento se procedió al cierre el 12 de septiembre de 2008. Posteriormente, se recibió el informe el 19 de enero de 2009 (07034698).

Se solicitó informe el 31 de enero de 2008, sobre denegación por la Administración de la compra de una vivienda protegida. Se hizo el tercer requerimiento el 13 de noviembre de 2008. Posteriormente, se recibió el informe el 8 de enero de 2009 (08000808).

Se solicitó informe el 14 de mayo de 2008, relativo a la no adjudicación de vivienda por poseer otra. Se hizo el tercer requerimiento el 3 de noviembre de 2008. Posteriormente, se recibió el informe el 22 de diciembre de 2008 (08008364).

Se solicitó informe el 16 de mayo de 2008, sobre construcción y explotación de un hotel en una parcela situada en un parque natural. Se hizo el tercer requerimiento el 17 de diciembre de 2008. Posteriormente, se recibió el informe el 22 de diciembre de 2008 (08008710).

3.2.12. Ciudad Autónoma de Ceuta

— Consejería de Fomento

Se solicitó informe el 5 de noviembre de 2007, sobre oposición a la declaración de ruina inminente de varias edificaciones. Se hizo el tercer requerimiento el 26 de mayo de 2008. Posteriormente, se recibió el informe el 1 de julio de 2008 (07017912).

3.3. Administración local

3.3.1. Ayuntamiento de Adeje (Santa Cruz de Tenerife)

Se solicitó informe el 10 de octubre de 2007, sobre procedimiento sancionador de tráfico. Se hizo el tercer requerimiento el 16 de octubre de 2008. Posteriormente, se recibió contestación el 10 de noviembre de 2008 (07026800).

3.3.2. Ayuntamiento de Albolote (Granada)

Se solicitó informe el 12 de julio de 2007, relativo a deficiencias en servicios en urbanización sin terminar. Se hizo el tercer requerimiento el 13 de mayo de 2008. Posteriormente, se recibió el informe el 13 de junio de 2008 (07001729).

3.3.3. Ayuntamiento de Alcañiz (Teruel)

Se formuló una sugerencia el 9 de julio de 2007, para que se agilizasen los trámites municipales para firmar en el menor tiempo posible un convenio de gestión catastral, para dar cobertura a todos los ciudadanos de la zona. Se hizo el tercer requerimiento el 24 de julio de 2008. Posteriormente, se recibió el informe el 12 de agosto de 2008 (06002247).

3.3.4. Ayuntamiento de Alcorcón (Madrid)

Se solicitó informe el 3 de julio de 2007, sobre una denuncia referente a malos tratos infligidos por agentes de la Policía Local. Se hizo el tercer requerimiento el 16 de octubre de 2008. Posteriormente, se recibió contestación el 29 de enero de 2009 (07016813).

Se solicitó informe el 26 de diciembre de 2007, sobre venta de droga en el entorno de un colegio. Se hizo el tercer requerimiento el 22 de octubre de 2008. Posteriormente, se recibió contestación el 9 de enero de 2009 (07035430).

Se solicitó informe el 17 de abril de 2008, sobre el trato incorrecto por parte de agentes de la Policía Local. Se hizo el tercer requerimiento el 27 de octubre de 2008. Posteriormente, se recibió contestación el 18 de diciembre de 2008 (08003570).

3.3.5. Ayuntamiento de Algodonales (Cádiz)

Se solicitó informe el 28 de agosto de 2007, sobre ausencia de vigilancia nocturna por parte de la Policía Local. Se hizo el tercer requerimiento el 27 de marzo de 2008. Posteriormente, se recibió contestación el 8 de abril de 2008 (07021418).

3.3.6. Ayuntamiento de Almadén (Ciudad Real)

Se solicitó ampliación de informe el 21 de junio de 2006, en relación con el bombeo de agua desde la presa denominada Quejigo Gordo con destino al abastecimiento de agua potable. Se hizo el tercer requerimiento el 4 de febrero de 2008. Posteriormente, se recibió el informe el 19 de diciembre de 2008 (06005140).

3.3.7. Ayuntamiento de Almería

Se solicitó informe el 28 de agosto de 2007, relativo a las molestias ocasionadas por el ruido del tráfico rodado. Se hizo el tercer requerimiento el 29 de abril de 2008. Posteriormente, se recibió el informe el 23 de mayo de 2008 (07000842).

3.3.8. Ayuntamiento de Almuñécar (Granada)

Se solicitó informe el 22 de mayo de 2008, sobre el hundimiento parcial de un camino por la construcción de un apartotel. Se hizo el tercer requerimiento el 13 de noviembre de 2008. Posteriormente, se recibió el informe el 2 de febrero de 2009 (08008679).

3.3.9. Ayuntamiento de Atarfe (Granada)

Se solicitó informe el 30 de abril de 2008, en relación con el deficiente estado de una urbanización. Se hizo el tercer requerimiento el 13 de noviembre de 2008. Posteriormente, se recibió el informe el 10 de diciembre de 2008 (08007322).

3.3.10. Ayuntamiento de Ávila

Se solicitó informe el 3 de abril de 2008, relativo a la realización de obras ilegales en algunas de las viviendas de una cooperativa. Se hizo el tercer requerimiento el 13 de noviembre de 2008. Posteriormente, se recibió el informe el 22 de diciembre de 2008 (07029806-01).

3.3.11. Ayuntamiento de Badajoz

Se solicitó informe el 3 de septiembre de 2007, relativo a las molestias ocasionadas por una estación base de telefonía ubicada en un edificio colindante. Se hizo el tercer requerimiento el 27 de mayo de 2008. Posteriormente, se recibió el informe el 16 de junio de 2008 (07021709).

3.3.12. Ayuntamiento de Benidorm (Alicante)

Se solicitó informe el 11 de junio de 2007, en relación con la adjudicación a una empresa constructora de numerosos contratos públicos que nunca se ajustan a los presupuestos o importes de licitación y adjudicación, siendo el precio final de estos muy superior al inicialmente previsto. Entre otros las obras de la estación de autobuses, las del Ayuntamiento nuevo, o las del Palacio de Deportes. Se hizo el tercer requerimiento el 27 de octubre de 2008. Posteriormente, se recibió el informe el 20 de noviembre de 2008 (07007517).

3.3.13. Ayuntamiento de Blanca (Murcia)

Se solicitó informe el 1 de febrero de 2008, sobre denuncia de los vecinos por vertidos irregulares peligrosos para la salud. Se hizo el tercer requerimiento el 28 de noviembre de 2008. Posteriormente, se recibió el informe el 9 de enero de 2009 (06047508).

3.3.14. Ayuntamiento de Burgos

Se solicitó informe el 28 de abril de 2008, relativo a la falta de ejecución de una orden de demolición. Se hizo el tercer requerimiento el 13 de noviembre de 2008. Posteriormente, se recibió el informe el 12 de diciembre de 2008 (07005757).

3.3.15. Ayuntamiento de Burguillos de Toledo (Toledo)

Se solicitó informe el 10 de junio de 2008, en relación con unas obras no ajustadas a un plan especial de reforma interior (PERI). Se hizo el tercer requerimiento el 4 de diciembre de 2008. Posteriormente, se recibió el informe el 12 de febrero de 2009 (08009908).

3.3.16. Ayuntamiento de Burjassot (Valencia)

Se solicitó informe el 31 de agosto de 2008, relativo a la existencia de peligro para los viandantes debido a la realización de unas obras. Se hizo el tercer requerimiento el 13 de mayo de 2008. Posteriormente, se recibió el informe el 16 de junio de 2008 (07007410).

Se solicitó informe el 26 de junio de 2008, relativo a falta de información municipal. Se hizo el tercer requerimiento el 4 de diciembre de 2008. Posteriormente, se recibió el informe el 11 de febrero de 2009 (08011045).

3.3.17. Ayuntamiento de Cáceres

Se solicitó informe el 10 de enero de 2008, relativo a la contaminación acústica generada por la Ronda norte. Se hizo el tercer requerimiento el 13 de noviembre de 2008. Posteriormente, se recibió el informe el 12 de diciembre de 2008 (0500789).

3.3.18. Ayuntamiento de Calpe (Alicante)

Se solicitó informe el 29 de enero de 2008, relativo al mal estado de la carretera de acceso a las viviendas de la urbanización Oltamar y a otros lugares públicos, llegándose a producir la caída de parte de la carretera en varios tramos y el derrumbe de un muro de contención a causa de las lluvias. Se hizo el tercer requerimiento el 16 de julio de 2008. Posteriormente, se recibió el informe el 29 de julio de 2008 (07036467).

3.3.19. Ayuntamiento de Candelario (Salamanca)

Se solicitó informe el 10 de junio de 2008, en relación con la apertura de ventanas en los garajes de una urbanización. Se hizo el tercer requerimiento el 28 de noviembre de 2008. Posteriormente, se recibió el informe el 29 de diciembre de 2008 (08009882).

3.3.20. Ayuntamiento de Cartagena (Murcia)

Se solicitó informe el 22 de junio de 2007, relativo a las molestias ocasionadas por una planta de aglomerado asfáltico. Se hizo el tercer requerimiento el 18 de enero de 2008. Posteriormente, se recibió el informe el 12 de febrero de 2008 (06045708).

3.3.21. Ayuntamiento de Cartaya (Huelva)

Se solicitó informe el 13 de marzo de 2008, sobre reclamación por una entidad urbanística de conservación de las cuotas impagadas. Se hizo el tercer requerimiento el 13 de noviembre de 2008. Posteriormente, se recibió el informe el 5 de diciembre de 2008 (08001334).

3.3.22. Ayuntamiento de Castellón de la Plana

Se solicitó ampliación de informe el 24 de mayo de 2007, en relación a la donación por parte del Ayuntamiento a la Delegación de Hacienda de aquel momento, del solar situado en la plaza Huerto Sogueros de Castellón, inscribiéndose la titularidad en el Registro de la Propiedad. Dicha cesión se efectuó con la condición de que el inmueble se destinase a la construcción de las dependencias de Hacienda de Castellón. Actualmente la sede de la Delegación de Hacienda en Castellón se ha trasladado y se pretende destinar el edificio construido en la plaza Huerto Sogueros a la Universidad Jaume I para la realización de actividades programadas por la misma. Se hizo el tercer requerimiento el 8 de septiembre de 2008. Posteriormente, se recibió el informe el 25 de septiembre de 2008 (05021957).

3.3.23. Ayuntamiento de Cedillo de la Torre (Segovia)

Se solicitó informe el 5 de julio de 2007, relativo a la falta de contestación a una denuncia presentada por la realización de obras ilegales. Se hizo el tercer requerimiento el 5 de marzo de 2008. Posteriormente, se recibió el informe el 28 de marzo de 2008 (06011740).

3.3.24. Ayuntamiento de Chantada (Lugo)

Se solicitó informe el 22 de mayo de 2008, sobre la expropiación de una franja de terreno para hacer un camino público. Se hizo el tercer requerimiento el 13 de noviembre de 2008. Posteriormente, se recibió el informe el 12 de diciembre de 2008 (07034515).

3.3.25. Ayuntamiento de Colmenar de Oreja (Madrid)

Se solicitó informe el 21 de febrero de 2008, relativo a la falta de contestación a una solicitud de información del plan general de ordenación urbana. Se hizo el tercer requerimiento el 13 de noviembre de 2008. Posteriormente, se recibió el informe el 3 de diciembre de 2008 (07025909).

3.3.26. Ayuntamiento de Coslada (Madrid)

Se solicitó informe el 21 de febrero de 2008, relativo a las molestias por ruido y olores ocasionados por un bar-restaurante. Se hizo el tercer requerimiento el 13 de noviembre de 2008. Posteriormente, se recibió el informe el 12 de enero de 2009 (06030809).

3.3.27. Ayuntamiento de Cudillero (Asturias)

Se solicitó informe el 3 de julio de 2008, relativo a una infracción urbanística con orden de demolición. Se hizo el tercer requerimiento el 17 de diciembre de 2008. Posteriormente, se recibió el informe el 20 de enero de 2009 (07015247).

3.3.28. Ayuntamiento de Cuevas de Almanzora (Almería)

Se solicitó informe el 24 de marzo de 2008, sobre el trasplante de un árbol de especie araucaria de más de cien años de vida, sito en una parcela de propiedad privada, con el fin de construir una vivienda nueva. Se hizo el tercer requerimiento el 13 de noviembre de 2008. Posteriormente, se recibió el informe el 1 de diciembre de 2008 (07034275).

3.3.29. Ayuntamiento de Espinosa de los Monteros (Burgos)

Se solicitó informe el 15 de marzo de 2007, en relación a la atribución por la Gerencia Territorial del Catastro de Burgos de la propiedad de una plaza de garaje en la localidad de Espinosa de los Monteros de la que no es titular, habiendo solicitado la modificación de datos en el Catastro sin haber obtenido respuesta. Se hizo el tercer requerimiento el 4 de febrero de 2008. Posteriormente, se recibió el informe el 20 de febrero de 2008 (07002855).

3.3.30. Ayuntamiento de Estepona (Málaga)

Se solicitó informe el 24 de marzo de 2008, relativo a una denuncia por la construcción de un edificio, vulnerando un derecho de paso. Se hizo el tercer requerimiento el 30 de octubre de 2008. Posteriormente, se recibió el informe el 27 de noviembre de 2008 (07023844).

3.3.31. Ayuntamiento de Formentera (Illes Balears)

Se solicitó informe el 28 de mayo de 2007, sobre restauración de la legalidad urbanística infringida. Se hizo el tercer requerimiento el 6 de mayo de 2008. Posteriormente, se recibió el informe el 8 de enero de 2009 (9404349).

3.3.32. Ayuntamiento de Fuentes de Oñoro (Salamanca)

Se solicitó informe el 20 de noviembre de 2007, relativo a la condena e inhabilitación del secretario del Ayuntamiento por falsificar empadronamientos a inmigrantes en situación irregular y cobrar por ello. Se formuló el tercer requerimiento el 27 de octubre de 2008. Posteriormente, se recibió el informe el 2 de diciembre de 2008 (06048663).

3.3.33. Ayuntamiento de Galapagar (Madrid)

Se solicitó informe el 26 de diciembre de 2007, relativo a la falta de conexión a redes de abastecimiento (agua y alcantarillado) en una urbanización. Se hizo el tercer requerimiento el 13 de noviembre de 2008. Posteriormente, se recibió el informe el 1 de diciembre de 2008 (07004324).

3.3.34. Ayuntamiento de Gerena (Sevilla)

Se solicitó informe el 18 de enero de 2008, sobre los daños causados por la realización de obras municipales en terrenos particulares. Se hizo el tercer requerimiento el 13 de noviembre de 2008. Posteriormente, se recibió el informe el 16 de diciembre de 2008 (06036918).

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

Se solicitó informe el 15 de marzo de 2007, en relación a la reclamación presentada por un ciudadano en materia de tasa de basuras, por el embargo practicado en cuentas bancarias por dicha tasa, con posterioridad a la venta de la vivienda, sin haber recibido respuesta. Se hizo el tercer requerimiento el 1 de abril de 2008. Posteriormente, se recibió el informe el 28 de julio de 2008 (07004497).

3.3.36. Ayuntamiento de Huelva

Se solicitó informe el 21 de mayo de 2007, en relación con el traslado de la ubicación de un puesto de artesanía, sin cambiar las condiciones de la autorización que les proporcionan para la liquidación de tasas todos los meses, viendo afectadas las ventas por dicho cambio. Se hizo el tercer requerimiento el 9 de julio de 2008. Posteriormente, se recibió el informe el 12 de agosto de 2008 (07009857).

3.3.37. Ayuntamiento de Ingenio (Las Palmas)

Se solicitó informe el 9 de enero de 2007, en relación con el pago, desde el año 1995, de los impuestos sobre bienes inmuebles correspondientes a fincas que no son de su propiedad. Se hizo el tercer requerimiento el 8 de abril de 2008. Posteriormente, se recibió el informe el 26 de mayo de 2008 (06045269).

Se solicitó informe el 28 de septiembre de 2007, relativo a la denegación de licencia para la reparación de una vivienda rural. Se hizo el tercer requerimiento el 13 de noviembre de 2008. Posteriormente, se recibió el informe el 16 de diciembre de 2008 (07011622).

3.3.38. Ayuntamiento de La Línea de la Concepción (Cádiz)

Se solicitó informe el 28 de septiembre de 2007, relativo al deber municipal de vigilancia y de corresponsabilidad de la conservación de fincas. Se hizo el tercer requerimiento el 21 de octubre de 2008. Posteriormente, se recibió el informe el 11 de noviembre de 2008 (06037940).

3.3.39. Ayuntamiento de La Oliva (Las Palmas)

Se solicitó informe el 28 de septiembre de 2007, relativo a la situación de abandono en la que se encuentra la localidad de Vallebron, carente de transporte público, de contenedores de recogida para envases, sin señal de televisión ni cobertura de telefonía móvil y con frecuentes cortes de luz y agua. Se formuló el tercer requerimiento el 26 de mayo de 2008. Posteriormente, se recibió el informe el 12 de junio de 2008 (07026295).

3.3.40. Ayuntamiento de Láchar (Granada)

Se solicitó informe el 11 de septiembre de 2007, relativo a la queja de un vecino de la localidad de Peñuelas (perteneciente al Ayuntamiento de Láchar) manifestando que, a pesar de las numerosas promesas efectuadas en los dos últimos años, la zona en la que se ubica su vivienda sigue sin urbanizar, careciendo las calles de aceras. Se formuló el tercer requerimiento el 26 de marzo de 2008. Posteriormente, se recibió el informe el 8 de abril de 2008 (07023705).

3.3.41. Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria

Se solicitó informe el 24 de abril de 2008, relativo a la falta de contestación por parte del Ayuntamiento a una reclamación por daños ocasionados en el domicilio del promotor de la queja a consecuencia de unas obras municipales. Se formuló el tercer requerimiento el 18 de septiembre de 2008. Posteriormente, se recibió el informe el 15 de octubre de 2008 (08000033-01).

Se solicitó informe el 15 de enero de 2008, sobre un desahucio administrativo por falta de pago de la renta. Se hizo el tercer requerimiento el 13 de noviembre de 2008. Posteriormente, se recibió el informe el 8 de enero de 2009 (05039174).

3.3.42. Ayuntamiento de Las Rozas de Madrid (Madrid)

Se solicitó informe el 5 de noviembre de 2007, relativo a la falta de ejecución de una orden de demolición. Se hizo el tercer requerimiento el 13 de noviembre de 2008. Posteriormente, se recibió el informe el 20 de enero de 2009 (06014893).

3.3.43. Ayuntamiento de Las Torres de Cotillas (Murcia)

Se solicitó informe el 29 de abril de 2008, sobre las molestias ocasionadas por un restaurante y un supermercado. Se hizo el tercer requerimiento el 13 de noviembre de 2008. Posteriormente, se recibió el informe el 22 de diciembre de 2008 (08004794).

3.3.44. Ayuntamiento de Librilla (Murcia)

Se solicitó informe el 26 de mayo de 2008, relativo a las molestias generadas por el ruido de unas cámaras frigoríficas. Se hizo el tercer requerimiento el 13 de noviembre de 2008. Posteriormente, se recibió el informe el 16 de diciembre de 2008 (08005926).

3.3.45. Ayuntamiento de Linares (Jaén)

Se solicitó informe el 24 de marzo de 2008, sobre la retirada por el Ayuntamiento de un balcón perteneciente a una vivienda. Se hizo el tercer requerimiento el 23 de octubre de 2008. Posteriormente, se recibió el informe el 19 de noviembre de 2009 (0110185).

3.3.46. Ayuntamiento de Llanes (Asturias)

Se solicitó informe el 21 de febrero de 2008, relativo a molestias producidas por el ruido generado durante las fiestas locales. Se hizo el tercer requerimiento el 13 de noviembre de 2008. Posteriormente, se recibió el informe el 4 de febrero de 2009 (06010218).

Se solicitó informe el 27 de mayo de 2008, sobre el incumplimiento de la orden de suspensión de una obra no adecuada al Plan general de ordenación urbana. Después de un tercer requerimiento se procedió al cierre el 17 de diciembre de 2008. Posteriormente, se recibió el informe el 14 de enero de 2009 (07027179).

Se solicitó informe el 3 de marzo de 2008, relativo a núcleos urbanos que no depuran sus aguas residuales o lo hacen insuficientemente. Se hizo el tercer requerimiento el 13 de noviembre de 2008. Posteriormente, se recibió el informe el 4 de febrero de 2009 (08001245).

3.3.47. Ayuntamiento de Madrid

Se solicitó informe el 17 de mayo de 2007, sobre la denegación de licencia de instalación en un edificio protegido. Se hizo el tercer requerimiento el 28 de enero de 2008. Posteriormente, se recibió el informe el 21 de febrero de 2008 (07001375).

Se solicitó informe a la Empresa Municipal de la Vivienda y Suelo de Madrid, S. A. el 27 de noviembre de 2007, relativo a irregularidades en un proceso de venta de acceso diferido. Se hizo el tercer requerimiento el 21 de octubre de 2008. Posteriormente, se recibió el informe el 7 de noviembre de 2008 (06008117).

3.3.48. Ayuntamiento de Majadahonda (Madrid)

Se solicitó informe el 27 de junio de 2007, sobre contaminación electromagnética. Se hizo el tercer requerimiento el 13 de noviembre de 2008. Posteriormente, se recibió el informe el 26 de noviembre de 2008 (07016433).

3.3.49. Ayuntamiento de Málaga

Se solicitó informe el 17 de agosto de 2007, relativo a los elevados costes de mantenimiento de una determinada urbanización como consecuencia de que la misma no haya sido recibida por el Ayuntamiento, a pesar de existir un compromiso en tal sentido desde 1995 en que los vecinos recibieron una comunicación de la Gerencia de Urbanismo anunciándoles que el Ayuntamiento iba a proceder a la recepción de la urbanización en breve plazo. Se formuló el tercer requerimiento el 5 de febrero de 2008. Posteriormente, se recibió el informe el 8 de febrero de 2008 (07022278).

3.3.50. Ayuntamiento de Manzanares el Real (Madrid)

Se solicitó informe el 14 de noviembre de 2007, en relación con las molestias ocasionadas por una antena de telefonía móvil en una finca aledaña a una vivienda. Se hizo el tercer requerimiento el 14 de noviembre de 2008. Posteriormente, se recibió el informe el 10 de diciembre de 2008 (05020405).

3.3.51. Ayuntamiento de Marbella (Málaga)

Se formularon una sugerencia y una recomendación el 14 de marzo de 2008, sobre acceso de los vecinos con sus vehículos a calles peatonales. Se realizó el tercer requerimiento el 22 de octubre de 2008. Posteriormente, se recibió contestación el 13 de noviembre de 2008 (06034550).

3.3.52. Ayuntamiento de Matapozuelos (Valladolid)

Se solicitó informe el 11 de diciembre de 2006, con motivo del arrendamiento al Ayuntamiento, en los años 2000 y 2001, de una finca para instalar una plaza de toros portátil durante los días de fiesta, comprometiéndose la Alcaldía a restituir la finca al estado en que se entregaba. Compromiso que no se realizó. Se hizo el tercer requerimiento el 13 de febrero de 2008. Posteriormente, se recibió el informe el 22 de febrero de 2008 (06038172).

3.3.53. Ayuntamiento de Méntrida (Toledo)

Se solicitó informe el 15 de noviembre de 2007, relativo a la falta de contestación a una solicitud de certificado. Se hizo el tercer requerimiento el 13 de noviembre de 2008. Posteriormente, se recibió el informe el 30 de diciembre de 2008 (07013147).

3.3.54. Ayuntamiento de Moralzarzal (Madrid)

Se solicitó informe el 4 de enero de 2008, relativo a la vulneración de la legalidad urbanística por un establecimiento hotelero. Se hizo el tercer requerimiento el 13 de noviembre de 2008. Posteriormente, se recibió el informe el 1 de diciembre de 2008 (07004645).

3.3.55. Ayuntamiento de Móstoles (Madrid)

Se solicitó informe el 1 de octubre de 2007, relativo a denuncia por infracciones urbanísticas. Se hizo el tercer requerimiento el 6 de mayo de 2008. Posteriormente, se recibió el informe el 14 de agosto de 2008 (0108791.)

3.3.56. Ayuntamiento de Navalmoral de la Mata (Cáceres)

Se solicitó informe el 13 de septiembre de 2007, sobre molestias ocasionadas por saturación de bares. Se hizo el tercer requerimiento el 6 de mayo de 2008. Posteriormente, se recibió el informe el 21 de mayo de 2008 (0000946).

3.3.57. Ayuntamiento de Nules (Castellón)

Se solicitó informe el 11 de abril de 2008, relativo a las molestias ocasionadas en una comunidad de propietarios por la instalación de una bomba de agua sin autorización. Se hizo el tercer requerimiento el 14 de noviembre de 2008. Posteriormente, se recibió el informe el 21 de enero de 2009 (07008551).

3.3.58. Ayuntamiento de Ourense

Se solicitó informe el 27 de mayo de 2008, relativo a irregularidades en la colocación de antenas de telefonía móvil en el tejado de un edificio. Se hizo el tercer requerimiento el 28 de noviembre de 2008. Posteriormente, se recibió el informe el 11 de febrero de 2009 (07012940).

Se solicitó informe el 27 de febrero de 2008, relativo a la queja de una vecina por la falta de suministro de agua corriente en su vivienda, durante la mayor parte del día, como consecuencia de la falta de presión desde que el Ayuntamiento construyó un depósito de

agua nuevo. Se formuló el tercer requerimiento el 16 de julio de 2008. Posteriormente, se recibió el informe el 5 de agosto de 2008 (08002195).

3.3.59. Ayuntamiento de Paracuellos de Jarama (Madrid)

Se solicitó informe el 20 de noviembre de 2007, sobre un problema de señalización de tráfico. Se hizo el tercer requerimiento el 20 de junio de 2008. Posteriormente, se recibió contestación el 10 de julio de 2008 (05039306).

Se solicitó informe el 14 de marzo de 2007, relativo a la orden de suspensión de actividad de una explotación cunícola ilegal. Se hizo el tercer requerimiento el 13 de mayo de 2008. Posteriormente, se recibió el informe el 29 de mayo de 2008 (06000858).

3.3.60. Ayuntamiento de Pollença (Illes Balears)

Se solicitó informe el 15 de enero de 2008, relativo a la sustitución de una vieja carretera por una vereda impracticable para los discapacitados. Se hizo el tercer requerimiento el 13 de noviembre de 2008. Posteriormente, se recibió el informe el 22 de enero de 2009 (07002551).

3.3.61. Ayuntamiento de Ponferrada (León)

Se solicitó informe el 29 de enero de 2008, sobre el incumplimiento por parte de dicha Corporación de la reserva del 5 por ciento de las plazas convocadas para personas con discapacidad. Se hizo el tercer requerimiento el 28 de noviembre de 2008. Posteriormente, se recibió contestación el 27 de enero de 2009 (07028162).

3.3.62. Ayuntamiento de Pozo Alcón (Jaén)

Se solicitó informe el 3 de marzo de 2008, en relación con la instalación irregular de una verja de hierro en una vía pública que impide el acceso a un terreno. Se hizo el tercer requerimiento el 13 de noviembre de 2008. Posteriormente, se recibió el informe el 11 de febrero de 2009 (07013133).

3.3.63. Ayuntamiento de Pozuelo de Alarcón (Madrid)

Se solicitó informe el 12 de mayo de 2008, relativo a molestias ocasionadas por ruidos de un bar. Se hizo el tercer requerimiento el 28 de noviembre de 2008. Posteriormente, se recibió el informe el 18 de diciembre de 2008 (0426821).

3.3.64. Ayuntamiento de Quintanilla del Olmo (Zamora)

Se solicitó informe el 6 de marzo de 2008, en relación con el derribo por ruina de una edificación. Se hizo el tercer requerimiento el 30 de octubre de 2008. Posteriormente, se recibió el informe el 18 de noviembre de 2008 (0417205).

3.3.65. Ayuntamiento de Rojales (Alicante)

Se solicitó informe el 5 de noviembre de 2007, relativo a la apropiación municipal de unos terrenos de propiedad privada incluidos en un ámbito urbanístico. Se hizo el tercer requerimiento el 27 de mayo de 2008. Posteriormente, se recibió el informe el 16 de junio de 2008 (07021219).

3.3.66. Ayuntamiento de Saldaña (Palencia)

Se solicitó informe el 16 de octubre de 2007, sobre la tardanza en la reparación de una fuga de agua originada al construirse un muro de hormigón, levantado tras expropiarle terreno al promotor de la queja para construir una calle. Se formuló el tercer requerimiento el 26 de marzo de 2008. Posteriormente, se recibió el informe el 7 de abril de 2008 (07028350).

3.3.67. Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife

Se formuló una recomendación el 1 de junio de 2007, sobre el incremento de medios humanos y materiales destinados a la investigación de oficio de la responsabilidad en que pudiesen incurrir los agentes de la Policía Local, integrando la instrucción no sólo con la versión de los hechos de los agentes, sino contrastándola con la que de los mismos proporcionen los ciudadanos que denuncien y los testigos, y de otros medios de prueba. Se hizo el tercer requerimiento el 7 de febrero de 2008. Posteriormente, se recibió contestación el 1 de abril de 2008 (05026677).

3.3.68. Ayuntamiento de Santiago del Teide (Santa Cruz de Tenerife)

Se solicitó informe el 18 de julio de 2007, sobre una denuncia referente a malos tratos infligidos por agentes de la Policía Local. Se realizó el tercer requerimiento el 16 de octubre de 2008. Posteriormente, se recibió contestación el 13 de noviembre de 2008 (07019827).

3.3.69. Ayuntamiento de Siero (Asturias)

Se solicitó informe el 5 de junio de 2008, relativo a la demora en el derribo de un inmueble. Se hizo el tercer requerimiento el 13 de noviembre de 2008. Posteriormente, se recibió el informe el 2 de diciembre de 2008 (0501382).

3.3.70. Ayuntamiento de Talamanca de Jarama (Madrid)

Se solicitó informe el 3 de septiembre de 2007, en relación con diversas irregularidades y el deterioro medioambiental en el término municipal. Se hizo el tercer requerimiento el 13 de mayo de 2008. Posteriormente, se recibió el informe el 13 de octubre de 2008 (0310240).

3.3.71. Ayuntamiento de Tías (Las Palmas)

Se solicitó informe el 3 de septiembre de 2007, relativo a denuncia por obras ilegales en espacio protegido. Se hizo el tercer requerimiento el 6 de mayo de 2008. Posteriormente, se recibió el informe el 18 de noviembre de 2008 (0203530).

3.3.72. Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz (Madrid)

Se solicitó informe el 15 de febrero de 2008, en relación con las molestias ocasionadas por ruidos, vibraciones y malos olores de un bar. Se hizo el tercer requerimiento el 13 de noviembre de 2008. Posteriormente, se recibió el informe el 2 de diciembre de 2008 (06049027).

Se solicitó información el 26 de marzo de 2007, sobre indemnización por responsabilidad patrimonial. Se hizo el tercer requerimiento el 10 de junio de 2008. Posteriormente, se recibió el informe el 1 de julio de 2008 (07005556).

3.3.73. Ayuntamiento de Totana (Murcia)

Se solicitó informe el 18 de enero de 2008, relativo a molestias ocasionadas por la celebración de fiestas patronales. Se hizo el tercer requerimiento el 13 de noviembre de 2008. Posteriormente, se recibió el informe el 15 de diciembre de 2008 (06018665).

3.3.74. Ayuntamiento de Tres Cantos (Madrid)

Se solicitó informe el 26 de febrero de 2008, sobre devolución del importe de una sanción que había sido anulada. Se hizo el tercer requerimiento el 27 de octubre de 2008. Posteriormente, se recibió contestación el 19 de noviembre de 2008 (07003732).

3.3.75. Ayuntamiento de Valdemanco (Madrid)

Se solicitó informe el 6 de noviembre de 2007, relativo a la falta de contestación a una solicitud de información. Se hizo el tercer requerimiento el 26 de mayo de 2008. Posteriormente, se recibió el informe el 6 de junio de 2008 (07029981).

3.3.76. Ayuntamiento de Valdemoro (Madrid)

Se solicitó informe el 23 de marzo de 2007, en relación con la solicitud al Ayuntamiento de un recibo del Impuesto sobre Bienes Inmuebles del año 2006. Se hizo el tercer requerimiento el 20 de junio de 2008. Posteriormente, se recibió el informe el 15 de julio de 2008 (07005112).

3.3.77. Ayuntamiento de Valle de Carranza (Vizcaya)

Se solicitó informe el 19 de septiembre de 2007, relativo al supuesto uso indebido de un local destinado a actividades culturales, sociales y lúdicas por parte del Ayuntamiento. Se formuló el tercer requerimiento el 26 de marzo de 2008. Posteriormente, se recibió el informe el 15 de abril de 2008 (07013559).

3.3.78. Ayuntamiento de Valleseco (Las Palmas)

Se solicitó informe el 1 de octubre de 2007, relativo a las molestias ocasionadas por obras que modifican los límites de una propiedad ocupando parte de una carretera comarcal. Se hizo el tercer requerimiento el 13 de mayo de 2008. Posteriormente, se recibió el informe el 11 de junio de 2008 (07016725).

3.3.79. Ayuntamiento de Valoria la Buena (Valladolid)

Se solicitó informe el 9 de agosto de 2007, sobre la instalación de una antena repetidora a 150 metros del casco urbano. Se hizo el tercer requerimiento el 13 de mayo de 2008. Posteriormente, se recibió el informe el 13 de junio de 2008 (0427656).

3.3.80. Ayuntamiento de Vera (Almería)

Se solicitó informe el 27 de febrero de 2007, en relación con la remisión indebida de un recibo del Impuesto sobre Bienes Inmuebles. Se hizo el tercer requerimiento el 1 de abril de 2008. Posteriormente, se recibió el informe el 15 de abril de 2008 (06051130).

Se solicitó informe el 12 de marzo de 2008, relativo a la denuncia por escasez de plazas de aparcamiento. Se hizo el tercer requerimiento el 12 de agosto de 2008. Posteriormente, se recibió el informe el 25 de agosto de 2008 (07010874).

3.3.81. Ayuntamiento de Villajoyosa (Alicante)

Se solicitó informe el 8 de junio de 2007, relativo a la disconformidad con actuación urbanística. Se hizo el tercer requerimiento el 6 de mayo de 2008. Posteriormente, se recibió el informe el 21 de agosto de 2008 (0202359).

3.3.82. Ayuntamiento de Villanueva de Gállego (Zaragoza)

Se solicitó informe el 16 de octubre de 2007, sobre la disconformidad del interesado con la modificación de las condiciones para participar en un proceso selectivo, lo que suponía, a su juicio, una forma de limitar el acceso a la función pública. Se hizo el tercer requerimiento el 2 de julio de 2008. Posteriormente, se recibió contestación el 29 de julio de 2008 (07020862).

3.3.83. Ayuntamiento de Villanueva del Rosario (Málaga)

Se solicitó ampliación de informe el 24 de abril de 2007, en relación con el cobro de recibos de agua cuyo importe se considera desorbitado. Se hizo el tercer requerimiento el 20 de junio de 2008. Posteriormente, se recibió el informe el 3 de julio de 2008 (06018032).

3.3.84. Ayuntamiento de Villaviciosa de Odón (Madrid)

Se solicitó informe el 25 de enero de 2007, en relación con las molestias que ocasiona el hecho de que los autobuses de las líneas 510, 518 y 519, que al parecer tienen la cabecera de línea en la urbanización El Bosque, en Villaviciosa de Odón, permanezcan en dicha parada con los motores encendidos, dificultando el descanso de los vecinos de la zona. Se hizo el tercer requerimiento el 5 de marzo de 2008. Posteriormente, se recibió el informe el 2 de abril de 2008 (06039166).

3.3.85. Ayuntamiento de Zaragoza

Se solicitó informe complementario el 19 de junio de 2008, relativo a la falta del servicio de agua corriente y saneamiento en el barrio de Montañana. Se formuló el tercer requerimiento el 17 de diciembre de 2008. Posteriormente, se recibió el informe el 16 de enero de 2009 (08001032).

3.3.86. Diputación Foral de Álava

Se solicitó información el 15 de marzo de 2007, en relación con la carencia de transporte público hasta la prisión de Nanclares de la Oca (Álava) ya que no existe ninguna parada de autobús, distando la misma de Vitoria unos 15 kilómetros y del pueblo de Nanclares 1,5 kilómetros. Se hizo el tercer requerimiento el 21 de octubre de 2008. Posteriormente, se recibió el informe el 17 de febrero de 2009 (05040623).

3.3.87. Diputación Provincial de Málaga

Se solicitó información el 6 de julio de 2007, sobre la queja interpuesta por varios ciudadanos que denunciaban la insuficiencia y mal estado de la carretera que comunica

Alhaurín el Grande con Cártama, en Málaga. Se hizo el tercer requerimiento el 28 de enero de 2008. Posteriormente, se recibió contestación el 25 de febrero de 2008 (06038761).

3.4. Otros

3.4.1. Colegio de Abogados de Badajoz

Se solicitó información el 27 de junio de 2007, sobre la actuación profesional de un abogado. Se hizo el tercer requerimiento el 10 de junio de 2008. Posteriormente, se recibió el informe el 25 de junio de 2008 (07017735).

3.4.2. Colegio de Abogados de Huelva

Se solicitó informe el 7 de septiembre de 2006, sobre la no atención al requerimiento de asistencia letrada de oficio en la tramitación del procedimiento de expulsión incoado a un ciudadano rumano. Se hizo el tercer requerimiento el 28 de enero de 2008. Posteriormente, se recibió el informe el 18 de febrero de 2008 (06017898).

3.4.3. Colegio de Abogados de Murcia

Se solicitó información el 31 de mayo de 2007, sobre la actuación profesional de un abogado. Se hizo el tercer requerimiento el 10 de junio de 2008. Posteriormente, se recibió el informe el 20 de junio de 2008 (07014173).

3.4.4. Colegio Oficial de Odontólogos y Estomatólogos de León

Con motivo de la reclamación formulada por una ciudadana al Colegio Oficial de Odontólogos y Estomatólogos de León, referida a una supuesta mala práctica profesional de un colegiado, se solicitó al mencionado colegio el correspondiente informe el 17 de enero de 2007, para el esclarecimiento de los supuestos de la queja. Se hizo el tercer requerimiento el 4 de febrero de 2008. Posteriormente, se recibió contestación el 26 de febrero de 2008 (06001318).

3.4.5. Telefónica, S.A.

Se solicitó ampliación de informe el 22 de enero de 2007, en relación con el diseño de un proyecto de trabajos de infraestructuras de red de cables para la sustitución de la tecnología digital TRAC-GSM que, actualmente, se encuentra pendiente de la obtención de los preceptivos permisos, sin previsión de los plazos en los que pueda atenderse la solicitud de la interesada. Se hizo el tercer requerimiento el 8 de abril de 2008. Posteriormente, se recibió el informe el 22 de mayo de 2008 (06001706).

IV. SUPERVISIÓN DE LA ACTIVIDAD DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

1. ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

1.1. Dilaciones indebidas

El año 2008 puede ser considerado uno de los más complicados de los últimos tiempos para la Administración de Justicia, especialmente en lo concerniente al funcionamiento de los órganos de la jurisdicción penal, ya que sobre estos pesa una muy importante carga de trabajo, tanto en la fase de instrucción y de enjuiciamiento como en la de ejecución de las sentencias condenatorias. El volumen de asuntos de los juzgados y tribunales se ha visto notablemente incrementado por el aumento de la litigiosidad, a lo que también han contribuido las reformas acaecidas, con especial significación de las efectuadas en materia de seguridad vial. Según los datos facilitados por el Consejo General del Poder Judicial, aun cuando la capacidad resolutiva de los jueces se ha incrementado respecto a años anteriores, los módulos de entrada previstos por el propio Consejo han sido superados ampliamente en la generalidad de los órganos judiciales.

Por otro lado, la huelga de funcionarios judiciales que afectó a los órganos judiciales de las Comunidades Autónomas sin competencias trasferidas (Castilla y León, Castilla-La Mancha, Extremadura, Murcia, La Rioja, Baleares y Asturias así como a Ceuta y Melilla), además de al Tribunal Supremo, la Audiencia Nacional, la Fiscalía General del Estado, el Instituto Nacional de Toxicología y al Registro Civil, iniciada el 4 de febrero –con anterioridad ya se habían solucionado los paros producidos en la Comunidad de Madrid–, ha provocado graves efectos en el desarrollo de la actividad judicial durante el año 2008 en todos los órdenes jurisdiccionales, así como en las actuaciones del Registro Civil, en los territorios afectados.

Los paros fueron desencadenando la suspensión de numerosos juicios y demás actuaciones judiciales, retrasándose las decisiones sobre los asuntos en trámite o pendientes de admisión y de ejecución, de modo que los efectos de la protesta laboral no cesaron con la finalización del conflicto, sino que incluso comenzaron a notarse con posterioridad al mismo, lo que se reflejó en las quejas presentadas por los ciudadanos ante el Defensor del Pueblo.

Así, en el año 2008, se tramitaron un total de 541 quejas por dilaciones indebidas, de las cuales 229 se referían a la jurisdicción civil, 198 a la jurisdicción penal, 56 a la jurisdicción social, 56 a la jurisdicción contencioso-administrativa y 2 a la jurisdicción militar. De las 541 quejas mencionadas, 334 fueron efectuadas durante el año 2008, 150 de ellas correspondían al orden jurisdiccional penal, 140 al orden jurisdiccional civil, 27 al contencioso-administrativo, 17 al orden social y 1 a la jurisdicción militar. Las restantes corresponden a denuncias efectuadas en años anteriores y que continuaban sin resolver a la fecha del cierre del presente informe.

1.1.1. Dilaciones en la jurisdicción civil

Los expedientes más antiguos incoados en esta Institución, relativos a las dilaciones en la jurisdicción civil, y que continúan en tramitación, se remontan a los años 2002 y 2003, y sobre ambos ya se hizo mención en informes anteriores.

El primero de ellos se refiere a la investigación abierta con la Fiscalía General del Estado y la Consejería de Bienestar Social de la Generalitat Valenciana como consecuencia de la situación de desamparo en la que se encontraba una persona que carecía de familia, diagnosticada en el año 1999 como esquizofrénica-paranoica, que además presentaba una conducta antisocial y con varios intentos de suicidio. La solicitud de internamiento involuntario efectuada en el año 2001 ante el Juzgado de Primera Instancia número 3 de Moncada tardó cuatro años en resolverse, si bien el internamiento no llegó a hacerse efectivo, a pesar de haber sido autorizado por el juez, al denegar este que el traslado para el ingreso involuntario urgente del enfermo en la residencia asignada –que había instado una trabajadora social– fuere realizado por la Guardia Civil.

Tras una nueva intervención de esta Institución, efectuando un recordatorio de deberes legales al Ministerio Fiscal, se archivó el procedimiento de internamiento inicial y se instó un procedimiento de incapacidad, que concluyó por Sentencia de 3 de noviembre de 2006, del Juzgado de Primera Instancia número 3 de Moncada. La sentencia declara la incapacidad total del afectado y nombra tutor del mismo a la Comisión Valenciana de Tutelas. Sin embargo, transcurre un año hasta que el juzgado notifica la sentencia a tal Institución quien recurre la sentencia en diciembre de 2007. El fiscal se opuso al recurso y solicitó la confirmación de la sentencia. El Fiscal consideró que, en tanto se resolviera el recurso, la Comisión Valenciana de Tutelas, como entidad designada en la sentencia como tutora del incapaz, debía asumir dicho cargo, si bien no se adoptó medida alguna.

Según el último informe remitido por el fiscal, la Audiencia Provincial estimó el recurso de apelación de la Comisión Valenciana de Tutelas por Sentencia de 25 de junio de 2008, encontrándose nuevamente pendiente el nombramiento de tutor del incapaz ante el Juzgado de Primera Instancia número 1 de Moncada. Entre tanto, se ha presentado una nueva solicitud de internamiento no voluntario ante ese juzgado el 21 de octubre de 2008, encontrándose pendiente de practicar el examen judicial y médico forense del incapaz, con fecha de 20 de noviembre de 2008 (0218246).

El segundo de ellos se refiere a una demanda de juicio cambiario, presentada el 18 de septiembre de 2002 ante el Juzgado de Primera Instancia número 2 de Puerto del

Rosario (Las Palmas). El requerimiento de pago se efectuó por exhorto a la demandada en el mes de enero del año 2003, que fue devuelto sin cumplimentar en febrero de 2004. Tras reiterados incumplimientos de oficios librados por el juzgado, se efectuó un nuevo requerimiento de pago por providencia de 10 de octubre de 2006, librándose exhorto al Juzgado Decano de Palma de Mallorca, que fue registrado en el Servicio Común de Notificaciones el 11 de diciembre de 2006, y realizado, con resultado negativo, el 12 de enero de 2007. Según los últimos informes de los que se dispone, finalmente el juzgado, por Providencia de 11 de junio de 2007, acordó la notificación, requerimiento de pago y el embargo preventivo en la persona del representante legal de la demandada. Con posterioridad el 22 de noviembre de 2007, se acordó el embargo preventivo de determinados bienes inmuebles del mismo y se libró mandamiento al Registro de la Propiedad correspondiente.

Hay que señalar que esta Institución se dirigió al Consejo General del Poder Judicial para conocer las causas de tales disfunciones, ya que la Fiscalía del Tribunal Superior de Justicia de Canarias comunicó que, en reiteradas ocasiones, el juzgado no había atendido sus solicitudes de informe sobre el estado del proceso que había efectuado a instancias el Defensor del Pueblo.

El Consejo General del Poder Judicial informó de que –al margen de que no todas las dilaciones habidas en aquel eran imputables al Juzgado de Primera Instancia e Instrucción de Puerto del Rosario– este órgano venía soportando una considerable carga de trabajo, que, en el ámbito civil, había alcanzado el año anterior un 162 por ciento, sobre el módulo de entrada previsto, y en el ámbito penal un 25 por ciento. Informó, asimismo, que el Servicio de Inspección del Consejo venía efectuando un seguimiento del juzgado, observando un descenso en el volumen de asuntos pendientes de resolver y que se había previsto un refuerzo del juzgado con un juez sustituto y más personal para los temas de inmigración (0312721).

Además de las anteriores, continúa en tramitación una queja por dilaciones indebidas presentada en el año 2004, relativa a un procedimiento de ejecución de títulos judiciales incoado en el año 2001 por el Juzgado de Primera Instancia número 1 de Torrelaguna (Madrid), en el que se localizó a los demandados 6 años más tarde, celebrándose la vista el 21 de julio de 2007, y desde esta fecha se encuentra pendiente de sentencia. La Comisión Disciplinaria del Consejo General del Poder Judicial acordó abrir expediente de seguimiento a dicho juzgado, de acuerdo con el informe del Servicio de Inspección, según informó el Ministerio Fiscal (0412827).

También se encuentran pendientes 2 quejas presentadas en el año 2005: una sobre ejecución de títulos judiciales –ejecución de sentencia recaída en el año 2004 en un procedimiento ordinario– en el Juzgado de Primera Instancia número 4 de Coslada (Madrid) (0504776) y otra sobre un juicio de desahucio por precario iniciado en 2004 ante el Juzgado de Primera Instancia número 3 de Lorca (Murcia), en el que se acordó la suspensión del mismo con fecha de 28 de abril de 2006, en tanto no recayere resolución en un proceso penal (05028430).

De las quejas presentadas en el año 2006 también hay que señalar las dilaciones producidas en un procedimiento de desahucio iniciado ante el Juzgado de Primera Instancia número 2 de Puerto del Rosario (Las Palmas) en el año 2005, hallándose

todavía en la fecha de recepción del último informe emitido por el fiscal, en octubre de 2008, pendiente de ejecución la sentencia recaída en el mismo (06000067).

Las dilaciones en los juicios de desahucio vienen siendo desde hace años una de las quejas más frecuentes en el orden jurisdiccional civil y esta situación se ha repetido durante el año 2008, en el que aproximadamente un quinto de las quejas recibidas en la Institución por dilaciones en este orden jurisdiccional se refieren a juicios de desahucio. Como ya se reflejó en el Informe anual del año anterior, en 2007 se inició una investigación con el Ministerio de Justicia a fin de que informase si, en el ámbito competencial de dicho ministerio, están en estudio o en marcha iniciativas de reformas legislativas que den solución a la problemática.

En respuesta a tal petición, la Secretaría de Estado de Justicia emitió un informe de 27 de febrero de 2008, en el que reconoce que el descontento de los ciudadanos está claramente justificado y que concierne al Ministerio de Justicia aumentar la seguridad jurídica, reforzando la eficacia de los tribunales en la agilización de aquellos procesos que, como los de desahucio, son especialmente sensibles a las necesidades de los ciudadanos y pueden otorgar confianza en la política pública que se aborda desde el Ministerio de Vivienda que permita reforzar el mercado de alquiler.

Para ello –según el informe– se ha creado un grupo de trabajo para valorar la posibilidad de afrontar reformas legales que incidan en los que aparecen como principales problemas del juicio de desahucio, como las notificaciones, teniendo en cuenta la realidad de que en ocasiones el demandado no es hallado porque ha abandonado la vivienda, o porque se opone a ser encontrado, y este supuesto ha de ser tenido especialmente en cuenta, ya que puede también incidir en el ámbito de la ejecución para agilizarla.

Estas medidas obviamente habrían de ser afrontadas en la presente legislatura (al respecto hay que tener en cuenta que este informe ha sido emitido en febrero de 2008, es decir, a finales de la anterior legislatura).

Como medidas, no obstante, de acción directa se ha apostado por reforzar aquellos partidos judiciales donde se producen mayores dilaciones, y así para el año 2008, junto con la creación de 150 nuevas unidades judiciales, se crearon 10 juzgados de primera instancia en capitales especialmente sobrecargadas en materia de desahucios, para que en su caso los decanatos decidan atribuirles temporalmente esta materia, o aliviar con ellos la excesiva carga de trabajo, y reducir así los tiempos de respuesta en estos procesos, pudiendo además el Consejo General del Poder Judicial especializarlos para la tramitación de estos juicios de forma temporal, si se considera necesario.

De igual modo se van a reforzar los servicios de ejecución para priorizar estos procesos y agilizarlos todo lo que se pueda, de manera que el ciudadano que haya obtenido una sentencia favorable pueda recuperar la posesión de su vivienda en los plazos legales. A estos fines se comenzó una experiencia piloto en Murcia a fin de valorar mejor las necesidades reales y la efectividad de las medidas. Se ha creado en el Servicio Común de Actos de Comunicación la Unidad de Subastas Electrónicas y Desahucios, que se crea tanto para la celebración de subastas judiciales, como para acometer la experiencia piloto para la agilización de los desahucios en el Servicio Común de Notificaciones y Embargos, ya en funcionamiento en la ciudad de Murcia.

La Unidad dio comienzo a su actividad el 4 de diciembre de 2007 y se caracteriza por las siguientes notas:

— La Unidad es la encargada de cumplir las resoluciones judiciales dictadas en el procedimiento de desahucio, en lo referente a las diligencias de comunicación y ejecución.

— Evita tiempos muertos en el procedimiento tratando de asegurar el éxito de las diligencias que se practican, utilizando herramientas informáticas que le permiten localizar varios domicilios donde encontrar al demandado/ejecutado sin devolver la diligencia al juzgado. De hecho, sólo un 8 por ciento de las diligencias practicadas en enero de 2008 han sido devueltas con resultado negativo.

— Se ha logrado que desde que se presenta la demanda de desahucio hasta que se efectúa el lanzamiento transcurra un tiempo medio de entre 3 y 4 meses.

— Se ha facilitado la labor de los juzgados, ya que es la propia Unidad la que, de ser necesario, se dirige a los organismos competentes para afrontar los problemas que puedan surgir en el lanzamiento (Policía Local, Servicio de retirada de animales, servicios sanitarios…).

El Ministerio de Justicia manifestó que continuaría informando al Defensor del Pueblo de los avances en la materia cuando se vayan haciendo efectivas las medidas del plan en marcha. Actualmente estamos a la espera de recibir más información al respecto (07033329).

Junto con las dilaciones en los juicios de desahucio, las quejas más frecuentes de las presentadas ante el Defensor del Pueblo son los retrasos en la ejecución de sentencias (08002160 y 08004615).

Finalmente, es preciso mencionar las quejas presentadas por varios ciudadanos por las dilaciones producidas en otros tantos procedimientos seguidos ante el Juzgado de Primera Instancia número 72 de Madrid, en concreto en un procedimiento ordinario, en el que todavía no se ha dictado sentencia 3 años después de celebrada la vista; en un procedimiento de ejecución de títulos no judiciales incoado en el año 2001, y en un juicio verbal iniciado en el año 2005. La razón de las paralizaciones –según informó el fiscal– es que las actuaciones originales se encuentran en poder del anterior titular del citado juzgado, quien, actualmente, se halla destinado en otro juzgado, sin que haya procedido a dictar las correspondientes resoluciones ni devolver las actuaciones. Abierta una investigación al respecto, el Consejo General del Poder Judicial ha informado a esta Institución de que mediante sendos acuerdos de la Comisión Disciplinaria del Consejo General del Poder Judicial, se han incoado al magistrado los correspondientes expedientes disciplinarios por posibles faltas muy graves de retraso injustificado del artículo 417.9 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, y por faltas graves de incumplimiento o desatención reiterada a los requerimientos, tipificadas en el artículo 418.12 de dicha ley, que se encuentra tramitándose. Además, se dio traslado al Ministerio Fiscal por si los hechos fuesen constitutivos de infracción penal.

También se nombró a un juez de refuerzo para tramitar y resolver todos los procedimientos que dejó pendientes el anterior titular (08008441, 07012875 y 07010608).

1.1.2. Dilaciones en la jurisdicción penal

En el mes de mayo de 2008 se hizo público un informe elaborado por el Servicio de Inspección del Consejo General del Poder Judicial, sobre la situación general de la pendencia en los juzgados penales y de ejecutorias de España, con análisis detallado de cada uno de los juzgados penales especializados en ejecutorias.

Tal informe cifraba en 269.450 las sentencias de lo penal pendientes de ser aplicadas en España, basándose en los datos recabados en los juzgados de lo penal ordinarios y los órganos especializados en esta materia de Madrid –salvo el número 28 de Madrid, debido a su reciente fecha de creación–, Barcelona, Valencia, Palma de Mallorca, Bilbao y San Sebastián (las seis ciudades que cuentan con estos juzgados especializados).

De las sentencias pendientes, en siete de cada diez, su ejecución se tramitaba ante los juzgados de lo penal y las tres restantes correspondían a los juzgados especializados en ejecutorias, que representan el 5,9 por ciento de todos ellos.

La Comisión Permanente del Consejo General del Poder Judicial en la sesión celebrada el día 8 de mayo de 2008, a la vista de dicho informe, estimó que la pendencia se situaba en niveles por encima de lo deseable aun cuando resaltó que la cifra de asuntos "pendientes de ejecución", respondía tanto a los asuntos en trámite de ejecución, como a aquellos que estaban a la espera de ser ejecutados y a los que, por la naturaleza de la pena impuesta, determinan una ejecución prolongada en el tiempo.

Asimismo, se pudo conocer que la Comisión Permanente había acordado remitir dicho informe a la Comisión de Organización y Modernización Judicial para el análisis e impulso de las medidas que se proponían en el informe –en orden al mantenimiento de los actuales planes de refuerzo y su ampliación a otros órganos judiciales– y encomendar al Servicio de Inspección la realización de un seguimiento a los órganos judiciales reflejados en el informe, con dación de cuenta periódica a la Comisión Permanente sobre su resultado. También se acordó la remisión del informe al Ministerio de Justicia y a las comunidades autónomas con competencias transferidas en materia de Administración de Justicia para su conocimiento y a los efectos oportunos.

Un ejemplo de la situación de colapso que experimentan los juzgados de lo penal en la tramitación de las ejecutorias viene reflejado en los medios de comunicación del día 18 de septiembre de 2008. Según las noticias, los funcionarios del Juzgado de lo Penal número 1 de Sevilla manifiestan que todos ellos han adoptado la decisión de pedir el traslado en el próximo concurso.

Denuncian la situación de atasco que soporta el juzgado, afirmando que las mesas de los cuatro funcionarios encargados de ejecutar las sentencias están tomadas por montañas de carpetas y que la misma es incontrolable.

Afirman que la situación ya era delicada hace años, pero aseguran que las reformas judiciales más recientes han terminado por saturar sus negociados, pues tramitan las ejecuciones de condena por delitos de violencia de género y de los nuevos delitos relacionados con el tráfico con el mismo número de personal que entonces, y no cuentan con medios técnicos suficientes y adecuados. Aportan datos desde el 1 de enero hasta la fecha de las denuncias (septiembre de 2008), manifestando que el Juzgado de lo Penal

número 1 de Sevilla ha incoado 496 nuevas órdenes de ejecución de condena, a las que hay que sumar los remanentes del año pasado, más un centenar de nuevas sentencias firmes pendientes de empezar su trámite de ejecución. En total, alrededor de 800. Estiman que cada funcionario podría llevar el control de 100 ejecuciones, y sin embargo cada uno de ellos tramita más de 200.

Manifiestan que el atasco es generalizado en los 13 juzgados de lo penal de Sevilla, asegurando que "la desbandada" de funcionarios va a ser general en todos ellos y que 1 ya sólo tiene interinos porque todos los titulares se han ido; denunciando, asimismo, la falta de formación del personal de refuerzo asignado por la Junta de Andalucía para tratar de paliar la situación, por lo que, a su entender, tardarán meses en poder hacer su trabajo con la diligencia necesaria.

A la vista de tales hechos, se inició de oficio una investigación con el Ministerio de Justicia y con el Consejo General del Poder Judicial, con el objeto de conocer la veracidad de los mismos y las medidas que han adoptado o se proponen adoptar al respecto; asimismo se interesó del Ministerio de Justicia que nos informare de si esta problemática había sido objeto de tratamiento en la Conferencia Sectorial de Justicia entre el Ministerio de Justicia y las comunidades autónomas con competencias transferidas.

En el momento del cierre de este informe todavía no se habían recibido los informes solicitados (08016558).

Otro ejemplo de las dilaciones que se producen en los juzgados de lo penal, es la queja formulada por un ciudadano por las dilaciones que viene padeciendo en un procedimiento abreviado desde que tuvo su entrada en el Juzgado de lo Penal número 1 de Alcalá de Henares (Madrid), el 21 de diciembre de 2005 y que se encontraba pendiente de señalamiento de juicio oral casi 2 años más tarde. El fiscal informó de que la demora no se debía a ninguna causa especial sino al retraso normal del juzgado, dado el cúmulo de asuntos y la carencia de titular. Iniciada una investigación con el Consejo General del Poder Judicial, informó, en sucesivos escritos, de que el juzgado tenía una carga de trabajo muy considerable pues tuvo una pendencia de 1.429 asuntos en diciembre de 2005 y, además de la tramitación de ejecutorias, viene superando el módulo de asuntos previsto para esos juzgados en un 47,33 por ciento en el año 2005; 44,67 por ciento en 2006, y 75,56 por ciento en el año 2007. Se comunicó a esta Institución que aun cuando el juzgado supera los porcentajes de resolución según el módulo previsto, que llegarían al 73,75 por ciento en el año 2008, y al esfuerzo laboral realizado –ya que las medidas de refuerzo solicitadas, consistentes en la adscripción de dos funcionarios interinos de tramitación procesal, no se materializaron por la Comunidad de Madrid– la pendencia del juzgado se situaba a 30 de junio de 2008 en 1.913 asuntos. El Consejo informó de que se encuentra en estudio la necesidad de modificar la planta judicial y proponer la creación de otro juzgado (07004783).

Las dilaciones en los procedimientos penales pueden resultar graves en cualquier fase en la que se encuentre el procedimiento; las producidas durante la fase de instrucción afectan tanto a las víctimas (especialmente cuando no se adoptan oportunamente las medidas cautelares de protección de las mismas) como a los imputados, que ven mermado su derecho a la presunción de inocencia o incluso son privados de su libertad personal con los perjuicios que de ello se derivan.

Este es el caso de un ciudadano acusado de agresión sexual el 1 de septiembre de 2004 por parte de una mujer –que manifestaba estar sufriendo un trastorno bipolar–. Después de su detención ingresó en prisión preventiva, situación en la que permaneció 14 días hasta que como consecuencia de los resultados de las pruebas de ADN fue puesto en libertad bajo fianza de 10.000 euros. La resolución judicial por la que se le declaraba libre de cargos y se reconocía el mal funcionamiento de la Administración de Justicia se produjo once meses más tarde, el 19 de julio del 2005.

Presentada denuncia contra la mujer por delito continuado de acusación falsa, se incoaron diligencias previas por el Juzgado de Instrucción número 2 de Igualada (Barcelona) en el año 2005. El 27 de octubre de 2007 se formuló escrito de conclusiones provisionales por el Ministerio Fiscal y por la representación procesal en diciembre de 2007. Posteriormente se remitió la causa al juzgado de lo penal que, a su vez, la reenvió al juzgado para la práctica de diligencias, acordándose librar exhorto para notificar al acusado el escrito de acusación el 20 de agosto de 2008.

Entre tanto, en el año 2008, el interesado que había efectuado un pago de más de 33.000 euros en concepto de honorarios de los abogados que ejercieron su defensa en el primer proceso, obtuvo una indemnización del Ministerio de Justicia por funcionamiento anormal de la Administración de Justicia que ascendía a 2.500 euros.

En el escrito, fechado el 15 de octubre de 2008, el Fiscal Jefe Provincial de Barcelona, informa sobre el delicado estado de salud mental de la acusada en las diligencias previas del Juzgado de Instrucción número 2 de Igualada, desconociendo la Fiscalía que la acusada había fallecido el pasado 12 de julio de 2008 (extremo del que informó el interesado a esta Institución), lo que se puso en su conocimiento a los efectos procedentes (08001574).

Hay que destacar que las mayores dilaciones en la jurisdicción penal –según las quejas recibidas en esta Institución– se producen en los procesos seguidos por delitos contra el patrimonio y contra el orden socio económico, dilaciones a las que contribuye en gran medida la conducta procesal de las partes imputadas en el procedimiento y la de sus representaciones procesales.

Muestra de lo anterior son las dilaciones que viene experimentando un procedimiento abreviado iniciado en el año 2000 por el Juzgado de Instrucción número 3 de Eivissa (Illes Balears): 3 años hasta la apertura del auto de juicio oral; 2 años más tarde y resueltos los recursos interpuestos por las partes, se acuerda la remisión de la causa al Juzgado de lo Penal número 1 de Eivissa (10 de febrero de 2005), que se inhibió a favor de la Audiencia Provincial de Palma de Mallorca (20 de mayo de 2005). Una vez comenzadas las sesiones del juicio oral ante la Audiencia el 15 de mayo de 2006, se decreta la nulidad parcial del auto del juicio oral y la devolución de las actuaciones al Juzgado de Instrucción el 19 de mayo siguiente; el 25 de marzo de 2008 se acuerda por el juzgado, nuevamente, la remisión del procedimiento a la Audiencia Provincial para su enjuiciamiento, si bien, señalada la fecha del juicio oral, se suspendió su celebración por intervención quirúrgica de uno de los imputados, sin que hasta la fecha se tenga constancia de la finalización del proceso en la primera instancia (9710935).

También lo es la queja relativa a unas diligencias previas iniciadas en el año 1996 en el Juzgado de Instrucción número 4 de Murcia, por apropiación indebida, que dieron lugar a la apertura de juicio oral ante el Juzgado de lo Penal número 3 de Murcia en el

año 2007, que se inhibió a favor de la Audiencia Provincial. El juicio, señalado para el 25 de noviembre de 2008, fue suspendido a instancias del procurador de uno de los imputados (06017032).

Continúan en tramitación igualmente las diligencias previas iniciadas en el año 1997, por presunto delito de estafa y seguidas ante el Juzgado Central de Instrucción número 5 de la Audiencia Nacional, dictándose auto de apertura del juicio oral el 8 de junio de 2007. Esta queja fue cerrada y reabierta en varias ocasiones al constar que se iba normalizando la tramitación. Sin embargo, se ha vuelto a reabrir con el Ministerio Fiscal tras el último escrito del interesado, en el que manifiesta desconocer el estado del proceso desde que se dictó el auto de apertura de juicio oral. En la actualidad está a la espera del informe solicitado al fiscal (9901771).

Especial preocupación producen a esta Institución las dilaciones en los procesos por delitos contra los derechos de los trabajadores, habida cuenta de la naturaleza de los bienes jurídicos tutelados en tales tipos penales, como el procedimiento penal que se inició en el año 2001 en el Juzgado de Instrucción número 2 de Alcobendas (Madrid), a raíz de un accidente laboral ocurrido en el año 2001, siendo declarado el trabajador en situación de gran invalidez en el año 2002, y que continúa en tramitación ante el Juzgado de Instrucción. El fiscal ha informado de que ha solicitado la agilización máxima del procedimiento (08017071).

Tampoco ha recaído resolución definitiva en primera instancia en otros procesos seguidos por el mismo tipo de delitos, que vienen siendo objeto de seguimiento por el Defensor del Pueblo: las diligencias previas en procedimiento abreviado seguidas desde el año 2002 ante el Juzgado de Instrucción número 1 de Lalín (Pontevedra) por lesiones derivadas de accidente laboral, con deterioro grave de las funciones cerebrales superiores y con limitación de las funciones diarias del trabajador que requiere una dependencia absoluta de otra persona (08002369).

Para finalizar este apartado se exponen dos de las quejas de las que se han dado traslado al Consejo General del Poder Judicial:

La primera se inició de oficio, con fecha de 25 de julio de 2003, con el Fiscal General del Estado, la Consejería de Justicia e Interior de la Generalitat de Cataluña, y con el Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Calella (Barcelona), al tener conocimiento, a través de los medios de comunicación, de que un turista danés había recibido una brutal paliza por parte de un agente de la Policía Local en la tarde del 6 de julio de 2003. A pesar del seguimiento de la tramitación procesal del caso –en el curso del cual el Ministerio Fiscal ya advirtió de que podrían producirse demoras en la práctica de dichas diligencias, al ser necesario recabar la cooperación jurídica internacional para determinadas actuaciones, como la de ofrecimiento de acciones al perjudicado y de reconocimiento forense y declaraciones testificales– se produjo una injustificada inactividad procesal que tuvo como consecuencia que se decretase por el Juzgado de Instrucción número 5 de Arenys de Mar (Barcelona) la prescripción de la infracción penal el 9 de agosto de 2007 (F0300102).

Igualmente se inició una investigación con el Consejo General del Poder Judicial, como consecuencia del informe emitido por el Ministerio Fiscal, en la queja iniciada por las dilaciones que se vienen produciendo en las diligencias previas que se siguen

en el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 4 de Ceuta que se incoaron el 19 de septiembre de 2003 por los delitos de cohecho, encubrimiento y omisión de perseguir delitos, a raíz de la solicitud de intervención telefónica por la Guardia Civil de los terminales de algunos de sus miembros y que actualmente tramita el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 1 de Ceuta. En el informe remitido por la Fiscalía del Área de Ceuta se manifestaba, literalmente, que "la tramitación de la causa se está ralentizando debido a la desastrosa situación del Juzgado de Instrucción" (07031980).

1.1.3. Dilaciones en la jurisdicción contencioso-administrativa

A través de las quejas recibidas por los particulares se pudo conocer la saturación de trabajo que actualmente afecta a la generalidad de los juzgados de lo contencioso-administrativo. En algunos de ellos se señala como fecha para la celebración de la vista hasta dos años después de haber admitido a trámite el recurso. En tal sentido se han recibido quejas referentes a juzgados de lo contencioso-administrativo de Madrid y Valencia.

Esta situación se debe fundamentalmente a las nuevas competencias asumidas por los juzgados de lo contencioso-administrativo por la reforma operada por la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre. Entre las modificaciones más relevantes que repercuten en el número de entrada en asuntos están: la impugnación de los actos de las entidades locales y corporaciones dependientes, en la eliminación de las restricciones materiales al conocimiento de la impugnación de sanciones, en la materia de extranjería, y en las nuevas competencias sobre responsabilidad patrimonial de la Administración. Durante los años 2005 y 2006 el incremento en la entrada de asuntos ha superado con mucho la litigiosidad de años anteriores. Los niveles de ingreso de asuntos quedan muy lejos de las cifras que son asumibles, incluso en los parámetros de un rendimiento extraordinario de los magistrados.

Iniciada la correspondiente investigación con el Fiscal General del Estado, respecto al Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Valencia, confirmó los datos facilitados por el ciudadano exponiendo lo siguiente:

> "Con motivo del gran volumen de asuntos que se han turnado y siguen turnándose a los juzgados de ese orden jurisdiccional, el Consejo General del Poder Judicial, en su reunión de fecha 19 de junio de 2007, adoptó el acuerdo de adscribir permanentemente a los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo de Valencia 4 jueces sustitutas, por un período de 6 meses, a contar desde la fecha de incorporación, prevista para el pasado mes de octubre de 2007.
>
> Así las cosas, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 1 de Valencia ha desarrollado un calendario de vistas a celebrar por el juez de apoyo, adelantando en 6 meses las vistas señaladas para el año 2009, con lo cual el Procedimiento Abreviado 121/07 será señalado para el día 26 de marzo de 2008, cuya resolución pendía de ser notificada a las partes en el momento de la emisión del informe".

Posteriormente recibimos el informe solicitado al Consejo General del Poder Judicial, en el que se manifestaba lo siguiente:

"Realizadas las oportunas comprobaciones por el Servicio de Inspección, que el módulo de entrada de asuntos para los juzgados de lo contencioso-administrativo está

fijado por el Pleno del Consejo General del Poder Judicial, de 31 de mayo de 2000, en 600 asuntos, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 1 de Valencia ha superado el cumplimiento de los módulos de entrada en un +70,8 por ciento en el año 2006, y en un +70,6 por ciento en el primer semestre del año 2007.

La problemática que presenta es común a la que también tienen los 9 juzgados de lo contencioso-administrativo de Valencia. Es de destacar el considerable aumento en la materia de extranjería experimentado en estos juzgados que, en concreto en Valencia, representa un 43,31 por ciento en el año 2006.

En los juzgados de lo contencioso-administrativo de Valencia con el actual volumen de entrada de asuntos, en relación con la dimensión de la planta judicial en el orden contencioso-administrativo, se mantendrá el distanciamiento entre el señalamiento y la celebración de la vista.

El grado de rendimiento de todos los magistrados de lo contencioso-administrativo de Valencia es satisfactorio, pues en todos los casos superan los estándares exigidos por el Consejo General del Poder Judicial, así el Magistrado del Juzgado número 1 se ha mantenido entre el 120,5 por ciento y el 133,5 por ciento en los dos últimos años y, en concreto, el Magistrado del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 1 alcanzó el 133,5 por ciento en el año 2006.

El Servicio de Inspección con motivo de la visita a los juzgados de lo contencioso-administrativo de la ciudad de Valencia, realizó la siguiente propuesta común para paliar esta situación:

> "Que por la Conselleria de Interior, Justicia y Administraciones Públicas se amplíe la plantilla funcionarial en un funcionario de tramitación más, al ser la plantilla actual insuficiente para el volumen competencial del órgano.
>
> Conveniencia de que por la Comisión Mixta Ministerio de Justicia-Consejo General del Poder Judicial se proceda a la ampliación de la planta de los juzgados de lo contencioso-administrativo de Valencia en 6 Juzgados más" (0718818).

A la vista de estos antecedentes, esta Institución inició de oficio una queja con el Ministerio de Justicia y con la Consejería de Justicia y Administraciones Públicas de la Generalitat Valenciana, para que nos informasen de si habían previsto alguna actuación al respecto.

El Ministerio de Justicia informó de que en la programación del año 2008, la asignación que el ministerio tenía prevista para la Comunitat Valenciana era de 23 unidades judiciales, y en la misma se incluía la creación del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 10 de Valencia. Respecto de las eventuales medidas de refuerzo dirigidas a solucionar el retraso o acumulación de asuntos, hasta la fecha sólo se había recibido una propuesta de medida, que se hallaba pendiente de estudio, y que serían igualmente estudiadas las que se fueren recibiendo a través del Consejo General del Poder Judicial (08001797).

En relación con el retraso en la resolución de asuntos en los juzgados de lo contencioso-administrativo en Madrid se abrió una investigación con el Ministerio de Justicia, con la Consejería de Justicia de Administraciones Públicas de la Comunidad de Madrid y con el Consejo General del Poder Judicial. Recibidos todos los informes, se consideró necesario

formular una recomendación al Ministerio de Justicia para que tomase en consideración adecuar la planta judicial a las nuevas necesidades en los juzgados de lo contencioso-administrativo en Madrid, sin perjuicio de que se puedan estudiar otras medidas para paliar la situación actual existente, considerada deficiente, tanto por el Consejo General del Poder Judicial, como por la Consejería de Justicia de Administraciones Públicas de la Comunidad de Madrid, al estimar escasos los juzgados existentes, en relación con el volumen de asuntos pendientes.

La recomendación efectuada en fecha reciente, todavía no ha sido contestada por el Ministerio de Justicia (06022019).

En lo que respecta a las quejas por dilaciones indebidas referidas a los órganos colegiados de la jurisdicción contencioso-administrativa, continúa en tramitación en esta Institución, al cierre del ejercicio del año 2008, una queja presentada en el año 2006, relativa a un procedimiento ordinario iniciado ante la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Murcia en el año 2003, y que según el último informe del Ministerio Fiscal, se encuentra pendiente de votación y fallo desde el 11 de diciembre de 2007 (06010766).

En relación con esta misma sección se ha recibido otra queja a finales de 2008, en la que el interesado denuncia que interpuso un recurso el 5 de septiembre de 2005, y que en octubre de 2008 sigue sin terminarse la fase de alegaciones. La queja se encuentra pendiente del informe del Ministerio Fiscal (08018348).

También continúan abiertas dos quejas por dilaciones indebidas ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Granada, en sendos recursos contencioso-administrativos iniciados en el año 2002 (08017557) y 2004 (08011541). En su último escrito, el fiscal da traslado a esta Institución del informe emitido por el Presidente de la Sala del Tribunal Superior de Justicia de Granada, en relación con la última de las quejas citadas, en el que expone que en la actualidad se están tramitando en la Secretaría los asuntos presentados en el año 2003. Con tal escrito adjunta informe del Servicio de Inspección del Consejo General del Poder judicial, sobre la situación real de la sala, de la que esta Institución ya tenía conocimiento con ocasión de la investigación efectuada en la queja presentada en su día por otro ciudadano, de la que se dio cuenta en el Informe del año 2007.

En esta última queja, el Defensor del Pueblo en el año 2007 había efectuado sendas recomendaciones al Ministerio de Justicia y al Consejo General del Poder Judicial para que, en la Comisión Mixta Ministerio de Justicia-Consejo General del Poder Judicial se adoptasen las medidas adecuadas, necesarias y urgentes que permitan a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Granada, administrar justicia de la manera más rápida y eficaz, respondiendo con ello al mandato constitucional de garantizar el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas.

La queja se cerró en el mes de julio de 2008, tras el último informe del Consejo General del Poder Judicial que comunicaba que en la memoria del año 2006 el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía había solicitado la creación de tres plazas de magistrado en la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal y que las mismas habían sido creadas por el Real Decreto 867/2007, de 2 de julio, y ya habían entrado en funcionamiento (0419226).

Continúan igualmente en tramitación otras dos quejas referidas a recursos contencioso-administrativos presentados en el año 2005, uno ante la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativos del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, que según el último informe de la Fiscalía está pendiente de señalamiento para votación y fallo, desde el mes de diciembre de 2006 (08005091); el otro ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, desconociéndose hasta el momento el estado en el que se encuentra el proceso (08016492).

En diciembre de 2008, se recibió el informe del Ministerio Fiscal en relación con un recurso de casación presentado en el año 2006 ante la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, objeto de una queja abierta en el año 2008, en el que comunicaba que el señalamiento del recurso tendría lugar aproximadamente en la segunda quincena de abril de 2009 (08005620).

1.1.4. Dilaciones en la jurisdicción social

El número de las quejas presentadas en la Institución durante el año 2008 (17), no parece reflejar el estado de pendencia que padecen los órganos de este orden jurisdiccional, salvo la que presentó un ciudadano en relación con una demanda contra el Instituto Nacional de la Seguridad Social, de la que conoce el Juzgado de lo Social número 4 de Las Palmas de Gran Canaria, presentada en el año 2007, habiendo sido informado el interesado que el citado juzgado padece un terrible retraso en la resolución de los asuntos, con el perjuicio que ello conlleva, ya que ha dejado de percibir su pensión por incapacidad temporal.

El Fiscal General del Estado remitió el informe solicitado al respecto, al que se adjunta otro del Juzgado de lo Social número 4 de Las Palmas de Gran Canaria, en el que se participa que no se ha procedido aún al señalamiento para juicio debido a la elevada pendencia que soporta el juzgado, al no tratarse de modalidad procesal de urgente tramitación y no constar razones en el asunto de referencia que pudieran aconsejar alterar el orden cronológico de señalamientos en función de la fecha de presentación de las demandas. Al mismo tiempo expuso que el Consejo General del Poder Judicial había acordado una medida de refuerzo para ese juzgado que daría comienzo el 8 de septiembre de 2008, que a juicio del magistrado aliviaría la situación de pendencia existente. Asimismo informó de que se habían acordado similares medidas de refuerzo para otros cinco juzgados de lo social de aquella ciudad, a la vista del "retraso histórico" que se padece en los órganos del orden social, excepto en los de reciente creación. Esta queja está siendo objeto de seguimiento por la Institución (08004834).

De la carga de trabajo de los órganos colegiados se tiene conocimiento a través de dos quejas:

La primera en relación con las demoras producidas en la tramitación de un recurso de suplicación que se tramita ante la Sala pertinente del Tribunal Superior de Justicia de A Coruña, presentado en el año 2005, el fiscal informó de que el Secretario de la Sala dictó una Diligencia de Ordenación el 29 de septiembre de 2005 del siguiente tenor: "Existiendo un elevado número de recursos pendientes de resolución, en su día se proveerá sobre la designación de ponente". Sin embargo, ante la comparecencia del recurrente ante el

Juzgado de lo Social número 2 de Ferrol, solicitando que se adelantara la tramitación del recurso pendiente, que fue remitida a la Sala, ésta mediante Providencia de 26 de noviembre de 2007, acordó pasar al ponente el recurso para su resolución sin esperar al turno que le correspondería según la fecha de entrada (07030791).

La segunda, también referida a un recurso de suplicación interpuesto contra una sentencia dictada por el Juzgado de lo Social número 1 de Huelva en el año 2005, que continúa pendiente de resolución ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Sevilla del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (06045048).

1.1.5. Dilaciones en la jurisdicción militar

La única queja referida a las dilaciones en este orden jurisdiccional, se refiere a la petición efectuada por un ciudadano al Juzgado Togado Militar Territorial número 13 de Valencia, de acceso al sumario de la causa militar seguida en 1939 contra su abuelo y, que, trascurridos 11 meses no había sido objeto de contestación.

Abierta una investigación con el fiscal se le fue dando cuenta al interesado de las actuaciones seguidas desde el 8 de junio de 2007, para tratar de dar una respuesta positiva a la petición y las dificultades surgidas en la búsqueda de la documentación solicitada, siendo los resultados infructuosos hasta el momento. Si bien se le informó de que en el Juzgado Togado Militar Territorial número 13 de Valencia se continúan las gestiones encaminadas a la localización del sumario, y, en caso de ser positiva la localización, se pondrá en conocimiento del interesado, todo ello sin perjuicio de que el mismo pueda aportar alguna otra información relevante para la localización, o que personalmente acceda al archivo para ello (08001214).

1.2. Violencia doméstica

Se exponen a continuación las quejas más relevantes recibidas durante el año 2008 en materia de violencia de género en la Institución, que pueden contribuir a desentrañar algunos de los problemas que presenta la aplicación de las medidas destinadas a su prevención y erradicación previstas en nuestro ordenamiento jurídico, en especial las establecidas en la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género; con la convicción del Defensor del Pueblo de que, para que aquellas medidas resulten eficaces, es necesaria la coordinación permanente de todas las instituciones que dedican sus funciones al tratamiento de la violencia sobre la mujer.

— Así, en materia de información y asistencia social integral:

Una víctima de violencia de género con discapacidad exponía determinadas incidencias relacionadas con su empadronamiento en otras ciudades distintas a la que vivía su agresor, manifestando sus dudas sobre la posibilidad de establecer su residencia, bien en Santander, bien en Bilbao beneficiándose de los mismos servicios sociales de los que ya disfrutaba en una comunidad autónoma distinta de aquellas a las que tenía opción a trasladarse. El contenido de dicha queja guardaba relación con la investigación iniciada

de oficio con la Consejería de Empleo y Bienestar Social de la Comunidad Autónoma de Cantabria, que informó a esta Institución sobre el Convenio de colaboración concertado el 1 de febrero de 2008, entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y la Comunidad Autónoma de Cantabria para la realización de un proyecto innovador que garantice el derecho a la asistencia social integral a las mujeres víctimas de violencia de género, que contempla subvenciones para desarrollar programas específicos en relación con las mujeres con discapacidad que sufren este tipo de violencia, y sobre el desarrollo de las actuaciones contenidas en el citado proyecto (08001851).

Se tuvo conocimiento igualmente de que la Orden de 4 de octubre de 2006, del Consejero de Vivienda y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco, sobre medidas de acción positiva en materia de vivienda para mujeres víctimas de violencia de género, da vía libre a la puesta en marcha de una serie de actuaciones relativas al capítulo vivienda, favorables a las mujeres a quienes sus cónyuges o afines infligen o han infligido maltrato físico, psicológico o sexual, al margen de que haya mediado convivencia entre víctima y agresor. Una de las cláusulas que establece tal orden, es que las acreditadas como víctimas de violencia de género serán excepcionadas del cumplimiento de los requisitos de empadronamiento en cualquiera de los municipios que lo soliciten, durante el período de aplicación de la acción positiva, y de ingresos mínimos. En tal sentido, se informó a la interesada (08001476).

En relación con las casas de acogida, se registró una queja en la que un ciudadano denunciaba la dejación de funciones del Ayuntamiento de Valdepeñas (Ciudad Real) en relación con la protección de las víctimas de la violencia de género, por proceder al cierre de la Casa de acogida de mujeres maltratadas existente en dicha localidad desde el año 2002 al año 2006, incumpliendo tanto la Ley Orgánica 5/2001, de 17 de mayo, de Prevención de malos tratos y protección a las mujeres maltratadas, como el Decreto 38/2002 de 12 de marzo, de Castilla-La Mancha, que establecen la obligatoriedad en municipios, como el de Valdepeñas, de más de 25.000 habitantes, de disponer de casa de acogida, para prestar asistencia, apoyo inmediato, alojamiento, protección y recuperación integral a las mujeres víctimas de la violencia de género y ayudarlas en el acceso a la vivienda.

Abierta una investigación con el Ayuntamiento de dicha localidad, se informó en fecha reciente al Defensor del Pueblo, en esencia, de que la citada casa de acogida disponía de una capacidad de 5 plazas para mujeres y 12 para menores, y estuvo en funcionamiento desde diciembre de 2002 a diciembre de 2006, si bien en este último año no se produjo ningún ingreso nuevo en 5 meses. Este descenso de la ocupación, según el escrito remitido por el alcalde, se produce a partir del año 2005 y se debe a la entrada en vigor de las órdenes de protección y a la existencia de otros programas y medidas. Entre ellos, los recursos de acogida y de urgencia, de carácter regional, cuyo índice de ocupación no supera el 42 por ciento en casa de acogida, y el 65 por ciento en centro de urgencia, lo que permite responder sin dificultades a la demanda existente. Manifiesta que aun cuando la localidad de Valdepeñas no dispone de centro de urgencia o casa de acogida en la actualidad, los correspondientes servicios se prestan a través del Centro de la Mujer, teniendo el municipio garantizado el acceso a los recursos mencionados, según los datos facilitados por el Instituto de la Mujer de Castilla-La Mancha (08016904).

— En materia de tutela institucional, relativa a la actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad:

Con fecha de 1 de abril de 2008, se inició una investigación de oficio, con la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil y con la Fiscalía General del Estado, con el objeto de conocer la veracidad de los hechos relatados en los medios de comunicación en relación con la carencia de agentes de la Guardia Civil, en la provincia de Cádiz, para cumplir con sus funciones de protección de las víctimas de violencia de género.

Con posterioridad al inicio de tal queja, los medios de comunicación denunciaron la escasez de funcionarios de policía para cumplir con tales funciones en otras comunidades autónomas como la Comunitat Valenciana, Galicia, y la Comunidad de Madrid. Según las noticias, en esta última sólo se dispondría de 49 agentes asignados a las Unidades de Prevención, Asistencia y Protección, para controlar un total de 9.000 órdenes de protección. También se denunciaba la manera en la que se evaluaba el nivel de riesgo de las víctimas. Según el relato de un agente de policía, este proceso se realiza mediante un ordenador y los agentes se ven obligados a contestar continuamente test informáticos, sin apenas tiempo para practicar las auténticas labores de vigilancia. Se pone de manifiesto que la evaluación del riesgo de cada víctima la realiza un programa informático en lugar de un equipo de psicólogos.

Se señalaba igualmente la falta de medios para proteger a las mujeres y, en concreto, la carencia de vehículos para acompañar a las víctimas a los juzgados.

Por su parte y según otras noticias, la Confederación Española de Policía situaba a Valencia entre las ciudades que menos policías destina a la atención de mujeres con orden de alejamiento, afirmando que hay 13 agentes para proteger a más de mil víctimas de la violencia de género, lo que da una ratio de un policía por cada 79 casos.

Similares carencias se detectaban en Galicia. Por ello, se abrió una nueva investigación con la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil con carácter general, para conocer el número total de agentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado que se dedican a las funciones de protección de víctimas de violencia de género en todo el territorio nacional, así como la ratio de agentes por número de órdenes de protección en todas y cada una de las provincias en las que ejercen dicha función y los criterios seguidos para efectuar tal asignación.

En relación con la primera de las quejas, la dirección general remitió un informe elaborado por la Jefatura de Policía Judicial de la Guardia Civil en el mes de mayo de 2008, en el que se comunicaba que, en la provincia de Cádiz, en demarcación Guardia Civil, se contaba con un total de 797 órdenes de protección en vigor. Señalaba que en el seno del cuerpo de la Guardia Civil se concedió una atención prioritaria a este tipo de delitos, que determinó que, desde el año 1995, esta problemática se abordara de manera global implicando a todas las unidades relacionadas con la atención y seguridad ciudadana. Por tanto, todos los efectivos de las unidades que se dedican a la seguridad ciudadana están implicados en esta labor. Son todos los puestos los que tienen la inmediación y atención a las víctimas. A nivel comarcal, las Jefaturas de Compañía, se encargan de realizar el seguimiento de la casuística sobre estas víctimas, supervisar las actuaciones de los puestos y coordinar, cuando sea preciso, los dispositivos de protección a las víctimas

que sean necesarios. Desde el año 2004, año a año, se han reforzado sensiblemente las plantillas de Seguridad Ciudadana.

Como complemento a la actuación de las unidades territoriales, se han ido constituyendo desde 1995 Puntos de Atención Especializada (PAE), en diversos órganos de las Unidades Orgánicas de Policía Judicial (UOPJ), como en todas las Secciones de Investigación (nivel provincial) y en un número creciente de Equipos Territoriales (nivel comarcal).

La constitución de PAE se efectúa mediante la especialización en esta materia de una o más personas de estos órganos, y que garantizan que dicho órgano pueda atender de forma específica los casos más graves en este ámbito y prestar apoyo y asesoramiento a los puestos y unidades territoriales. A tal efecto todas las actuaciones que se realizan se notifican a los PAE, comarcales al objeto de valorar su posible intervención, y realizan a su vez, un seguimiento de la problemática a su nivel de actuación.

Existe además un PAE central en la Unidad Técnica de Policía Judicial que realiza el análisis nacional de la casuística, coordina las actuaciones, establece las directrices técnicas de actuación, asesora a los PAE provinciales y organiza la actualización de la formación de los especialistas.

Se informa de que en la provincia de Cádiz hay 8 PAE, 5 de ellos en la Comandancia de la Guardia Civil de Cádiz y 3 en la Comandancia de Algeciras, y que en dichos puntos prestan sus servicios un total de 19 especialistas.

Por otra parte, se significa que existe un plan permanente de formación continua y en cadena que permite actualizar al personal de los puestos y de los especialistas de Policía Judicial. Igualmente, existen reuniones anuales de coordinación, a las que asisten especialistas de todas las comandancias, en las que se unifican criterios y se resuelven incidencias prácticas.

La Fiscalía General del Estado nos dio traslado del informe emitido por la Fiscalía Provincial de Cádiz en el que se manifiesta que, efectuadas las comprobaciones oportunas en la Fiscalía Provincial y en las Fiscalías de Área de la provincia de Cádiz, no se constataba la realidad de los hechos denunciados. Los responsables de las dos comandancias de la Guardia Civil de la Provincia de Cádiz informaron de que el servicio se presta con regularidad y según la citada Fiscalía no existe motivo para discrepar de tal información, pues nunca se ha recibido queja alguna relacionada con la correcta prestación del servicio, ni ha verificado la Fiscal Delegada de Violencia de Género ni ningún otro fiscal irregularidad alguna en la materia (08001848).

El escrito remitido el 30 de diciembre por la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil, completa la información solicitada por el Defensor del Pueblo en relación con las funciones de protección de víctimas de violencia de género en todo el territorio nacional que viene llevando a cabo el Cuerpo Nacional de Policía, así como sobre la evaluación del riesgo y los medios de protección.

Se comunica que, dentro de este cuerpo policial, tal labor se encomienda específicamente a las Unidades de Prevención, Asistencia y Protección a las mujeres víctimas de malos tratos (UPAP). También, en diferente medida, intervienen los Servicios de Atención a la Familia, que se ocupan de la violencia doméstica en general. Tales UPAP

disponían en el año 2004 de 195 efectivos, y hasta el mes de octubre de 2008 se habían incrementado hasta los 528, fijándose previsiones de superar los 600 a la finalización de ejercicio. Además, el Servicio de Atención a la Mujer contaba en octubre de 2008, con 691 efectivos. Al igual que lo señalado respecto del Cuerpo de la Guardia Civil, se informa de que, con independencia de ese personal especializado, todos los miembros del Cuerpo Nacional de Policía están en disposición de realizar aquella labor, en función del nivel de riesgo.

El instrumento del que se dispone para el seguimiento y control de esta modalidad delictiva y la protección de las víctimas por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, es el Sistema de seguimiento integral de los casos de violencia de género (SSIVG), introducido por la Instrucción de la Secretaría de Estado de Seguridad número 10/2007, de 23 de julio, consistente en una aplicación informática implementada por la Secretaría de Estado de Seguridad en la que se graban las Valoraciones policiales de riesgo (VPR), que se cumplimentan nada más conocerse un hecho de violencia de género o cuando lo estimen los evaluadores.

La valoración inicial del riesgo la realiza el funcionario que instruye el atestado, en presencia de la víctima, y rellenando un formulario de 16 preguntas –elaborado por un equipo multidisciplinar de las Universidades Autónomas de Madrid y Barcelona y el Instituto Andaluz de Criminología de la Universidad de Málaga– que permiten predecir el nivel de riesgo que asigna el propio sistema, si bien es el evaluador quien establece en el informe la conformidad o no con él, extremos que quedan reflejados en el informe de evaluación que se acompaña con el atestado policial.

En función del nivel de riesgo apreciado se adoptarán, en su caso, las medidas policiales operativas de protección.

Los funcionarios de las UPAP, son también los encargados de cumplimentar el formulario de Valoración evolutiva del riesgo (VPER), una vez dictada la Orden de protección judicial. La evolución del riesgo inicial es objeto de revisión en los siguientes plazos; 72 horas en caso de riesgo de nivel extremo, 7 días en caso de riesgo alto, 30 días en caso de nivel medio y 60 días en caso de nivel bajo (Instrucción 14/2007/SES, modificada por la Instrucción 5/2008/SES).

En la gestión de las órdenes de protección, también colaboran otros servicios operativos, como el personal del Servicio de Atención a la Familia (SAF), si el asunto conlleva un seguimiento en investigación de fondo y, en la mayoría de ocasiones, los servicios uniformados de seguridad ciudadana, que son los que, por su disponibilidad permanente (24 horas todos los días del año) van a acudir, en corto espacio de tiempo, a un posible quebrantamiento.

La dirección general hace notar que no todas las medidas de protección policial llevan necesariamente aparejadas una orden de protección judicial, o darse el caso contrario, el de que el juez dicte una orden de protección y la policía no tenga registrada a esa víctima en el Registro de valoración inicial del riesgo, por haber denunciado directamente en el juzgado, los servicios sociales, etcétera.

En cuanto a la ratio agentes/órdenes de protección, aunque tal cifra varía día a día en el mes de octubre, en el ámbito de competencias del Cuerpo Nacional de Policía, a

nivel nacional era de 4,41 mujeres/policía de la UPAP, y de 10,06 en Madrid y 6,05 en Valencia.

Finalmente se informa a esta Institución sobre los programas y cursos de formación y especialización de funcionarios en esta materia.

Al cierre del informe se están valorando los datos aportados, a la luz de las conclusiones sobre funcionamiento práctico de la Instrucción 10/07 de la Secretaría de Estado de Seguridad, de la Fiscal de Sala Delegada Coordinadora contra la Violencia sobre la Mujer, reflejadas en la Memoria de la Fiscalía General del Estado correspondiente al año 2007 (08003694).

— En materia de tutela judicial, medidas judiciales de protección y seguridad de las víctimas:

La muerte de una mujer en la localidad de Las Rozas (Madrid), el día 28 de junio de 2008, a manos de su compañero sentimental, a pesar de que existía una sentencia firme, en la causa instruida por el Juzgado de Instrucción número 7 de Majadahonda (Madrid) desde el mes de marzo anterior, que condenaba al presunto autor a la pena de alejamiento de la víctima, además de acordarse su expulsión del territorio nacional, dio lugar a la incoación de una queja de oficio con la Fiscalía General del Estado para conocer las incidencias ocurridas en el proceso.

El fiscal sustancialmente exponía en su informe que el presunto autor de la muerte, acaecida el 28 de junio de 2008, había sido condenado por delito de violencia de género contra la misma víctima en sentencia, que quedó firme el 27 de febrero anterior, a la pena de 7 meses de prisión (sustituida por la expulsión del territorio nacional, con prohibición de regresar a España en el plazo de 10 años) y a la pena de alejamiento por un período de 2 años. Asimismo, nos comunicaba que desde la fecha de la firmeza de la sentencia, que había sido recurrida en apelación por el condenado, transcurrieron casi 2 meses hasta que la Audiencia Provincial de Madrid remitió el expediente al Juzgado de lo Penal número 26 de Madrid (Providencia de 26 de abril de 2008), y, desde la recepción de la causa –remitida por el Juzgado de lo Penal número 26– en el Juzgado número 2 de Ejecución de Madrid el 12 de mayo de 2008 hasta que se produjo el fallecimiento no volvió a practicarse diligencia de ejecución alguna. El día anterior a la fecha de los hechos, el 27 de junio de 2008, la víctima había formulado denuncia contra el condenado, por quebrantamiento del alejamiento, lesiones y agresión sexual. La Fiscalía informa igualmente de que se tuvo conocimiento después de esta última denuncia de la víctima, que ella y el agresor podían haber reanudado la convivencia durante el tiempo que transcurre desde la firmeza de la sentencia, que se veía interrumpida en aquellas ocasiones en las que agresor y víctima discutían, saliendo el agresor del domicilio común, para regresar nuevamente (08012837).

También se inició una investigación de oficio con el Consejo General del Poder Judicial, con ocasión de la muerte de una mujer y de la de su pareja en Alovera (Guadalajara), a manos de su ex marido, a pesar de que aquella había denunciado, en varias ocasiones, las amenazas de las que había sido objeto y existía una orden de protección vigente que, al parecer, fue reiteradamente incumplida ante la pasividad del juzgado que tramitaba el procedimiento penal, el Juzgado de Instrucción número 5 de Torrejón de Ardoz (Madrid).

El Consejo General del Poder Judicial informó sobre las actuaciones llevadas a cabo por su Servicio de Inspección para el esclarecimiento de los hechos.

Dicho informe concluía con la propuesta de archivo de la información previa, por no apreciar disfunción alguna merecedora de reproche disciplinario, respecto de la actuación de los distintos titulares y juez sustituto del juzgado que tramitaba las referidas diligencias. Al propio tiempo, se propuso dar traslado a la Consejería de Justicia y a la Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia de la Comunidad de Madrid, a los oportunos efectos, a la vista de que, tras las investigaciones practicadas, se detectó que la funcionaria encargada de la tramitación del expediente no ejecutó las instrucciones expresas de la magistrada-juez de ordenar materialmente el procedimiento, ni, posteriormente, dio cuenta de las peticiones efectuadas por la representación procesal de la víctima, relativas a la necesidad de adoptar medidas adicionales para la efectividad de la retirada de armas al presunto agresor, previamente acordada.

En el informe se efectuaban además una serie de consideraciones que, más allá de lo acontecido en el caso particular examinado en las dos quejas anteriores, reflejan determinados males endémicos de la Administración de Justicia y que afectan de manera generalizada no sólo a los juzgados de violencia sobre la mujer sino a todos los órganos judiciales del territorio nacional, y, de manera especial, a los órganos judiciales del orden penal. Por ello se efectuó una recomendación al Consejo General del Poder Judicial en relación con determinados extremos contenidos en el informe y a la que se hará referencia en el apartado correspondiente a "Reformas en Materias Relacionadas con la Administración de Justicia" (08007257).

En relación con las dilaciones indebidas en los procedimientos por violencia de género hay que citar la queja presentada en octubre de 2007 por un ciudadano, en relación con unas diligencias previas incoadas ante el Juzgado de Violencia sobre la Mujer número 1 de Madrid, en la que se solicitó la colaboración del Fiscal General del Estado que, desde entonces informa a esta Institución del seguimiento particular que se está realizando al procedimiento de referencia. Paralelamente a ello, el interesado planteó reclamación ante el Consejo General del Poder Judicial que, en fecha 19 de mayo de 2008, adoptó un acuerdo en relación con la cuestión planteada y que, si bien archiva las diligencias por no constatar desidia o negligencia por parte de los titulares del juzgado, pone de manifiesto que el problema radica en la situación estructural del órgano jurisdiccional, que, entre otras cosas, presenta una pendencia muy elevada, graves deficiencias en la distribución de trabajo entre los funcionarios y una plantilla bastante inestable, lo que tiene como consecuencia una situación más que preocupante.

En consecuencia, se adoptaron una serie de medidas en el ámbito competencial del citado Consejo, así como la propuesta de otras que afectan directamente a la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid, tales como:

— Que el Ministerio de Justicia y la Comunidad Autónoma se procuren de una interfaz que permita la interconexión de las diferentes bases de datos de las aplicaciones, para de esta manera obtener datos estadísticos totalmente fiables, economizando recursos humanos del juzgado.

— Que el organismo ICM informática de la Comunidad de Madrid proceda a actualizar los modelos específicos de violencia de género, sobre todo en el ámbito de los

procedimientos civiles en la aplicación informática LIBRA, así como otros cambios necesarios en la aplicación informática para hacer de ella una herramienta útil en la Oficina Judicial que conlleve la sustitución de los libros de registro por listados informáticos.

— Que se cubran, por parte de esa Consejería, las vacantes que se produzcan en el juzgado con carácter preferente y de manera inmediata dada la singularidad del juzgado.

— Que se provea de otro fax al juzgado ya que, en determinadas horas del día, se encuentra totalmente colapsado.

— Que provea esa Consejería de suficientes medios personales al equipo psicológico, siendo deseable que, dado el volumen de asuntos, cuente con su propio equipo psicosocial.

— Que, en la medida de lo posible, se habiliten los espacios separados para preservar la intimidad de la víctima y evitar el contacto con su presunto agresor.

Por todo ello, y para que estas medidas se adoptasen con la mayor rapidez, se dio traslado de las mismas a la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid, a fin de que informare sobre los plazos previstos para adoptarlas, sin que, hasta la fecha se haya recibido en esta Institución el informe (07031155).

1.3. MENORES INFRACTORES

La valoración global que, a juicio del Defensor del Pueblo, mereció en su día la promulgación de la Ley Orgánica 5/2000, de responsabilidad penal de los menores fue positiva, pues con la misma se produjo un avance legislativo importante en nuestro ordenamiento al tratamiento penal que deben recibir los menores. La ley proclama como principio básico el interés superior del menor, dando una orientación educativa a las medidas que pueden aplicarse a los menores. Al mismo tiempo se ofrece una amplia gama de medidas alternativas al internamiento (además de sus modalidades de régimen cerrado, semiabierto y abierto y terapéutico, tratamiento ambulatorio, asistencia a un centro de día, permanencia de fin de semana, libertad vigilada), superando así el sistema tradicional de sanciones penales que prácticamente se habían basado en la privación de libertad.

El primer año de vigencia de esa ley sirvió para detectar en la misma algunas deficiencias, recogidas en un informe monográfico elaborado en el año 2002, cuya modificación supondría una mejora al texto legal, especialmente en todo lo relativo a la participación de la víctima en el proceso y a la reparación de los derechos de la misma.

Junto con esas modificaciones, se consideró desde el Defensor del Pueblo que era necesario asignar los recursos humanos y financieros precisos para poner en práctica en toda su intensidad los instrumentos que la ley contempla. Se consideró, positivo en opinión de esta Institución, que el artículo 4 de la ley comenzare a aplicarse a los jóvenes mayores de 18 años y menores de 21 años, en los términos y circunstancias que señala el expresado artículo.

En este punto, al igual que ha recomendado el Comité sobre los Derechos del Niño de Naciones Unidas en su trigésima sesión (informe sobre España de 7 de junio de 2002), esta Institución consideró prioritario que cada una de las administraciones competentes hiciera las previsiones presupuestarias necesarias para que pudieran ser suplidas las carencias de medios materiales y humanos detectadas.

Por último, esta Institución estimó esencial que el sistema educativo, los servicios sociales de atención primaria y los de salud mental, actúen de forma eficaz respecto de los menores que se encuentran en situación de riesgo social, a fin de prevenir la comisión por estos de conductas de carácter delictivo.

Todas estas conclusiones se plasmaron en recomendaciones ya de carácter general, cuya finalidad era la de impulsar iniciativas y animar actuaciones específicas y cuyos destinatarios no eran concretos, sino que tenían por finalidad la puesta en marcha por las administraciones de líneas de intervención para mejorar la aplicación de la ley, como en las 59 efectuadas de forma concreta a las distintas administraciones con competencias en la materia: al Ministerio de Justicia (sobre las reformas legislativas de la Ley Orgánica 5/2000, que, de conformidad con nuestras conclusiones, sería conveniente efectuar y sobre dotación de medios humanos y materiales); al Ministerio del Interior (sobre las actuaciones que desarrollan los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en materia de menores, así como la necesidad de incrementar y mejorar los medios materiales e instalaciones, destinados a esta función); al Consejo General del Poder Judicial (incrementar el número de juzgados de menores, en determinadas provincias, convocatoria de cursos de formación y especialización de jueces); a la Fiscalía General del Estado (sobre formación y especialización de fiscales de menores, sobre la comparecencia de las víctimas menores de edad en los procedimientos); al Consejo General de la Abogacía (sobre adscripción de abogados especializados en la asistencia a menores a los servicios de orientación jurídica, creación de turnos de oficio especializados en menores), y a los distintos Departamentos de las Comunidades Autónomas de Cataluña, Galicia, Andalucía, Valenciana, Canarias, Navarra, Illes Balears, Madrid Ceuta y Melilla (sobre construcción de nuevos centros de menores o ampliación de los existentes, etc.).

Desde entonces se ha venido haciendo un seguimiento de las recomendaciones antes dichas, y hay que resaltar que, si bien el Ministerio de Justicia rechazó, en un principio, las propuestas de reformas normativas que se le hicieron en los primeros 9 puntos de la recomendación que le fue dirigida, sin embargo, posteriormente, y con ocasión de la elaboración del anteproyecto de ley de modificación de la Ley Orgánica 5/2000, el Ministro de Justicia se dirigió al Defensor del Pueblo, para que, aprovechando la experiencia de la institución que representa, le hiciese llegar todas las sugerencias y observaciones que considerase oportunas, para mejorar técnicamente la norma y configurar un instrumento eficaz para solucionar los problemas detectados en ese ámbito.

El Defensor del Pueblo remitió en su contestación a las recomendaciones efectuadas en su día, y, una buena parte de ellas fueron recogidas en la Ley Orgánica 8/2006, de 4 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores (en adelante, LORPM), concretamente las referentes a la asistencia jurídica a los menores, la conveniencia de efectuar una nueva regulación de la acción civil para dar una respuesta rápida a los perjudicados y la ampliación del

plazo de duración de la medida cautelar de internamiento, entre otras. Si bien, la nueva ley orgánica supuso la supresión de la posibilidad de aplicar la ley a los comprendidos entre dieciocho y veintiún años, contrariamente a lo que se había recomendado.

En relación con la evolución de la delincuencia de menores según los datos que proporciona la Memoria de la Fiscalía General del Estado presentada en el año 2008, y referida al año 2007, se aprecia una estabilización, con tendencia a la baja, tanto de la cifra de diligencias preliminares, como de los expedientes de reforma incoados por las fiscalías de menores.

También, según aquellos datos, se ha incrementado la utilización de las posibilidades desjudicializadoras previstas en los artículos 19 y 27.4 LORPM, es decir, una vez incoado ya expediente de reforma, se ha producido el sobreseimiento, ya por haberse alcanzado una solución o por aplicación del principio de oportunidad, como propugnan los principales instrumentos internacionales dictados sobre responsabilidad penal de los menores [puntos 6 y 11 de las Reglas de Beijing; artículo 40.3.b)] de la Convención sobre los Derechos del Niño; el apartado II de la Recomendación número 87 (20) del Comité de Ministros del Consejo de Europa; artículo 5 de las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre medidas no privativas de libertad (Reglas de Tokio), adoptadas por la Asamblea General en su Resolución 45/110, de 14 de diciembre de 1990, y el punto III.7 de la Recomendación (2003) 20, de 24 de septiembre, del Comité de Ministros del Consejo de Europa, sobre nuevas vías para el tratamiento de la delincuencia juvenil y el papel de la justicia juvenil.

Por su parte, el *Boletín de Información Estadística* del Consejo General del Poder Judicial, publicado en julio de 2008, corrobora el descenso de asuntos ingresados en los juzgados de menores (-4,3%) respecto del año anterior. Si bien, matiza que durante el año 2007 se han enjuiciado a más menores de edades comprendidas entre los 16 y 17 años por la comisión de hechos constitutivos de delito, que han aumentado un 11,4 por ciento respecto de 2006, y en 1,6 por ciento a menores de edades comprendidas entre 14 y 15 años. También se señalan en dicho informe datos preocupantes referentes a hechos delictivos cometidos por menores en el ámbito de la violencia doméstica y de género. En particular, el hecho de que menores de edades comprendidas entre los 14 y 15 años hayan sido enjuiciados por violencia ejercida dentro de las relaciones de pareja.

En cuanto a las quejas recibidas en la Institución en esta materia durante el año 2008, hay que señalar que han sido escasas:

— La queja fundada en el desconocimiento del estado de tramitación de la denuncia formulada el 1 de octubre de 2007 contra unos menores por daños causados en un vehículo, dio lugar a la apertura de la correspondiente investigación con la Fiscalía General del Estado, que informó a esta Institución de que al interesado le fue debidamente notificado el decreto del archivo del procedimiento de 17 de diciembre siguiente, quien se personó en Fiscalía el 14 de enero de 2008 facilitándosele copia de lo actuado para ejercitar las acciones civiles correspondientes (08004096).

— La queja por dilaciones en la resolución de un recurso de apelación, presentado el 11 de septiembre de 2007 contra un auto de un Juzgado de Menores, que denegaba la sustitución de una medida de internamiento por otra en régimen semiabierto, resultó

infundada, al informar el fiscal que el recurso fue resuelto por Auto de 10 de octubre de 2007, y notificado al letrado el 24 de octubre siguiente (08001075).

La denuncia de la madre de un menor internado en un centro de la Comunidad de Madrid, comunicando que intentó suicidarse durante su estancia en el mismo, dio lugar a una investigación con el fiscal. Este informó de que el menor, nacido en 1990, está internado en el Centro Teresa de Calcuta en virtud de sentencia firme dictada por el Juzgado de Menores número 3 de Madrid, en la que se le condenó como autor de un delito de atentado y de un delito de amenazas, con la circunstancia eximente incompleta del artículo 21-1º del Código Penal en relación con el artículo 20-1º del mismo texto legal, a la medida de siete meses de internamiento en centro terapéutico, seguido de dos meses de libertad vigilada. El fiscal desmintió que el menor intentase suicidarse y que, dado su perfil de conducta normalizado en el centro, ni siquiera había sido necesario aplicarle el protocolo de riesgo de suicidio, que suele ser frecuente en menores internados con alteraciones psíquicas, cuando se observa algún indicio en tal sentido. Señalando, por lo demás, que su evolución era muy positiva, modificándosele el internamiento terapéutico a régimen semiabierto, habiendo gozado de diversos permisos de salida programada, que se habían llevado a cabo sin incidentes (08004481).

— Un ciudadano en su condición de trabajador de seguridad expuso que la Comunidad de Madrid estaba dejando sin seguridad los centros de internamiento de menores, al rescindir los contratos con las empresas de seguridad y que, a través de una figura llamada TAI (Técnico auxiliar de intervención), se estaba procediendo a la selección y contratación de personal no cualificado, que no puede garantizar la seguridad de los internos y de los educadores de los centros.

Abierta una investigación con la Consejería de Justicia y Administraciones Públicas, se informó a la Institución de la publicación en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* de la convocatoria de concurso público para la adjudicación del servicio de vigilancia, que sustituía al anterior, vencido el 31 de marzo de 2008.

Según la Agencia de la Comunidad de Madrid para la Reeducación y Reinserción del Menor Infractor, el contrato abarcará la vigilancia y control en la sede de la Agencia; la vigilancia, seguridad y control tanto de los accesos como del interior de los tres centros de ejecución de medidas judiciales de gestión pública, y el servicio de control de accesos de los centros gestionados mediante convenios de colaboración con entidades sin ánimo de lucro.

La diferencia con el anterior contrato estriba en que en los centros conveniados con entidades sin ánimo de lucro, el nuevo contrato contempla la vigilancia exterior y el control de accesos a los mismos. La vigilancia interior y protección de los menores internos se llevará a cabo por personal contratado por las propias entidades con las que se convenía. Posibilidad que contempla el artículo 54 del Real Decreto 1774/2004, de 30 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, de responsabilidad penal de los menores, que en su punto 1 dice: "Las funciones de vigilancia y seguridad interior de los centros corresponde a sus trabajadores, con arreglo a los cometidos propios de cada uno y a la distribución de servicios que el director del centro o la entidad pública haya acordado en su interior".

Todo ello ha venido motivado por un cambio en la gestión de los centros conveniados, en los cuales las entidades conveniantes, además de asumir el servicio de seguridad interior y custodia de los menores, se hacen cargo también de la alimentación, limpieza y mantenimiento de los centros. Con ello se opta por un modelo de gestión integral por parte de cada entidad, que ha sido considerado por la Agencia satisfactorio, en el Centro de Ejecución de Medidas Judiciales Teresa de Calcuta de Brea de Tajo (Madrid).

En todo caso, el servicio de seguridad de todos los centros dependientes de la Agencia se atendrá a lo señalado en el artículo 11 de la Ley 23/1992, de 30 de julio, de seguridad privada, y el artículo 71 y siguientes de su Reglamento de desarrollo, aprobado por Real Decreto 2364/1994, de 9 de diciembre.

Por último, y según la legislación vigente, la empresa que resulte adjudicataria del nuevo contrato de seguridad deberá subrogar al personal de seguridad privada que estuviese realizando estas tareas en los distintos centros de trabajo, por lo que la Agencia en ningún caso tenía previsto la rescisión de ningún tipo de contrato. A la vista del informe, se concluyó la investigación (08002289).

Se recibieron dos quejas por presuntos malos tratos a menores en centros de internamiento. Una de ellas, presentada por un tercero, no aportaba dato alguno de identificación del menor objeto de los malos tratos, por lo que se solicitó que facilitare a la Institución los datos correspondientes para proceder a abrir una investigación, si bien, hasta el momento no se han recibido (08015970).

— La segunda se trataba de la denuncia formulada por el padre de un menor interno en el Centro de Menores Marcelo Nessi de Badajoz, manifestando que presuntamente está sufriendo malos tratos físicos y psicológicos en ese centro; que le están abriendo expedientes falsos; que no le dejaban realizar pliegos de descargo, y que le habían denegado las salidas al exterior desde que ha entrado, siendo el centro de régimen semiabierto. Los hechos se pusieron en conocimiento inmediato de la Fiscalía General del Estado, para la comprobación de los mismos y la adopción de las medidas oportunas. La Fiscalía ha comunicado a la Institución el traslado de la queja al Juez de Menores y la apertura de la correspondiente investigación, de la que remitiría informe (08015970).

Otra queja, por estar fundada exclusivamente en la disconformidad con la resolución judicial recaída en el procedimiento, no fue admitida (08017967).

A lo largo del año 2008 se han realizado visitas a los siguientes centros de internamiento: Centro de Menores por medida judicial San Jorge, Zaragoza; Centro de Menores La Cañada, Ciudad Real; Centro Socio-Educativo Juvenil del Gobierno de Cantabria, Maliaño (Cantabria); Centro de Menores Vicente Marcelo Nessi, Badajoz, Centro de Internamiento Medina Azahara, Córdoba.

En las visitas se comprobó que el estado de las instalaciones y los equipamientos de los centros referidos no presentaban deficiencias reseñables.

En la visita efectuada al Centro de Menores por medida judicial San Jorge, de Zaragoza, se hallaba presente la Juez de Menores, quien mantuvo una entrevista con los asesores de la Institución, exponiendo los problemas a los que se enfrentaba en su jurisdicción –que, por otra parte, son comunes a todos los juzgados de menores–, entre ellos, la insuficiencia de la plantilla de funcionarios en el juzgado, la necesidad de especialización de los mismos

en materia de responsabilidad penal del menor, la falta de estabilidad de la plantilla por falta de incentivos económicos y profesionales, el no disponer de servicio de guardia. También refería la necesidad de que los equipos técnicos contaran con mayor número de profesionales para elaborar oportunamente los preceptivos informes y, finalmente, abogaba por una mayor estabilidad de los funcionarios que cumplen las funciones de seguridad en los juzgados de menores.

En las entrevistas mantenidas con los directores del centro y los internos, se comprobó que, como viene siendo habitual, son pocos los abogados de oficio que mantienen contacto con los menores, salvo el día del juicio, a pesar de que el equipo directivo fomenta la comunicación entre ambos, animando al menor a que llame a su abogado.

Por ello se iniciaron las correspondientes quejas de oficio con los colegios de abogados, y allí donde se detectaron estas deficiencias, se formularon los oportunos recordatorios de deberes legales de cumplir las obligaciones previstas en la Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita, en cuanto a desempeñar sus funciones de asistencia y defensa de forma real y efectiva hasta la terminación del proceso en la instancia judicial y, en su caso, la ejecución de las sentencias, teniendo en cuenta las peculiaridades que para estos procedimientos judiciales establece la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores (08019811 y 08019810).

Asimismo, y con el fin de conseguir rapidez y eficacia a las comunicaciones entre los menores internados y los órganos judiciales y fiscales, se instó a las administraciones competentes a la implantación de los medios de comunicación audiovisuales que fueren precisos (08019809).

1.4. Quejas relacionadas con el derecho de familia

Según los datos proporcionados por el Consejo General del Poder Judicial, hasta el 30 de diciembre de 2008, funcionaban en España 88 juzgados de familia, la mayor parte de ellos ubicados en las capitales de provincia. Con fecha de 31 de diciembre de 2008 entraron en funcionamiento 8 juzgados de familia más, por lo que el número actual es de 96.

Fuera de la localidad en donde se encuentran estos juzgados, todos los asuntos de familia, protección de menores y tutelas son competencia de los juzgados de primera instancia e instrucción, o sólo de los de primera instancia en las localidades donde se encuentre separada la jurisdicción civil de la penal.

Por otra parte, hay que tener en cuenta que la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de medidas de protección integral contra la violencia de género, introduce el artículo 87 ter. en la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, según el cual, los juzgados de violencia sobre la mujer podrán conocer en el orden civil, en todo caso de conformidad con los procedimientos y recursos previstos en la Ley de Enjuiciamiento Civil, de los siguientes asuntos: filiación; maternidad y paternidad; nulidad del matrimonio; separación y divorcio; los que versen sobre relaciones paterno filiales; los que tengan por objeto la adopción o modificación de medidas de trascendencia familiar; los que versen exclusivamente sobre guarda y custodia de hijos e hijas menores o sobre alimentos

reclamados por un progenitor contra el otro en nombre de los hijos e hijas menores. Los que versen sobre la necesidad de asentimiento en la adopción y los que tengan por objeto la oposición a las resoluciones administrativas en materia de protección de menores.

En relación con el reparto competencial de esta materia, el Defensor del Pueblo sigue manteniendo su criterio sobre la necesidad de contar con una jurisdicción de familia propia, independiente y autónoma, encargada de resolver todas las consecuencias que se derivan de las crisis de convivencia, como ya propuso en dos ocasiones al Ministerio de Justicia, en el mes de septiembre de 2001 y, posteriormente, en la recomendación efectuada en el mes de julio de 2004, que no fue aceptada en este punto, precisamente porque, entre otros extremos, estaba previsto encomendar a los juzgados de violencia sobre la mujer, la materia antes expuesta y porque, según el Ministerio de Justicia, la creación de estos juzgados podía incidir en la carga de trabajo de los juzgados de familia existentes en aquel momento, de forma que, entonces, no resultaba posible valorar. Por otra parte, el ministerio consideraba que no existía un número suficiente de asuntos en materia de familia que justificare su implantación en todo el territorio nacional (0220559).

Sin embargo, diversos colectivos de jueces y abogados consideran que la atribución de competencias civiles a los juzgados de violencia sobre la mujer no está cumpliendo los objetivos que se pretendían –ofrecer una respuesta judicial única y especializada– sino que coexisten jueces de violencia sobre la mujer especializados, jueces de violencia sobre la mujer que compatibilizan otras causas con las de violencia, jueces de primera instancia y jueces de familia. Por otro lado, el deslinde de competencias entre estos juzgados de violencia sobre la mujer y los juzgados de familia resulta poco claro, lo que da lugar a cuestiones de competencia entre los distintos juzgados, dilatando en exceso la obtención de una resolución en materia de derecho de familia, a lo que hay que añadir las incidencias que normalmente se producen en el curso del proceso penal.

Ejemplo de esto último es la queja de un ciudadano que expuso que el Juzgado de Instrucción número 6 de Almería en autos de divorcio contencioso dictó Sentencia de 17 de septiembre de 2006, en la que se confirmaban las medidas provisionales, previamente adoptadas, en cuanto a la regulación del derecho de visitas del compareciente a su hija menor.

Para la modificación, del que considera un régimen restrictivo de visitas, su representación legal presentó el 2 de julio de 2007 escrito de demanda de modificación de medidas adoptadas.

Con fecha 5 de julio de 2007, el Juzgado de Instrucción número 6 de Almería en el procedimiento de modificación de medidas definitivas dictó auto de inhibición del conocimiento de la demanda a favor del Juzgado de Violencia Doméstica número 1 de Almería.

Por su parte, el Juzgado de Violencia Doméstica número 1 de Almería, en el procedimiento de modificación de medidas definitivas, se inhibió en dos ocasiones, mediante Autos de fechas 13 de septiembre de 2007 y 28 de diciembre de 2007, a favor del Juzgado de Primera Instancia número 6 (familia) de Almería.

El compareciente se lamenta de que después de más de siete meses de presentada la demanda, el problema no reside ya en que ésta haya sido o no resuelta, sino en que ni tan siquiera se haya iniciado su tramitación, por una disputa formalista entre órganos judiciales que está dando lugar, por un lado, a la desatención del superior interés de una menor de cinco años que puede afectar a su desarrollo psico-emocional y, por otro, a una merma del derecho fundamental a obtener la tutela efectiva de jueces y tribunales (08002544).

También compareció una ciudadana exponiendo que no se le había dado respuesta por los órganos judiciales a su petición efectuada en fecha 24 de julio 2007 de que se le autorizare la venta del piso de carácter ganancial –su vivienda habitual–, para hacer frente al pago de un crédito que se hallaba próximo a su vencimiento. Al respecto, manifiesta que de tal pretensión conoció en un primer momento el Juzgado de Primera Instancia número 25 de Madrid, que se inhibió a favor del Juzgado de Violencia sobre la Mujer número 6 de Madrid por Auto de 17 de diciembre de 2007, si bien, el 24 de abril de 2008, este último no aceptó la competencia y acordó la devolución de las actuaciones al primero (06047403).

Continúa siendo objeto de denuncia ante la Institución la insuficiencia de equipos psicosociales en los juzgados con competencias en materia de familia para atender las demandas de los jueces, que han experimentado un notable incremento desde la creación de los equipos, ya en cuanto al número de informes que se solicitan, ya debido a la mayor intervención en las exploraciones de los hijos menores de edad, en las valoraciones de guarda y custodia compartida y en los seguimientos relacionados con los puntos de encuentro, centros de orientación familiar y en la mediación intrajudicial; lo que conlleva demoras en la emisión de los preceptivos informes (08005696 y 08002200).

En lo que se refiere a la actuación de los equipos psicosociales de los juzgados y los informes que estos realizan, esta Institución mantiene abierta una investigación de carácter general con la Administración central y las distintas administraciones autonómicas con competencias en la materia, así como con la Fiscalía General del Estado, el Consejo General del Poder Judicial y el Consejo General de Colegios Oficiales de Psicólogos. En tal investigación, ya próxima a su finalización, se están valorando los distintos informes remitidos por tales órganos sobre el régimen jurídico de los equipos psicosociales, requisitos de titulación y formación exigida a los profesionales integrantes de los equipos, así como procedimientos o protocolos de actuación de los mismos, solicitados por el Defensor del Pueblo, a los efectos de instar, en su caso, las medidas oportunas para que se corrijan las deficiencias que pudieren advertirse en el funcionamiento de los equipos y puedan desempeñar eficazmente la labor que tienen encomendada en garantía de los derechos de todos los justiciables, y, especialmente, en garantía del interés de los menores (06017903).

Durante el año 2008, se han venido recibiendo numerosas quejas de ciudadanos, poniendo de manifiesto su malestar con el funcionamiento de los puntos de encuentro familiar. Muchas de las quejas versaban sobre la disconformidad con el contenido de la resolución judicial que fija el régimen de visitas o simplemente trataban de meras discrepancias de carácter subjetivo, relacionadas con los profesionales que prestan sus servicios en los puntos de encuentro, y, por tanto, ajenas a las competencias de esta Institución (08000850 y 08008163).

Sin embargo, al tratarse de una materia que afecta sensiblemente a los intereses del niño y a su bienestar, especialmente, en lo referente a los problemas que plantean las relaciones paterno-filiales en situaciones de crisis familiar, ya judicializada, se mantuvieron distintas reuniones con coordinadores, responsables y usuarios de diversos puntos de encuentro. También se fueron recabando informes de las distintas administraciones implicadas, en el curso de la tramitación de las distintas quejas individualmente presentadas; lo que ha permitido a la Institución conocer la situación actual de estos servicios y los problemas que plantean.

La primera constatación es que, lejos de existir una situación homogénea en todo el Estado, el servicio no se presta en todos los partidos judiciales, pues no todos ellos cuentan con un punto de encuentro familiar, ni todos los que cuentan con el servicio disponen de los suficientes para atender a las necesidades crecientes.

Tampoco existe una homogeneidad en la prestación de dichos servicios, no ya en el ámbito estatal, sino dentro de cada comunidad autónoma, pues en cada una de ellas existe una red de puntos de encuentro con modelos diferenciados de dependencia competencial, de gestión y de financiación.

Los problemas comunes a la mayoría de los existentes son: la falta de instalaciones adecuadas y de recursos tanto personales como materiales ante las nuevas funciones que se encomiendan a los profesionales que prestan sus servicios en dichos puntos de encuentro; la falta de protocolos de actuación adecuados a los diferentes tipos de intervenciones que realizan aquellos, y la insuficiencia de medidas de seguridad de los edificios en los casos de violencia de género.

Otro problema no menos relevante es el abuso del recurso que, como señalan los propios jueces y los responsables de los puntos de encuentro, viene siendo utilizado sistemáticamente ante cualquier mínima discrepancia entre los progenitores en relación con el régimen de visitas, olvidando que se trata de restablecer una situación no normalizada en las relaciones paterno-materno-filiales con la colaboración de profesionales, y que la intervención no siempre es necesaria ni debe prolongarse indefinidamente pues no resulta conveniente para los menores afectados.

La falta de una regulación mínima sobre los aspectos antes mencionados, así como la heterogeneidad de su organización y funcionamiento y la falta de control de los puntos de encuentro existentes, genera inseguridad jurídica, tanto para el usuario como para los trabajadores que prestan sus servicios en estos centros, y es caldo de cultivo de numerosos conflictos y reclamaciones ante las administraciones, la mayoría de ellas injustificadas, pero que finalmente, redundan en perjuicio del interés del menor y pervierten los fines para los que fueron creados.

Por otra parte, hay que resaltar que entre las conclusiones adoptadas en el Seminario "Encuentro de Jueces y Abogados de Familia: Incidencia de la Ley de Enjuiciamiento Civil en los Procesos de Familia", organizado por el Consejo General del Poder Judicial y la Asociación Española de Abogados de Familia, celebrado en Madrid en noviembre del 2003, ya se manifestó la necesidad y la importancia de contar con puntos de encuentro en todos los partidos judiciales. Indicándose, igualmente, que las administraciones públicas se tienen que implicar en la regulación de estas entidades, en su homologación o formación necesaria para la creación del punto de encuentro, así como en la necesidad

de que exista un control y colaboración entre el punto de encuentro y el juzgado de familia.

Por ello se consideró oportuno reabrir una investigación iniciada en el año 2003 con el Ministerio de Justicia y con las consejerías competentes de las distintas comunidades autónomas para conocer cuál era la situación en la que se encontraba en nuestro país la denominada "mediación familiar", que se hizo extensiva a los puntos de encuentro, y, en la que se pudo constatar que la mayoría de las administraciones habían desarrollado actuaciones en relación con los puntos de encuentro, ofreciendo el servicio a los ciudadanos, sin contar con marco normativo alguno que regulare sus competencias, las funciones del personal que prestaba sus servicios en ellos, la cualificación profesional exigible a los mismos, etc. Por todo ello, se dirigieron sendas recomendaciones a las comunidades autónomas para que se aprobara la correspondiente ley reguladora de tal servicio público.

Al mismo tiempo, se dirigió, en fecha 21 de diciembre de 2004, al Ministerio de Justicia una recomendación sobre la necesidad de una regulación que estableciera las condiciones básicas de la mediación familiar y puntos de encuentro, sin perjuicio de las competencias que tienen asumidas las comunidades autónomas sobre la materia. La contestación de ese ministerio se recibió en fecha 12 de mayo de 2005 y en la misma se señalaba que, en el proyecto de Ley de modificación del Código Civil en materia de separación y divorcio, se había incluido la disposición final tercera en la que se señalaba que el Gobierno remitiría a las Cortes un proyecto de ley sobre mediación, basado en los principios establecidos en las disposiciones de la Unión Europea y, en todo caso, en los principios de voluntariedad, imparcialidad, neutralidad y confidencialidad, con respeto a los servicios de mediación creados por las comunidades autónomas.

En esta ocasión, el Defensor del Pueblo solicitó un nuevo informe ampliatorio al respecto.

En relación con la regulación de la mediación familiar por ley estatal, el Ministerio de Justicia ha informado que el 24 de mayo de 2008 fue publicada en el *Diario Oficial de la Unión Europea* la Directiva 2008/52/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2008, sobre ciertos aspectos de la mediación en asuntos civiles y mercantiles, entrando en vigor el 13 de junio de 2008. El plazo para la transposición de la directiva finaliza en mayo de 2010 (con excepción de su artículo 10, relativo a la información sobre los órganos jurisdiccionales y autoridades competentes para recibir una solicitud, al que deberá darse cumplimiento antes del 21 de noviembre de 2010).

La iniciativa legislativa en esa materia fue asumida por el Ministerio de Justicia el 29 de mayo de 2008 y, en la actualidad, se está elaborando un borrador de anteproyecto de ley al respecto.

En lo que se refiere a la posibilidad de regulación básica de los puntos de encuentro familiar, el ministerio pone de manifiesto que, al tratarse de centros de prestación de un servicio social, su regulación no corresponde al Estado, sino a las comunidades autónomas. No obstante, comunica que el Real Decreto 613/2007, de 11 de mayo, por el que se crean y regulan el Consejo y el Observatorio Estatal de Familias, prevé que un representante del Ministerio de Justicia, con rango de director general o asimilado,

forme parte tanto de uno como de otro órgano, que, en definitiva, tienen participación en la elaboración de las políticas públicas en materia de familia y puntos de encuentro, tanto a nivel estatal como autonómico.

El ministerio manifestó, con fecha de 26 de diciembre de 2008, su disposición para efectuar cualquier actuación adicional que el asunto requiera, por lo que continúa la tramitación de la queja con los fines ya expuestos (0305008).

1.5. Registro Civil

El Registro Civil es el reflejo del estado civil y de la situación jurídica de la persona en la sociedad en la que se desenvuelve como marco de sus relaciones privadas, públicas y administrativas, y constituye la prueba de los hechos inscritos. La obtención de documentos expedidos en exclusiva por el Registro Civil, tales como certificaciones de nacimiento, de defunción, de matrimonio, y la resolución de expedientes de matrimonio, de nacionalidad o de nacimiento son premisa imprescindible para el reconocimiento de determinadas circunstancias personales que condicionan el ejercicio de derechos y libertades, y el cumplimiento de deberes.

Un mal funcionamiento de esa institución, especialmente el retraso en resolver, en expedir un documento, en proceder a una inscripción o en dar respuesta a una petición o consulta, repercute de forma negativa en el desenvolvimiento cotidiano de la persona en la sociedad.

En sucesivos informes anuales, el Defensor del Pueblo ha venido llamando la atención sobre el deficiente servicio prestado, tanto por el Registro Civil Central, como por los registros municipales y los registros civiles consulares, que ha constatado a través de la multitud de quejas recibidas, y de las distintas investigaciones iniciadas con los organismos competentes, sin que, hasta la fecha, y a pesar de las medidas que se han ido adoptando, se haya conseguido la agilización del servicio, a la vista del constante incremento de las denuncias de los ciudadanos ante esta Institución.

También los medios de comunicación reflejan el descontento de los ciudadanos con el servicio que prestan los registros civiles en toda España, que califican de alarmante y tercermundista y, en ocasiones, de penoso y humillante, considerando al Registro Civil como el servicio público de entre los de peor funcionamiento en nuestro Estado.

Durante el año 2005, se tramitaron en el Área de Justicia y Violencia Doméstica de esta Institución 476 quejas de los ciudadanos, 319 nuevas, en relación con el funcionamiento del Registro Civil; en el año 2006, 767 quejas, 499 nuevas; en el año 2007 se elevaron a 825, 509 de ellas nuevas; en el año 2008 se han recibido 550 quejas nuevas sobre dicha materia y se tramitaron un total de 821.

Por su parte, la Memoria del Consejo General del Poder Judicial del año 2008, referida al año 2007, destaca un fuerte aumento en el volumen de reclamaciones por actuaciones de los registros civiles con respecto al año anterior, y que constituyen el 40,4 por ciento del total las reclamaciones que se presentan ante la Unidad de Atención al Ciudadano dependiente de dicho órgano constitucional.

Es significativo y un claro reflejo del mal funcionamiento de este servicio público, el que, prácticamente, en el 100 por cien de las quejas presentadas contra el Registro Civil el ciudadano tiene razón y está justificada su denuncia.

A la vista del número de quejas que nos llegan y de las contestaciones que se reciben desde la Secretaría de Estado de Justicia, se deduce que se están considerando como normales situaciones manifiestamente irregulares. Como ejemplo, en un informe remitido por esa Secretaría de Estado, literalmente se dice: "… 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".

Sin embargo, como quedó expuesto, las quejas no se limitan al Registro Civil Central, sino que se extienden al funcionamiento de los registros municipales, donde la expedición de certificaciones puede demorarse hasta extremos incomprensibles, como en el caso expuesto por un ciudadano, que solicitó en fecha 24 de octubre de 2005, a través del Registro Civil de Collado Villalba (Madrid), certificación literal de nacimiento al Registro Civil de Deifontes (Granada) y, debido a una serie concatenada de errores –según informe de la Secretaría de Estado de Justicia–, hasta al menos el pasado día 30 de octubre de 2008, el interesado todavía no había recibido la mencionada certificación ni tampoco había sido recibida en el Registro Civil de Collado Villalba (05039181).

También se han recibido numerosas denuncias sobre las esperas que han de soportar los ciudadanos para realizar gestiones ordinarias debido a la avalancha de demandantes de los servicios del Registro Civil, lo que obliga a personarse durante días consecutivos desde primeras horas de la mañana en la oficina del registro y permanecer durante horas en la calle hasta el momento en el que se reparten los números diarios para la realización de cualquier trámite, resultando frecuente que, a pesar de haber estado haciendo cola varias horas en la calle de madrugada, en el momento de entregar los números queden fuera del cupo previsto (08000881).

Además, según un gran número de denuncias, en determinadas oficinas del Registro Civil de otros muchos municipios, como el de Alicante, se exige, antes de otorgar un turno, una entrevista previa para la revisión de la documentación y si ésta se encuentra en orden, se otorga el turno para iniciar la tramitación, dando hora y fecha para tal fin.

Según algunos interesados para dicha entrevista previa sólo se admiten diariamente a diez personas, con lo cual, las personas que aspiran a estar entre esas escasas diez se pasan toda la noche hasta las nueve de la mañana en que comienza la atención al público, a la intemperie, durmiendo en improvisadas camas de cartón, tapándose con hojas de periódicos, mantas o lo que tengan a mano (08001266).

Otros ciudadanos manifiestan su disconformidad con el hecho de que, tras obtener el turno correspondiente, para el trámite de inicio del expediente, hayan sido citados para efectuarlo 21 meses después de haberlo solicitado, con la consecuencia perjudicial de que se produce la caducidad de los documentos que preceptivamente se han de aportar para iniciarlo (08018330).

Similares quejas se presentan en relación con los registros consulares, así como la deficiente información, el trato desconsiderado que reciben del personal que presta sus

servicios en aquellas oficinas y las dilaciones en las comunicaciones entre dichos registros y los registros civiles municipales y Registro Civil Central o con la propia Dirección General de los Registros y del Notariado. Un ejemplo de lo anterior es la tardanza de casi 2 años del Consulado General en Lima en la remisión de un expediente, solicitada por la Dirección General de los Registros y del Notariado, durante la tramitación de un recurso interpuesto contra una resolución del cónsul y que hasta la fecha se encuentra pendiente de efectuar (06013409).

En lo referente a la tramitación de los distintos expedientes, se constatan retrasos de 4 años para la resolución de un expediente de nacionalidad (08017802); de 2 años para las inscripciones de matrimonio celebrado entre españoles y extranjeros (08014505), o para la inscripción de las adopciones internacionales (08000520).

También se han recibido en la institución del Defensor del Pueblo numerosas quejas sobre el estado y la insuficiencia de las instalaciones (08005852), los errores que se producen en la tramitación de los expedientes y en las inscripciones y anotaciones (08015391), del trato que reciben de los funcionarios del Registro Civil, en particular del personal que presta sus servicios en los registros civiles consulares (08023525, 08004316 y 08015078).

En otras ocasiones son los propios jueces de primera instancia encargados de los registros civiles, desbordados por la carga de trabajo que soportan, quienes se han dirigido a la Institución exponiendo la situación de la oficina y el descontento de los administrados y del personal que presta sus servicios, que se ve impotente para atender las peticiones que recibe.

Es el caso del juez encargado del Registro Civil de Arrecife (Las Palmas), que participaba al Defensor del Pueblo de las previsibles reclamaciones de los usuarios ante la instauración del sistema de cita previa, según el cual el ciudadano deberá solicitar que se le señale día y hora para la iniciación del expediente, convocándole telefónicamente a una comparecencia, de modo que la entrega o remisión de la documentación sería devuelta por la oficina, ante la imposibilidad de dar curso a lo instado, pues existía una lista de espera de unos 2.600 ciudadanos que se verían perjudicados si se atendieran las peticiones recibidas por correo ordinario o mensajería, o personación sin cita, además de que colapsarían el Registro Civil. Manifestaba el juez que la afluencia diaria de ciudadanos era tal que llegaba a suponer un problema de orden público (06050513).

Al margen de la situación del Registro Civil de esta localidad en concreto, que ha experimentado un notable incremento poblacional durante los últimos años, se advierte que la sobrecarga de trabajo y la insuficiencia de medios materiales y personales que soportan los registros civiles es un problema generalizado. La mayoría de los jueces encargados del Registro Civil deben compatibilizar estas funciones con las propiamente jurisdiccionales, lo que supone de hecho la imposibilidad de una dedicación permanente a las funciones propias del Registro Civil, y a las actuaciones que requieren la inmediación del encargado, que se han visto incrementadas en los últimos tiempos, por lo que reclaman soluciones urgentes. El Pleno del Consejo General del Poder Judicial de fecha 12 de noviembre de 2008, ha aprobado el Plan de Modernización de la Justicia, que incluye, entre las medidas que se proponen, en el apartado 6.9 dedicado al impulso de las reformas procesales, la desjudicialización de los registros civiles.

El Defensor del Pueblo es consciente del desafío que supone una reforma del sistema de Registro Civil, dada la complejidad de los problemas que plantea, entre ellos, el de la informatización de los juzgados de paz de toda España y la digitalización de todas las páginas de los libros de registros civiles y juzgados de paz que en la actualidad se está acometiendo. Sin embargo, y a pesar de tales dificultades, el funcionamiento de los registros civiles precisa, con carácter urgente, adaptarse a los criterios de eficacia y rapidez exigibles a toda Administración en el siglo XXI.

La Secretaría de Estado de Justicia ha admitido en un informe remitido a esta Institución las disfunciones en la gestión de los medios personales adscritos a los registros civiles, una vez que se ha producido el traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a las comunidades autónomas, al ejercer el Ministerio de Justicia sus competencias de forma concurrente con las de las comunidades autónomas. Por lo que, consciente de la trascendencia que la organización de los registros tiene para los ciudadanos, independientemente de cuál sea la Administración pública competente, ha puesto en conocimiento del Defensor del Pueblo que en la pasada Conferencia Sectorial de Administración de Justicia se acordó proponer la creación de la comisión permanente sobre la mejora del funcionamiento de los registros civiles, donde se estudiarán las propuestas para mejorar su funcionamiento en temas tales como la gestión de colas, la digitalización de los libros o las nuevas demandas sociales (08000881).

1.6. Abogados

En el año 2008 se han tramitado en la Institución un total de 221 quejas, 171 de ellas nuevas, relacionadas con la actuación de los abogados y con los colegios profesionales. Hay que señalar, sin embargo, que gran parte de las mismas se referían a disconformidades de los interesados con la actuación de su letrado, atribuyéndole la responsabilidad de que sus pretensiones no hubieran sido estimadas por los jueces o tribunales, o también con las resoluciones dictadas por los citados colegios en los expedientes que tramitan, o con las resoluciones de las Comisiones de Asistencia Jurídica Gratuita denegatorias del reconocimiento del derecho a la asistencia jurídica gratuita.

Respecto de la actuación desarrollada por un letrado en el ejercicio de su actividad profesional, se informa al compareciente de que de tales actuaciones pueden derivarse responsabilidades civiles, penales y/o disciplinarias.

La responsabilidad de carácter civil o penal se dirime ante los jueces y tribunales, según las normas que establece nuestro ordenamiento jurídico vigente (artículos 78 y 79 del Real Decreto 658/2001, de 22 de junio), no pudiendo en este caso intervenir esta Institución, ya que carece de facultades para suplir la legitimación de los particulares ante los órganos jurisdiccionales y porque el principio de independencia judicial obliga a que ningún otro poder o autoridad distinta de los órganos judiciales pueda pronunciarse sobre los asuntos sometidos a los tribunales.

Por su parte, la responsabilidad disciplinaria se puede exigir ante el Colegio de Abogados al que pertenece el letrado (artículos 80 y siguientes del Real Decreto 658/2001, de 22 de junio, por el que se aprueba el Estatuto General de la Abogacía) y el Defensor del Pueblo únicamente intervendría en el supuesto de que, una vez planteada en forma la

reclamación ante el colegio correspondiente, el interesado no recibiera respuesta expresa a la misma en un plazo prudencial.

Ejemplos más destacados de dicha intervención son:

— Ante el Colegio de Abogados de Badajoz

Una ciudadana que pretendía demandar al Colegio de Abogados de Badajoz y al letrado de ese colegio, siguiendo la sugerencia del Consejo General de la Abogacía, se dirigió a la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita de Badajoz, exponiendo por escrito su pretensión con fecha 17 de mayo de 2007, sin obtener contestación. Iniciada una investigación, la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita de Badajoz informó y acreditó que, con fecha 20 de junio de 2007, remitió escrito al Decano del Colegio de Abogados de Badajoz solicitando que se emitiera el correspondiente informe acerca de la copia del escrito de reclamación, contra ese Colegio de Abogados y contra el letrado. Con fecha 21 de septiembre de 2007, la comisión reiteró por escrito a ese colegio la petición formulada para que, a la vista de las manifestaciones de la reclamante, practicara las diligencias que fueran necesarias al objeto de aclarar las quejas por la actuación de dos profesionales del turno de oficio.

La Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita de Badajoz informó a esta Defensoría de que, a fecha 6 de octubre de 2008, seguía sin recibir respuesta de ese colegio, por lo que con el fin de completar la investigación iniciada el Defensor del Pueblo en octubre de 2008, se dirigió al Colegio de Abogados de Badajoz, a fin de que informare al respecto, sin que, hasta la fecha, se haya recibido en la Institución el preceptivo informe (08008214).

Tampoco se ha recibido el informe solicitado por el Defensor del Pueblo al referido Colegio de Abogados de Badajoz con fecha 26 de marzo de 2007, en relación con una queja formulada por una ciudadana contra la actuación de un letrado de dicho colegio y contra el propio colegio, por la insuficiencia de la información que le facilitó al respecto. La última petición de informe al decano se efectuó el 16 de octubre de 2008 (07002794).

Se inició una investigación con el mismo colegio en relación con un expediente incoado con fecha de 11 de abril de 2007, por la actuación profesional de un letrado. En julio de 2007, el colegio informa a la Institución de que el expediente se encuentra pendiente de resolución ante la Comisión Deontológica. Después de tres requerimientos efectuados por el Defensor del Pueblo el colegio informa, con fecha de 25 de junio de 2008, que el expediente se había archivado (07017735).

— Ante el Colegio de Abogados de Toledo

A pesar de las solicitudes de información, cursadas al Colegio de Abogados de Toledo, a través de la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita de Toledo con fechas de 18 de enero, 19 de febrero y 29 de abril de 2008, en relación con unas diligencias informativas abiertas con ocasión de una queja presentada por un ciudadano, contra la actuación de un letrado adscrito al turno de oficio de dicho colegio, la Comisión de Asistencia Jurídica no ha obtenido del colegio, hasta el momento, la información relacionada con aquel expediente, por lo que el Defensor del Pueblo en fecha reciente ha solicitado la adopción de las medidas legales oportunas (07028169).

Con el mismo colegio se abrió una investigación, por las demoras en la tramitación de un expediente incoado contra un letrado en virtud de una reclamación de un ciudadano el 6 de febrero de 2007. El expediente se resolvió por Acuerdo de fecha 30 de octubre de 2008. Durante la tramitación de la queja abierta por la Institución también se produjeron demoras en la remisión de la información solicitada al colegio (07027962).

— Ante el Colegio de Abogados de Palencia

El motivo de la intervención del Defensor del Pueblo en este caso se produjo por haber archivado la Junta de Gobierno un expediente por falta de comparecencia del denunciante, sin comprobar que el requerimiento efectuado al mismo para que compareciera había sido recibido por correo ordinario por aquel con fecha posterior a la señalada para tal comparecencia.

Por ello, se efectuó al colegio un recordatorio del deber legal de practicar las notificaciones a los interesados en la tramitación de los expedientes seguidos ante dicho colegio, cumpliendo los requisitos establecidos en los artículos 58 y 59 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

La queja continúa abierta para conocer las medidas adoptadas por el colegio para restablecer en sus derechos al interesado, lesionados a consecuencia del incumplimiento de dicho deber legal (08009078).

Por demoras en la tramitación de expedientes, o por la falta de contestación a escritos presentados, se encuentran también abiertas otras quejas con los Colegios de Abogados de: Lanzarote (07021943), Barcelona (08016609) y Huelva (08013504).

También por retrasos en la resolución de un recurso de alzada se encuentra abierta una investigación con el Consejo General de la Abogacía Española, que se encuentra pendiente del informe que preceptivamente ha de remitirse a esta Institución (08012585), y otra con el Consejo Valenciano de Colegios de Abogados, cuyo presidente ha reconocido la demora existente en la resolución de un recurso presentado el 22 de abril de 2008, manifestando que la causa de ello es una acumulación puntual en la interposición de recursos que se había multiplicado por tres en los últimos tiempos. Se prevé que el recurso podría resolverse en la primera mitad del año 2009 (07030456).

1.7. Procuradores

El número de quejas recibidas durante el año 2008, relacionadas con los procuradores de los tribunales resulta insignificante, y, en cualquier caso, la disconformidad de un cliente con la actuación desarrollada por su procurador, al igual que lo dicho respecto de las disconformidades con la actuación profesional de un abogado, escapan de las facultades de supervisión del Defensor del Pueblo, dado que las relaciones entre un particular y su procurador son de índole jurídico privado, quedando su conocimiento y valoración fuera del ámbito de nuestras competencias

No ocurre lo mismo con los colegios de procuradores –que ostentan la condición de corporaciones de derecho público, conforme establece el artículo 1º de la Ley 2/1974,

de 13 de febrero, reguladora de los colegios profesionales, modificada por la Ley 74/1978, de 26 de diciembre, así como en los artículos 2 y 77 del Estatuto general de los procuradores, aprobado por el Real Decreto 1281/2002, de 5 de diciembre–, pues, en cuanto desempeñan funciones de naturaleza pública, sus actos están sujetos a Derecho administrativo, son revisables a través de la jurisdicción contencioso-administrativa y susceptibles de supervisión por el Defensor del Pueblo.

En este sentido, con fecha de 6 de julio de 2007 un ciudadano solicitó la intervención del Defensor del Pueblo, ante el desconocimiento del estado de tramitación de una queja formulada ante el Colegio de Procuradores de Málaga el 17 de noviembre de 2006 contra un procurador, por no haberse personado ante la Audiencia Provincial de Málaga en un recurso de apelación interpuesto.

Solicitado el informe del referido colegio, el decano, con fecha de 18 de septiembre de 2007, comunicó, entre otros extremos, que se había incoado expediente informativo para dilucidar la posible responsabilidad deontológica en la que pudiere haber incurrido el procurador.

Con posterioridad, en fecha de 4 de junio de 2008, se informa a la Institución del archivo del expediente informativo, por Resolución de la Junta de Gobierno del Colegio, fechada el 26 de septiembre del año anterior (2007). En los antecedentes de tal resolución se manifiesta que el procurador reconoce que no presentó el escrito de personación ante la Audiencia, sin embargo se acuerda "a la vista de las circunstancias expuestas" que no procede sanción alguna.

Habida cuenta de la falta de razonamientos expresados en la resolución que pudieren fundamentar la adopción del acuerdo de archivo, esta Institución solicitó al Colegio de Procuradores la remisión del expediente completo.

El Decano del Colegio de Procuradores, mediante escrito de 8 de octubre de 2008, manifestó que no accedía a tal solicitud, por "entender que en este supuesto si se envía copia al Defensor del Pueblo, se estaría vulnerando la confidencialidad y el particular podría tener acceso a un expediente que le está vedado".

Con fecha de 28 de noviembre de 2008, el Defensor del Pueblo, dirigió al Decano del Colegio de Procuradores de Málaga un recordatorio del deber legal, establecido en el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/1981, del Defensor del Pueblo, que todos los poderes públicos tienen que auxiliar, con carácter preferente y urgente, al Defensor del Pueblo en sus investigaciones e inspecciones, informándole asimismo de que, de conformidad con el artículo 22.1 aquel podrá solicitar a los poderes públicos todos los documentos que considere necesarios para el desarrollo de su función incluidos aquellos clasificados con el carácter de secreto de acuerdo con la ley –lo que no es el caso–. Además se le informó, de un lado, que de conformidad con la citada ley orgánica, a los efectos de comprobación e investigación en una queja, no podrá negársele el acceso a ningún expediente o documentación administrativa relacionada con la actividad o servicio objeto de la investigación (artículo 19.2), de otro, que las investigaciones que realice el Defensor del Pueblo y el personal dependiente del mismo así como los trámites procedimentales, se verificarán dentro de la más absoluta reserva, tanto con respecto a los particulares como a las dependencias y demás organismos públicos, sin perjuicio de las consideraciones que el Defensor del Pueblo considere oportuno incluir en sus informes a las Cortes Generales

(artículo 22.2 de la Ley Orgánica 3/1981, del Defensor del Pueblo). Se está a la espera del correspondiente informe de respuesta (07021273).

Merece destacarse también la intervención del Defensor del Pueblo para preservar el derecho fundamental de un ciudadano de acceso a la Justicia, para obtener una tutela judicial efectiva y el derecho a que se le designe un procurador de oficio que le represente en un procedimiento de concurso abreviado, seguido por el Juzgado de lo Mercantil número 2 de Madrid.

Los hechos que motivaron tal intervención son los siguientes: la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita de Madrid reconoció al interesado el derecho a la asistencia jurídica gratuita para presentar demanda de concurso voluntario, designándole procurador y letrado del turno de oficio.

La procuradora designada presentó la demanda de concurso voluntario, que fue admitida por el Juzgado de lo Mercantil, incoándose el concurso abreviado. Posteriormente, se notifica a la procuradora un Auto de 9 de octubre de 2007 y se le hace entrega de los oficios y edictos correspondientes para proceder a su diligenciado.

Con fecha 18 de octubre de 2007 la procuradora recibe del Colegio de Procuradores de Madrid un oficio de esa fecha, en el que se le informa de que se procede a dejar sin efecto la designación realizada el 16 de julio de 2007 por ese colegio, para representar al demandante en el Decanato de los juzgados mercantiles, con fecha de efectos de la anulación 16 de julio de 2007. Otro oficio con el mismo contenido y fecha fue remitido por el Colegio de Procuradores de Madrid al Decanato de los juzgados mercantiles de Madrid.

La procuradora el mismo 18 de octubre, a la vista del citado oficio, presentó un escrito ante el Juzgado de lo Mercantil número 2 para que se la tuviera por apartada y se suspendiera el curso del procedimiento, devolviendo los edictos y oficios entregados junto con el Auto de 9 de octubre.

El Juzgado de lo Mercantil número 2, con fecha 29 de octubre de 2007, dictó una providencia en la que se tiene por cesada a la procuradora y se requiere al demandante para que en el plazo de diez días proceda a designar un procurador de su elección.

El 15 de noviembre de 2007, el letrado de oficio presentó un escrito en el Colegio de Procuradores de Madrid, solicitando que la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita de ese colegio designara nuevo procurador de oficio para representar a su defendido en el concurso abreviado del Juzgado de lo Mercantil número 2 de Madrid.

El Colegio de Procuradores de Madrid en respuesta a la petición del letrado de oficio le comunica, mediante escrito de 16 de noviembre de 2007, que la Ley Concursal 22/2003, de 22 de julio, no prevé una serie de actuaciones que debieran tramitarse de oficio por los propios juzgados, lo que supone que dichas obligaciones recaigan en el procurador de oficio, al que no se le aporta lo necesario para ello. Por lo que, al considerar que ello contradice el espíritu de la gratuidad del derecho para el justiciable, la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita del Colegio de Procuradores de Madrid ha elevado un informe a la Comisión de Justicia Gratuita de la Comunidad de Madrid y al Ministerio de Justicia para que se establezcan los medios para garantizar esos puntos y, en tanto,

entiende esa Comisión que no se puede nombrar procurador del turno de asistencia jurídica gratuita hasta que no se resuelvan los puntos antes indicados.

A la vista de los hechos y actuaciones expuestas, esta Institución se dirigió al Decano del Colegio de Procuradores de Madrid llamando la atención sobre las siguientes cuestiones:

Primero. El derecho a la asistencia jurídica gratuita le ha sido reconocido al interesado por la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita de Madrid y dicho reconocimiento, de conformidad con el artículo 18 de la Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita, implica la confirmación de la designación provisional de procurador efectuada por el colegio profesional.

Segundo. La resolución que, de modo definitivo, reconoce el derecho a la asistencia jurídica gratuita puede ser impugnada, según el artículo 20 de la Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita, pero tal impugnación debe realizarse por escrito y de forma motivada en el plazo de cinco días desde el conocimiento de la resolución y ante el Secretario de la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita, correspondiendo al juez o tribunal la competencia para mantener o revocar la resolución de reconocimiento del derecho que ha sido impugnada.

Tercero. Al no haber sido revocada por juez o tribunal alguno, la resolución de reconocimiento del derecho a la asistencia jurídica gratuita del interesado por la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita de Madrid tiene plena vigencia y efectividad, y el reconocimiento de tal derecho comprende la representación gratuita por procurador en el procedimiento judicial, independientemente de la interpretación que el procurador pueda tener de la legislación aplicable, que en su caso se debe plantear ante el órgano judicial que conoce del asunto.

Cuarto. La Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita del Colegio de Procuradores de Madrid sin procedimiento previo alguno, mediante un oficio de 18 de octubre de 2007, carente de motivación y con efectos retroactivos, deja sin efecto la designación de un procurador de oficio, que había sido confirmado por resolución de la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita de Madrid reconociendo el derecho.

Quinto. El Juzgado de lo Mercantil número 2 de Madrid, a la vista del escrito de la procuradora y de los documentos que acompaña (oficio del Colegio de Procuradores de 18 de octubre de 2007, que carente de motivación y con efectos retroactivos deja sin efecto la designación de procurador de oficio), dicta una Providencia de 29 de octubre de 2007 por la que se tiene por cesada a la procuradora designada de oficio y se requiere al justiciable para que en el plazo de 10 días proceda a designar un procurador de su elección. Al respecto, se debe recordar que al interesado no le ha sido revocado su derecho a la asistencia jurídica gratuita y que el artículo 27 de Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita, impone que el reconocimiento del derecho a la asistencia jurídica gratuita llevará consigo la designación de procurador de oficio, sin que en ningún caso puedan actuar simultáneamente un abogado de oficio y un procurador libremente elegido.

De la queja también se dio traslado a la Fiscalía General del Estado, y a la Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia de la Comunidad de Madrid, para que adoptaren las medidas oportunas, con arreglo a la ley.

Se informó a la Institución de los debates mantenidos en el seno de la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita de Madrid, en relación con las solicitudes de designación de procuradores que debían ejercer sus funciones en los juzgados de lo mercantil, suscitados por la postura del Ilustre Colegio de Procuradores de Madrid, ante la posible repercusión negativa que pudieren tener las designaciones para tales profesionales, habida cuenta de las obligaciones que les impone la ley concursal en cuanto a los anuncios de declaración del concurso en el *Boletín Oficial del Estado*, y en determinados diarios de gran difusión (artículo 23), debiendo en estos últimos casos efectuar unos desembolsos económicos el procurador designado por el turno de oficio, que no ha recibido provisión de fondos y que obtiene escasa retribución por su labor.

El Colegio de Procuradores manifiesta ante la Institución que, a pesar de los acuerdos adoptados por la Comisión de Asistencia Jurídica el 14 de diciembre de 2007, entre otros extremos, sobre la gratuidad de las publicaciones en el *Boletín Oficial del Estado* y los diarios que se mencionan, y de la publicidad registral, no existe una efectiva asignación presupuestaria suficiente para hacer frente a esos gastos. Por ello se ha instado desde el Colegio de Procuradores a la Comisión de Justicia Gratuita de la Comunidad de Madrid y a la Vicepresidencia Segunda y Consejería de Justicia y Administraciones Públicas de la Comunidad de Madrid para que realicen las gestiones oportunas ante quien corresponda, para que se pueda armonizar el cumplimiento de la ley con los derechos de los procuradores designados por el turno de oficio.

No obstante, se comunicó al Defensor del Pueblo que se había procedido a la designación de un procurador del turno de justicia gratuita para representar al interesado ante el Juzgado de lo Mercantil (07035392).

1.8. Notarios

En este apartado hay que mencionar la queja expuesta por el representante de una asociación manifestando su disconformidad con el Real Decreto 45/2007, de 19 de enero, por el que se modifica el Reglamento de la organización y régimen del Notariado, que ha dado una nueva redacción al apartado 1, del artículo 182 de dicho Reglamento sobre la intervención de testigos en las escrituras notariales, que, a juicio de esa asociación, contiene previsiones que limitan injustificada y desproporcionadamente determinadas funciones a las personas con discapacidad.

Al respecto expone la siguiente argumentación:

El Reglamento del año 1944 declaraba como incapaces o inhábiles para intervenir como testigos en la escritura a “los locos o dementes, los ciegos, los sordos y los mudos”.

Esta modificación cambia la redacción asimilando “locos y dementes” con “personas con discapacidad psíquica”.

Ahora establece: “Son incapaces o inhábiles para intervenir como testigos en la escritura, las personas con discapacidad psíquica, los invidentes, los sordos y los mudos”.

Estima el interesado que dicha redacción resulta muy desafortunada por las siguientes razones:

— En primer lugar, al no establecer matización alguna, lleva a la exclusión de todas aquellas personas que tengan una discapacidad sensorial o intelectual, sea cual sea su grado. Piénsese que una persona con discapacidad psíquica, por ejemplo, en un grado del 33 por ciento, el mínimo legal, puede ser una persona plenamente capaz para realizar el acto de que trata el artículo. Además, equiparar "locos o dementes" con "personas con discapacidad psíquica" resulta aberrante y muestra un desconocimiento profundo de la realidad de la discapacidad.

  Lo mismo cabe decir de una persona con discapacidad auditiva, que puede tener acceso al acto acompañándose de un intérprete de lengua de signos o provista de apoyos a la comunicación oral, lo que le permite participar con plenitud de facultades en dicho acto.

— En el caso de las personas mudas, se trata de personas con todas sus facultades intelectuales intactas: pueden leer, ver y escribir, con lo que realmente no resulta comprensible que se les excluya.

— En cuanto a las personas ciegas ("invidentes"), también existen medios que suplen la lectura visual, y, por supuesto, el presentar una ceguera no impide en absoluto a estas personas desarrollar todas sus facultades para ser testigos en un acto de escritura.

A la vista de lo expuesto, esta Institución ha estudiado con todo detenimiento e interés la cuestión planteada y ha podido constatar que, hasta la entrada en vigor de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, las causas para considerar inhábil a un testigo estaban reguladas en el Código Civil, en concreto en los artículos 1246 y 1247, refiriéndose el primero de ellos a las causas de inhabilitación por incapacidad natural.

El artículo 1246 del Código Civil establecía las siguientes prohibiciones para poder ser testigos:

> "Son inhábiles por incapacidad natural:
>
> 1. Los locos o dementes.
> 2. Los ciegos y sordos, en las cosas cuyo conocimiento depende de la vista y el oído.
> 3. Los menores de catorce años".

El citado artículo fue derogado por la disposición derogatoria única 2-1º de la Ley 1/2000, de Enjuiciamiento Civil, que establece en su artículo 361:

> "Podrán ser testigos todas las personas, salvo las que se hallen permanentemente privadas de razón o del uso de sentidos respecto de hechos sobre los que únicamente quepa tener conocimiento por dichos sentidos.
>
> Los menores de catorce años podrán declarar como testigos si, a juicio del tribunal, poseen el discernimiento necesario para conocer y para declarar verazmente".

Como ya se ha dicho, el texto reformado del apartado 1 del artículo 182 del Reglamento de la organización y régimen del Notariado dispone: "Son incapaces o inhábiles para intervenir como testigos en la escritura: 1º. Las personas con discapacidad psíquica, los invidentes, los sordos y los mudos…". Por lo tanto, en este precepto, se ha procedido

a sustituir "locos y dementes" por "personas con discapacidad psíquica"; "ciegos" por "invidentes", y se ha mantenido la prohibición para "los sordos y los mudos".

El preámbulo del Real Decreto 45/2007, de 19 de enero, por el que se modifica el Reglamento de la organización y régimen del Notariado, no contiene referencia alguna a los motivos que justifican la oportunidad de la reforma de este artículo ni a los antecedentes históricos y legislativos o a la realidad social actual que la han aconsejado. Parece ser que tampoco se ha valorado para la reforma la regulación que sobre este tema se ha recogido en la Ley de Enjuiciamiento Civil, aunque en la elaboración del proyecto de ese real decreto sí se tuvo en cuenta la norma procesal y la realidad social actual, pues en el apartado III del preámbulo se informa de que se modifica la regulación de las actas, en unos casos como consecuencia de la incorporación de las nuevas tecnologías (por ejemplo, en el caso de los artículos 198 y 200 del Reglamento Notarial) y, en otros, dada la inadecuación de su régimen jurídico; en este sentido, se regulan las actas de subasta en el artículo 220, llamadas a adquirir una gran relevancia tras la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil.

Vista la nueva regulación legal que en nuestro ordenamiento jurídico se contiene sobre la idoneidad para ser testigo; la carencia de argumentación que ha acompañado a la reforma del artículo 182 del citado Reglamento Notarial; la literalidad del artículo 182.1 que puede dar lugar a una interpretación discriminatoria con ciertas personas, pues les impide su intervención en un acto para el que pueden ser capaces; así como la ausencia de matizaciones a unas prohibiciones demasiado genéricas, el Defensor del Pueblo ha solicitado de la Secretaría de Estado de Justicia, un informe sobre las cuestiones planteadas, así como de la posibilidad de adecuar las causas naturales de inhabilitación e incapacidad, para intervenir como testigo en una escritura, establecidas en el Reglamento de la organización y régimen del Notariado a las previsiones que sobre idoneidad de testigos se establecen en la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil. En la actualidad se está a la espera del preceptivo informe (08007910).

Por lo que respecta a las quejas formuladas contra la actuación de notarios que han dado lugar a la petición de informe a la Secretaría de Estado de Justicia, podemos mencionar:

— La referida a las demoras en la realización de un acta de rectificación de linderos en la Notaría de Burgo de Osma (Soria) como consecuencia de un error. La Secretaría de Estado informó a la Institución de que el problema quedó solucionado el 24 de abril de 2008. Si bien, hizo saber a la Institución que previamente el Colegio Notarial de Burgos tomó efectiva nota de los hechos acaecidos en relación a futuras decisiones y acordó recordar al notario la obligación de resolver los asuntos encomendados con la debida dedicación, lo cual, según la Secretaría de Estado, implica la inexistencia de demoras injustificadas (08008648).

— En relación con las dilaciones y presuntas irregularidades que se están produciendo en la tramitación de la petición, que por escrito de 11 de marzo de 2008 formuló un interesado ante la Dirección General de los Registros y del Notariado en relación con la actuación de un notario de Pamplona, que se encuentra pendiente del informe de la Secretaría de Estado (08017988).

Por las demoras en la tramitación de un recurso de alzada interpuesto el 15 de diciembre de 2006 contra la resolución del Colegio Notarial de Oviedo ante la Dirección General de los Registros y del Notariado, que fue finalmente resuelto el 31 de marzo de 2008 (08000876).

1.9. Registradores

El registrador es el funcionario público encargado de velar por el registro que tiene encomendado, y, junto con la obligación de controlar la legalidad de los documentos autorizados por los notarios, expedidos por los jueces y las autoridades administrativas o suscritos por los particulares, tiene la misión de mantener el Registro de forma que preste un servicio ágil y eficaz a la sociedad, debiendo informar sobre su función y sobre el contenido de sus asientos a cualquier interesado.

Las quejas presentadas en el año 2008, por conculcaciones de derechos reconocidos a los usuarios del Registro en la Ley y Reglamento Hipotecarios, han sido escasas. Destacamos, entre ellas:

La queja presentada por un ciudadano, exponiendo que adquirió la vivienda de protección pública en virtud de contrato de compraventa de fecha 5 de marzo de 2007, sujeta al régimen del Real Decreto-ley 31/1978, de 31 de octubre.

La escritura de compraventa con subrogación de hipoteca ante un notario de Palencia, se formalizó el 28 de enero de 2008, en la que figura que la finca forma parte de un edificio acogido "a la vigente Ley de viviendas de protección oficial, según expediente VPC 34-NC-000004/2006, que ha obtenido la calificación definitiva de viviendas de protección oficial con fecha 8 de enero de 2008". Por lo que respecta al préstamo, se hace una remisión a lo previsto en el Real Decreto 801/2005 (*Boletín Oficial del Estado* de 13 de julio de 2005).

En este último se establecen unas bonificaciones en cuanto a gastos notariales y de registro que no se han respetado. En concreto, el notario le fijó unos honorarios de 882,74 euros, aunque tras una reclamación en la Notaría, esta asumió el error, y le fue devuelto un importe de 456,35 euros por cheque bancario, que ya se ha hecho efectivo.

En cuanto al Registro, por el que ha tenido que abonar 246,71 euros, ha reclamado la devolución del importe indebidamente exigido, pero no se ha atendido su petición, remitiéndole al Colegio de Registradores.

A través de información que se le ha proporcionado en el Departamento de Vivienda de la Junta de Castilla y León (en Palencia), se le ha indicado que, en efecto, tanto el notario como el registro impusieron cantidades superiores a las debidas en consideración al carácter de las viviendas de protección pública.

Esta misma situación se ha producido con el resto de vecinos (unos 400 vecinos que han adquirido viviendas de este tipo desde el año 2003). Estos, enterados de la situación, han ido reclamando sus importes ante la misma Notaría (con 3 notarios), y se les han devuelto distintas cantidades, aunque se trata del mismo tipo de vivienda, de menos de 90 metros cuadrados, etcétera.

Por ello, se inició una investigación con la Secretaría de Estado de Justicia para que investigue la realidad de los hechos y adopten las medidas oportunas con arreglo a la ley. La queja se encuentra pendiente del informe que ha de remitir la Secretaría de Estado al respecto (08016191 y 08018053).

En otra queja, el interesado expone que, el 17 de abril de 2008, dirigió escrito a la Dirección General de los Registros y del Notariado solicitando información sobre si era correcta la negativa del Registrador de la Propiedad de Dénia (Alicante) a permitirles tomar nota de los datos relativos a una finca contenidos en uno de los libros del citado registro.

Por escrito de fecha 19 de agosto de 2008 se reiteró la petición de información, al no haber obtenido respuesta, que finalmente se remitió el 9 de octubre de 2008.

No obstante, según manifiesta el interesado, el contenido de la respuesta remitida por la Dirección General de los Registros y del Notariado no se correspondía con la pregunta formulada. Ante dicha situación, se dirigen de nuevo a ese organismo el 21 de octubre del mismo año, no habiendo obtenido respuesta a la solicitud de aclaración planteada.

En consecuencia con lo anterior, se dio traslado de la queja a la Secretaría de Estado de Justicia, que hasta el momento no ha informado a esta Institución (08023543).

Por otro lado, se encuentran pendientes del informe solicitado dos quejas referidas al funcionamiento del Registro Mercantil:

La primera relativa a la presunta demora del Registro Mercantil Central en dar contestación a una solicitud de un ciudadano, efectuada a través de Internet el día 17 de septiembre de 2008, a la que se le había asignado la referencia y el número de presentación, y que hasta el momento de presentación de la queja en esta Institución (27 días más tarde) no se había procedido a admitir o denegar su solicitud (08017616).

La segunda se refiere a un posible error o falta de información del Registro Mercantil Central, al admitir la inscripción de la denominación social o nombre comercial solicitada por un ciudadano, que ha sido conminado por un despacho de abogados a modificar inmediatamente tal denominación social, por existir una prohibición de utilización de esa denominación –que correspondería a una organización humanitaria cuyo nombre está protegido frente a cualquier utilización o imitación por un convenio internacional– (0808338).

1.10. Reformas en materias relacionadas con la Administración de Justicia

Durante el año 2008 se han recibido numerosas quejas de ciudadanos, manifestando ante el Defensor del Pueblo su indignación y malestar con la situación actual de la Administración de Justicia. En muchos casos se trataba de personas afectadas directamente por las dilaciones padecidas en un determinado proceso, o perjudicadas por errores judiciales o por supuestos de funcionamiento anormal de la Administración de Justicia, como la estancia indebida en prisión provisional (08001574); irregularidades en los actos de comunicación procesal (08009099); embargo de una nómina, a pesar de haber efectuado la oportuna consignación en la cuenta del juzgado (06017821); errores en la identificación del justiciable (08014764 y 07011371), o falta de diligencia en la custodia de los efectos del delito (0007743).

En otros casos, algunos ciudadanos, sin estar incursos en procedimiento judicial alguno, manifiestan sentirse preocupados y alarmados ante las informaciones que proporcionan los medios de comunicación sobre los fallos del sistema judicial, el volumen de los asuntos pendientes de resolución judicial o la lentitud de la justicia (08016467).

Dos de las investigaciones iniciadas de oficio por la Institución, a las que ya se ha hecho referencia en los correspondientes apartados de este informe, la primera, sobre la situación general de la pendencia en los juzgados penales y de ejecutorias de España –abierta con el Consejo General del Poder Judicial y con el Ministerio de Justicia–, y la segunda, para conocer y analizar los fallos que podrían existir en relación con la protección de las mujeres víctimas de agresiones por parte de sus parejas o exparejas –tramitada con el Consejo General del Poder Judicial–, permitieron corroborar las carencias del sistema judicial que vienen denunciando los ciudadanos ante el Defensor del Pueblo, y que afectan de manera generalizada a todos los órganos judiciales del territorio nacional. De manera especial, afectan, por la naturaleza de los bienes jurídicos tutelados y de los intereses en juego, a los órganos judiciales del orden penal (exceso de carga de trabajo, falta de medios materiales, escasez de personal, excesiva movilidad de la plantilla de funcionarios, deficiente formación y experiencia profesional del personal interino, falta de instrumentos informáticos adecuados a las particularidades que presenta el proceso penal –tanto en fase de instrucción como en la de ejecución– y, en particular, la imposibilidad de conexión entre las diferentes bases de datos judiciales que permitan el conocimiento en tiempo real de hechos y circunstancias de las personas sometidas a un proceso penal, así como la inexistencia de una herramienta informática que permita la conexión de las bases de datos de la Fiscalía y los juzgados, con los sistemas de avisos correspondientes, entre otros) sin que las medidas de todo orden que se han venido adoptando para tratar de solucionar tales deficiencias hayan resultado suficientes.

Estas carencias también vienen siendo denunciadas por colectivos de jueces, fiscales, secretarios judiciales, funcionarios del cuerpo de gestión procesal y administrativa y demás operadores jurídicos, que reivindican reiteradamente una reforma en profundidad del sistema procesal, y una mejora sustancial de los medios personales y materiales con los que cuentan en la actualidad para llevar a cabo sus funciones.

Al respecto, se tuvo conocimiento de que el Consejo General del Poder Judicial tenía previsto debatir un plan de actuación, propuesto por un grupo de vocales, para afrontar de manera inmediata los problemas más urgentes e inaplazables que afectan a la Administración de Justicia, y que dicho plan se coordinaría con el Ministerio de Justicia y los vocales territoriales de las comunidades autónomas.

Si bien esta Institución celebró esta iniciativa del Consejo General del Poder Judicial, advirtió de que se omitía a la Fiscalía General del Estado en la coordinación de aquel plan. La situación institucional y procesal del Ministerio Fiscal, sin olvidar su condición de autoridad judicial en el ámbito de la cooperación jurídica internacional y las facultades que dentro de este ámbito le confieren nuestro ordenamiento jurídico interno y los tratados y convenios internacionales ratificados por España, hacen necesario un esfuerzo especial de coordinación y uso compartido de la información en relación con la gestión dentro del ámbito procesal.

Por ello, el Defensor del Pueblo efectuó una recomendación al Consejo General del Poder Judicial para que, en el Plan de actuación inmediata para la mejora del servicio público de la justicia, que se propone emprender ese Consejo, se tuviera en cuenta la necesaria coordinación con la Fiscalía General del Estado, en relación con todos los procedimientos en los que intervenga el Ministerio Fiscal, y, en particular, en lo referente a los dos puntos, en los que –según el comunicado emitido por el Consejo General del Poder Judicial– se va a centrar dicho plan (coordinación de programas y aplicaciones informáticas estatales y autonómicas, mejora de sistemas informáticos de gestión procesal: alarmas, plazos, ejecutorias, etc.). Al cierre de este informe se ha recibido una comunicación del Presidente del Consejo General del Poder Judicial, exponiendo al Defensor del Pueblo que se han dado las oportunas instrucciones para la tramitación del escrito en el que se contiene la recomendación (08007257).

Respecto de la situación general de pendencia en los juzgados de lo penal y de ejecutorias en España, se solicitaron sendos informes del Consejo General del Poder Judicial y del Ministerio de Justicia sobre las medidas que se han adoptado o se proponen adoptar al respecto. En particular, al Ministerio de Justicia se solicitó información acerca del eventual tratamiento de estas cuestiones en la reunión de la Conferencia Sectorial de Justicia entre el Ministerio de Justicia y las comunidades autónomas con competencias transferidas.

El Consejo General del Poder Judicial ha remitido un detallado informe elaborado en fecha reciente por el Servicio de Inspección del Consejo, en relación con el seguimiento de la actividad de los juzgados penales de ejecutorias en el que se reflejan datos estadísticos, pautas de trabajo de los juzgados de lo penal especializados en ejecutorias, consideraciones sobre la oficina judicial y organización de personal, sobre modificaciones estadísticas e informáticas, y sobre las medidas que podían adoptarse para agilizar el trabajo de estos órganos y conseguir una mayor eficacia a la hora de ejecutar sentencias penales. Entre las conclusiones y propuestas que contiene el informe destacan:

– En lo referente a la evolución del número de ejecutorias registradas, resueltas y pendientes durante el seguimiento, se ha constatado que, si bien el nivel de resolución ha aumentado en un 19,36 por ciento, el registro de ejecutorias se ha incrementado en un 35,32 por ciento. Ello implica un aumento de la pendencia en un 2,52 por ciento.

– Realizada una proyección de los datos a 31 de diciembre de 2008, se prevé un incremento del registro de ejecutorias del 23,60 por ciento respecto a la misma fecha de 2007; por su parte, las ejecutorias resueltas descenderían en un 14,58 por ciento, aunque hay que tener en cuenta el incremento del ingreso de ejecutorias que se cifra en el 23,60 por ciento, por lo que, en términos reales, la resolución aumentaría en un 9,02 por ciento; por idéntico motivo, se incrementará la pendencia en un 37,34 por ciento, respecto a la del año anterior.

— Las plantillas orgánicas de los juzgados deben responder a unos parámetros que se estiman en 200 ejecutorias en trámite por cada funcionario de gestión/tramitación, y de un secretario judicial por cada 10 funcionarios. Respecto del número de jueces, habrá de estarse a lo que resulte del desarrollo de las leyes procesales en lo que éstas establezcan respecto de las competencias de los secretarios judiciales.

— Se hace necesario que se dicten las oportunas instrucciones a fin de conseguir una uniformidad de los trámites procesales para todos los órganos a través de los distintos sistemas de gestión procesal, así como que el registro se unifique y lo sea por ejecutoria y no por penado. Igualmente, no se deberán incoar ejecutorias cuando haya recaído sentencia absolutoria, salvo que se hayan acordado medidas derivadas de la apreciación de eximentes de la responsabilidad penal.

— Se hace necesario que se dicten las oportunas instrucciones a fin de que por todos los órganos se abran libros de control de penados ingresados en centros penitenciarios así como de requisitoriados, debiendo facilitarse, a través del punto neutro judicial, el acceso a la información necesaria para ejercer este control con las debidas actualizaciones.

— Se estima conveniente la reorganización del trabajo de los funcionarios de dichos órganos, a fin de que formen equipos especializados en la tramitación de ejecutorias según la pena o materia de que se trate.

— Es necesaria la compatibilización de los distintos sistemas de gestión procesal existentes, que contemplen una serie de elementos comunes, que satisfagan las necesidades de tramitación y control de estos órganos.

En la fecha de cierre de este informe el Ministerio de Justicia todavía no ha remitido a la Institución la información solicitada al respecto; no obstante, se ha podido conocer que con fecha de 15 de diciembre de 2008, se había reunido la Conferencia Sectorial de la Administración de Justicia con la asistencia del Ministro de Justicia y 10 de los 11 Consejeros de las Comunidades Autónomas con competencias en materia de Administración de Justicia (el Consejero del País Vasco no asistió).

En el encuentro participaron la Comunitat Valenciana, Andalucía, Cataluña, Navarra, Galicia, Cantabria, Aragón, Asturias, Canarias y Madrid.

Durante la reunión, el Ministerio de Justicia trasladó su propuesta de plan de colegiación de esfuerzos para el desarrollo de sistemas de información comunes para la Administración de Justicia. Con él se pretende establecer un marco de colaboración estable, efectivo y con vocación de permanencia entre el Ministerio y las comunidades autónomas con competencias en materia de justicia para desarrollar e implantar sistemas de información comunes.

Cada Administración podrá optar por uno de los dos programas de actuación que contempla el plan:

De corto plazo y duración limitada: supone la implantación, durante el año 2009, y hasta el 1 de enero de 2010, del sistema de información procesal Minerva-NOJ v.02 en todas las administraciones adheridas al programa. No obstante, la elección de esta alternativa implica la incorporación también de la adhesión al programa de actuación a medio plazo.

Programa a medio plazo y con duración ilimitada: permite desarrollar e implantar gradual e incrementalmente una serie de sistemas y servicios de información que den soporte a la Administración de Justicia, de cara a conseguir los objetivos planteados en el Plan de transparencia judicial de 2005.

Durante la reunión de la conferencia sectorial también se trataron otros asuntos, como las actuaciones que están aún pendientes para la implantación de la nueva oficina judicial, como el estado de tramitación de los proyectos legislativos que afectan al proceso de implantación. En especial, del anteproyecto de reforma de la legislación procesal para la implantación de la oficina judicial, que había sido aprobado con fecha reciente en el Consejo de Ministros.

La implantación efectiva y urgente de la nueva oficina judicial constituye una de las reivindicaciones de la mayoría de los jueces, si bien, estos reclaman que la reforma contenga una delimitación precisa de las funciones y las responsabilidades dentro del ámbito de la Administración de Justicia, sin que, en ningún caso la organización de la oficina judicial restrinja la real y efectiva independencia judicial, y que los jueces conserven la facultad de señalar los juicios y vistas que, según lo previsto, correspondería a los secretarios judiciales.

La conferencia sectorial ha tratado también, entre otros extremos, de la agrupación de partidos judiciales en materia de violencia de género; la modificación de la Ley de demarcación y planta judicial, la designación de representantes de la Comisión de selección de personal, y el estudio de las diferencias retributivas entre distintas comunidades autónomas cuyas políticas retributivas arrojan sensibles diferencias entre unas y otras, y también entre ellas, lo que genera distorsiones en el funcionamiento de la Administración de Justicia (08016558).

El Defensor del Pueblo tampoco ha sido ajeno a las demandas sociales, de establecimiento de medidas de protección más eficaz frente a las formas de delincuencia más graves que permitan el control y la prevención, del riesgo que entraña la puesta en libertad de delincuentes patológicos con pronóstico elevado de reincidencia, entre ellas la posibilidad de obtener del Registro Central de Penados y Rebeldes la información relativa a penas y medidas de seguridad impuestas en sentencias, firmes y no firmes, medidas cautelares y requisitorias, acordadas en procedimientos penales, especialmente en delitos contra la vida e integridad física y la libertad e indemnidad sexuales.

Por ello, el pasado año 2007 esta Institución formuló al Ministerio de Justicia una recomendación para que por parte de ese ministerio se tomare en consideración la creación de un grupo de trabajo compuesto por expertos, para el estudio en profundidad de tales cuestiones, por si fuese necesario abordar una reforma legislativa que satisfaga los fines de protección social del Derecho penal, respetando escrupulosamente los derechos fundamentales de los penados.

Con fecha de 5 de agosto de 2008, el ministerio comunicó a la Institución que compartía la propuesta efectuada en la recomendación y, al propio tiempo, informó sobre la proposición no de ley acordada el 10 de junio de 2008, por el Congreso de los Diputados que instaba al Gobierno a:

— Elevar las penas que deben sufrir los infractores de los delitos contra la libertad e indemnidad sexuales contenidos en el título VIII del Código Penal, cuando la víctima sea especialmente vulnerable por razón de su edad, enfermedad o situación. Dicho agravamiento debe incluir tanto la pena principal como las accesorias.

— Tender al cumplimiento efectivo de las penas en la forma que determinen las leyes.

— Introducir medidas de seguridad que permitan el control y la prevención del riesgo que entraña la puesta en libertad de delincuentes patológicos, con pronóstico elevado de reincidencia una vez cumplida la condena.

— Realizar las modificaciones normativas oportunas para contemplar de manera específica en el Registro Central de Penados y Rebeldes la información relativa a penas y medidas de seguridad impuestas en sentencias firmes y no firmes, medidas cautelares y requisitorias, acordadas en procedimientos penales por la comisión de delitos contra la libertad e indemnidad sexuales.

El Ministerio de Justicia comunicó que está trabajando en un proyecto normativo que aborde las reformas propuestas. A la vista de ello, se le instó para que mantuviese informada a esta Institución de aquellas iniciativas legislativas que en esta materia se formulen desde ese departamento ministerial (07028708).

También se inició una investigación de oficio sobre el tratamiento punitivo de los accesos carnales contra menores de corta edad y personas especialmente indefensas, contra los que no es preciso emplear violencia o intimidación para cometerlos, para conocer si existía en esos momentos algún estudio por parte de ese ministerio para modificar dicha normativa penal, dada la problemática que su aplicación está generando en la práctica diaria (07007639).

Hace unos años, esta Institución, con objeto de una queja planteada por un ciudadano, inició una investigación sobre la necesidad de adoptar una nueva regulación de la segunda instancia en materia penal, que concluyó al conocer las previsiones del Ministerio de Justicia sobre la elaboración de un proyecto de ley a tal efecto.

Del seguimiento realizado por esta Institución se tiene conocimiento de que el "proyecto de ley orgánica por el que se adapta la legislación procesal a la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, se reforma el recurso de casación y se generaliza la doble instancia penal", fue presentado en fecha 26 de diciembre de 2005 y calificado el 24 de enero de 2006. Sin embargo, a día de hoy, el citado proyecto está caducado.

Por todo ello, se ha considerado conveniente retomar la investigación con ese ministerio planteando nuevamente esta cuestión (08008383).

Esta Institución durante los años 2005 y 2006, con ocasión del estudio de diversas quejas planteadas, procedió a realizar un detenido análisis del tratamiento que ofrece nuestro ordenamiento jurídico a la figura procesal del testigo protegido, instrumento de indudable valor en la lucha, entre otros, contra el crimen organizado, el terrorismo, la trata de blancas o el tráfico de inmigrantes ilegales, y que se encuentra actualmente regulado en la Ley Orgánica 19/1994, de 23 de diciembre, de Protección a testigos y peritos en causas criminales.

Así, se pudo comprobar que la citada ley reconoce en su exposición de motivos su brevedad, solo consta de 5 artículos, y el paso del tiempo había puesto de manifiesto que estamos ante una ley plagada de lagunas jurídicas y obsoleta, máxime si se tiene en cuenta que durante años se había venido incumpliendo lo establecido en su disposición adicional segunda en lo que a su desarrollo reglamentario se refiere.

Por ello, en julio de 2006, el Defensor del Pueblo dio traslado al Ministerio de Justicia de una recomendación para que impulsara la correspondiente iniciativa legislativa para la reforma de la Ley Orgánica 19/1994, de 23 de diciembre, de Protección a testigos y peritos en causas criminales, valorando la conveniencia de diferenciar entre el colaborador de la justicia y el testigo protegido y, en su caso, estableciendo de forma precisa el régimen jurídico de los mismos y los efectos y consecuencias procesales y extraprocesales de su cooperación y testimonio, así como los sistemas efectivos de protección, los órganos competentes para proponer y aprobar la condición de colaborador y testigo protegido y los órganos responsables de la aplicación y ejecución de las medidas, entre otras cuestiones.

Igualmente se propuso al ministerio que se contemplara la retroactividad de la norma con objeto de incluir en el nuevo sistema de protección a los ciudadanos que tuvieran reconocida la condición de testigo protegido previamente a la entrada en vigor de la reforma y que, tras la aprobación de la ley, no se dilate en el tiempo su desarrollo reglamentario, indispensable para su correcta aplicación.

En noviembre de 2006 el Ministerio de Justicia informó de que en el mes de junio de 2005 se creó un grupo de trabajo para estudiar la posibilidad y oportunidad de llevar adelante una reforma de la Ley Orgánica 19/1994, de 23 de diciembre. Desde entonces, este grupo había constatado la existencia de algunos "vacíos" normativos e interpretativos que impiden dar respuesta satisfactoria a determinadas cuestiones, siendo, por tanto, susceptible de perfeccionamiento. Se puso de manifiesto que el Reglamento de desarrollo de la Ley 19/1994, de 23 de diciembre, todavía no se había dictado. Por todo ello, se llegó a la conclusión de la necesidad de redactar una nueva ley, adaptada a la experiencia de otros países en este campo, así como dictar el correspondiente reglamento.

Según el informe, en sucesivas reuniones del grupo de trabajo, desde junio a octubre, se abordó la posibilidad del desarrollo reglamentario de la Ley Orgánica 19/1994, de 23 de diciembre, y se apreció la necesidad de dar un desarrollo normativo completo de la misma, al considerar que determinados aspectos precisaban de medidas normativas adecuadas que no tienen cabida en un reglamento.

Finalmente se manifestaba que, a los efectos de la toma de decisión correspondiente acerca de la línea de actuación posible, se habían elaborado las propuestas de borrador de una nueva ley orgánica de medidas de protección de imputados, testigos y peritos en causas criminales, y del real decreto por el que se desarrollaría la Ley Orgánica 19/1994, de 23 de diciembre.

Esos trabajos, sin embargo, no culminaron en la aprobación del correspondiente proyecto de ley y su remisión a las Cortes Generales. Por ello, desde esta Institución se ha reiterado al ministerio la necesidad de impulsar aquella reforma en la presente legislatura (0500096).

Por otro lado, el establecimiento de algún mecanismo que facilite la ejecución de las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, cuando la violación del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) trae causa de una sentencia firme dictada previamente por un tribunal español, constituye una cuestión pendiente de regular en el ordenamiento jurídico español, tal y como se viene poniendo de manifiesto en sucesivos informes anuales.

Desde la última comunicación del Ministerio de Justicia a esta Institución, el 19 de junio de 2007 –adjuntando copia de la Declaración aprobada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa, de 16 de mayo de 2006, por la que se instruía a los delegados de los ministros en el Consejo de Europa para que, entre otros extremos, se intensifique la adopción de medidas que mejoren y aceleren la ejecución de las sentencias del tribunal y se presenten, a tal efecto, propuestas prácticas sobre supervisión de la ejecución en casos de ejecución lenta o negligente; se prepare una recomendación a los Estados miembros sobre capacidad doméstica para una rápida ejecución de las sentencias del tribunal; continúen revisando la aplicación de las cinco recomendaciones relacionadas con la efectividad del sistema de protección del convenio, entre otras, la referida a la reapertura de procesos y a la verificación de la compatibilidad de las leyes, proyectos de ley y prácticas nacionales con el Convenio Europeo de Derechos Humanos–, no se ha recibido desde entonces ningún otro informe sobre las iniciativas del Ministerio de Justicia sobre la materia, a pesar de haberse efectuado desde esta Institución dos solicitudes al respecto, la última con fecha de 10 de octubre de 2008 (9512795).

Este año se recibió una nueva queja de un ciudadano exponiendo las dificultades con las que se encuentra para que se dé cumplimiento en nuestro país a la Sentencia del Tribunal Europeo de los Derechos Humanos, de 22 de junio de 2006, que quedó firme el 22 de septiembre de 2006, estimatoria de la demanda por aquel presentada por vulneración de las autoridades judiciales españolas de los derechos reconocidos en los artículos 6.1, 13 y artículo 1 del Convenio Europeo de los Derechos Humanos. En dicha sentencia se reconoce que existió violación del primero de los preceptos mencionados, privándosele de su derecho de acceso a la jurisdicción al no haber sido citado en forma ante el Juzgado de lo Social número 7 de Valencia en un procedimiento de ejecución, lo que le impidió su personación en el mismo.

En concreto, solicitó ante el Juzgado de lo Social la nulidad de las actuaciones practicadas en el juzgado, desde el momento en el que se cometió la infracción procesal causante de indefensión, la suspensión de sentencia recaída en el procedimiento origen de la queja, la devolución con intereses legales de las cantidades que le fueron embargadas en virtud de la ejecución instada por el Instituto Nacional de la Seguridad Social, en la fase de ejecución del proceso y la reparación de las consecuencias perjudiciales.

Tales pretensiones fueron desestimadas por el juzgado. No obstante, el Ministerio Fiscal informó a la Institución de que el juzgado había acordado el desistimiento de la ejecución, solicitado por la Tesorería General de la Seguridad Social y el Instituto Nacional de la Seguridad Social instada contra el ejecutado, en su día, si bien le denegaba la restitución de las cantidades embargadas, más los intereses devengados que interesaba.

También informó el fiscal que la representación procesal de la Seguridad Social puso de manifiesto ante el juzgado que se habían iniciado las actuaciones oportunas, en orden a reconocer al interesado el derecho al reintegro de las cantidades percibidas por la Seguridad Social. Esto es, según el fiscal, se estaban sustanciando en sede administrativa el reintegro de las cantidades satisfechas por aquel a la Seguridad Social.

A la vista de dicho informe, se concluyó la investigación iniciada con el Ministerio Fiscal, en relación con el procedimiento seguido ante el Juzgado de lo Social número 7

de Valencia, continuando abierta la investigación iniciada con el Ministerio de Justicia sobre la materia (08003031).

Actualmente, se encuentra pendiente un proceso de reforma del Tribunal Europeo de los Derechos Humanos, con el que se pretende a largo plazo asegurar la eficacia de dicho tribunal. Asimismo, desde el pasado 27 de noviembre de 2008, España ejerce, a través del Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación, la Presidencia del Comité de Ministros, órgano ejecutivo del Consejo de Europa, durante un período de seis meses, por lo que sería deseable que durante esta etapa por parte del Estado español se procediere a dar impulso a la recomendación efectuada por el Ministerio de Justicia en septiembre de 1996, en orden a la ejecución interna de las sentencias dictadas por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, cuando en las mismas se impute al Estado español una violación del Convenio Europeo para la protección de los derechos humanos y libertades fundamentales, y a la regulación de los cauces procesales que deban seguirse para ello.

En esta materia, la Institución sigue muy de cerca las actuaciones de la Oficina del Comisario Europeo de Derechos Humanos del Consejo de Europa, que está dando mucha importancia a esta materia en sus relaciones de cooperación con las estructuras nacionales de derechos humanos entre las que el Defensor del Pueblo se encuentra.

1.11. Otras quejas relacionadas con la Administración de Justicia

La Constitución faculta al Defensor del Pueblo para supervisar la actuación de cualquiera de las administraciones públicas españolas, con vistas principalmente de asegurar que éstas sirven con objetividad los intereses generales y actúan de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho.

En consecuencia, no le resulta posible a esta Institución ejercer sus competencias en aquellas quejas que tienen por objeto la actuación de una Administración pública extranjera.

No obstante, con base en los principios de cooperación recíproca que presiden las relaciones del Defensor del Pueblo con Ombudsman de otros países, cuando las circunstancias lo requieren, y el ciudadano se dirige a esta Institución exponiendo una queja cuya investigación implique una actuación concreta con la Administración de Justicia de otro país, se puede considerar oportuno solicitar la colaboración de aquellos para que nos informen sobre la realidad de los hechos expuestos en la queja, así como de si es posible aportar solución al problema planteado siempre, claro está, que el interesado se muestre conforme con ello.

Durante el año 2008, se ha solicitado, entre otros, la colaboración del *Médiateur de la République* (Defensor del Pueblo de Francia (08001556) y del *Provedor de Justiça* de Portugal (0313664).

A la recíproca, otros *ombudsman* extranjeros han solicitado la colaboración del Defensor del Pueblo, durante el año 2008, así el *Ombudsvrouw Stad Gent* (Defensor del Pueblo en Gante), el Defensor del Pueblo de la República de Ecuador (08018143), o el Defensor del Pueblo de la República de Colombia (08018418).

2. ADMINISTRACIÓN PENITENCIARIA

2.1. Consideraciones previas

Con el fin de contextualizar adecuadamente las actividades realizadas por esta Institución en el campo de la Administración penitenciaria resulta conveniente, siquiera de forma sucinta, hacer mención a la evolución experimentada por la población penitenciaria en España.

A lo largo de 2008 se ha mantenido su evolución creciente. Así, el 26 de diciembre de 2008, el número de internos ascendía a 73.589, de los que 67.666 eran hombres y 5.923 mujeres. Un año antes, el 28 de diciembre de 2007, el número de internos era de 67.097, de ellos 61.500 hombres y 5.597 mujeres.

El aumento ha sido, por tanto, de 6.492 personas en solo un año, lo que representa en términos porcentuales un incremento del 9,67 por ciento, de los que 6.166 fueron hombres, que supone porcentualmente un aumento del 10,02 por ciento; y 326 mujeres, que representa un incremento del 5,82 por ciento.

Para obtener una panorámica más amplia recordemos ahora que los porcentajes de incremento global de la población reclusa en los últimos cinco años, que fue del 6,08 por ciento en 2004; del 2,72 por ciento en 2005; del 4,93 por ciento en 2006; del 4,99 por ciento en 2007, y del 9,67 por ciento en 2008. En consecuencia, la población reclusa ha pasado de 56.016 internos, el 2 de enero de 2004, a 73.589 el 26 de diciembre de 2008.

Por tanto, el incremento global experimentado en los últimos cinco años ha sido de 17.573 personas, un 31,37 por ciento, con una media de incremento anual en este período del 6,27 por ciento. El 12 de diciembre de 2008 la cifra de internos alcanzó el record histórico en democracia: 73.809 internos.

En cuanto a las mujeres internas, el incremento ha sido de 326 personas, un 5,82 por ciento, sensiblemente inferior al 10,56 por ciento de 2007. Pero si tomamos en consideración los últimos cinco años, se ha pasado de 4.406 mujeres internas el 2 de enero de 2004, a 5.923 el 26 de diciembre de 2008, con un incremento en números absolutos de 1.517 y en porcentaje del 34,43 por ciento, cifra superior al incremento general, hombres más mujeres, que es del 31,37 por ciento.

El análisis de estas cifras se resume en los datos siguientes: permite formular una síntesis en pocas frases: en 2008 casi se dobló el porcentaje de incremento de 2007. En cinco años, la población penitenciaria ha crecido en casi un tercio. Hay 6.492 reclusos más que hace un año, y 17.573 más que hace cinco. Si en 2007 el sistema debía atender a un 20 por ciento de personas más que hacía 4 años, ahora debe atender a más de un 30 por ciento más que hace 5 años.

Para atender estas necesidades crecientes del sistema penitenciario se aprobó, en diciembre de 2005, un plan de creación de infraestructuras penitenciarias.

Si bien a finales de 2007 alcanzó su plena ocupación el recientemente inaugurado centro Puerto III, la puesta en funcionamiento el 22 de septiembre de 2008 del centro de Albocasser (Castellón), el 7 de octubre de 2008 del centro de Estremera (Madrid), y el 10

de octubre de 2008 el centro de Morón de la Frontera (Sevilla), ha aportado al sistema 4.032 nuevas celdas funcionales y 824 complementarias.

Por otro lado han comenzado las obras de los futuros centros de Gran Canaria, Murcia y Álava. El Centro Penitenciario de San Sebastián se encuentra aún en fase de modificación urbanística por parte del Ayuntamiento. El Centro Penitenciario de Mahón finalizará las obras en 2009. Los terrenos para el Centro Penitenciario de Soria se encuentran en fase de expropiación y en Ceuta, aún no han podido adquirirse los terrenos.

En cuanto a Centros de Inserción Social, en ejecución del plan iniciado en 2005 se han inaugurado los de Zamora, Zaragoza, Córdoba, Huesca, Salamanca, León, Ciudad Real, Jerez de la Frontera, Sevilla, Vigo, Alicante, Mallorca y Segovia; están en construcción los de Cáceres, Huelva, Granada, Santander, A Coruña, Algeciras, Málaga, Alcalá de Henares, Tenerife, Lanzarote, Murcia y Albacete, encontrándose en proyecto los de Las Palmas, Vitoria, Vizcaya, Guipúzcoa, Ceuta, Madrid II, Madrid III, Navarra, Jaén, Almería, Toledo, Valladolid y Valencia.

En cuanto a unidades externas de madres, se ha inaugurado Mallorca, están en construcción las de Madrid y Sevilla, y en proyecto las de Valencia y Canarias (F0400060).

Finalmente, indicar que en 2008 la Institución ha girado visitas a los Centros Penitenciarios de Jaén, Cuenca, León, Segovia, Palma de Mallorca, Eivissa, Granada, Ocaña I, Ocaña II, Lanzarote, Las Palmas, Estremera y Puerto III.

2.2. Fallecimientos

El primer deber de la Administración penitenciaria es preservar la vida de los internos. Una amenaza para ella es la posibilidad del suicidio, cuestión que preocupa tanto a la Administración como a esta Institución, manteniéndose al respecto una investigación permanentemente abierta desde 2001.

En esta importante cuestión, la Institución ha conocido que de los noventa y nueve intentos de suicidio del año 2005, fueron frustrados treinta y tres. En el año 2006, de los ciento diecisiete intentos, veinticinco fueron frustrados y, en el año 2007, de los ciento veintitrés intentos, veintisiete fueron frustrados.

Sobre tal particular, no puede dejar de apreciarse que en el período 2005-2007 la población penitenciaria ha experimentado un importante crecimiento, próximo al 8 por ciento; mientras que el número de intentos de suicidios se elevó de noventa y nueve a ciento veintitrés, lo que representa un aumento cercano al 23 por ciento. Este dato pone de manifiesto que, por cada 1 por ciento de incremento de la población penitenciaria, se ha producido un incremento del 3 por ciento en el número de intentos de suicidio; es decir, crece tres veces más rápido el número de intentos de suicidio que el de la población penitenciaria. Dato que sin duda pone en evidencia, de forma dramática, el endurecimiento de las condiciones de vida en prisión como consecuencia de la creciente masificación que se sufre en su interior. Otro dato preocupante es el hecho de que gran parte de los internos que se suicidaron durante el año 2007 presentaban situaciones de riesgo no detectadas por el personal penitenciario.

Por otra parte, la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias ha informado de que durante el año 2008 se ha venido recopilando información y sugerencias de todos los centros penitenciarios, para revisar el programa de prevención de suicidios actualmente en vigor, si bien su previsión, por el momento, es no introducir cambios en el programa, al valorarse globalmente de manera positiva sus resultados (0100069).

La Institución se dirigió también a la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias exponiendo pormenorizadas consideraciones en relación con diversos casos concretos de fallecimientos, unos por causas naturales y otros por suicidio. Con la finalidad de cumplir con todas las observaciones mencionadas en el mismo, la Subdirección General de la Inspección Penitenciaria mantuvo una reunión con todos los inspectores adscritos al centro directivo y encargados de supervisar y, en su caso, completar las informaciones reservadas relativas a fallecimientos en prisión, para que se tengan en cuenta las observaciones y apreciaciones del Defensor del Pueblo (0500019).

En otro expediente pudo constatarse que un interno, que se había suicidado en el Psiquiátrico Penitenciario de Alicante, aunque enfermo psíquico sometido a medidas de internamiento judicial, estaba teniendo una evolución favorable que continuamente era supervisada en sus aspectos médicos, de régimen y tratamiento, que participaba en salidas terapéuticas programadas, que se encontraba asintomático desde el punto de vista psiquiátrico y sin tratamiento farmacológico. No obstante, dos días después de su regreso de un permiso de quince días, para asombro de todas las personas que prestaron declaración en la información reservada de referencia, se suicidó.

Dentro de lo imprevisible, a veces, de esta conducta, parece claro que la vuelta de un permiso, bien por lo que significa en sí misma –el retorno de la libertad a la prisión– bien porque hayan podido ocurrir determinados acontecimientos durante el permiso, es un momento especialmente crítico, que quizás aconsejase la realización de actuaciones específicas. Por ello, si la conveniencia de que los internos sean entrevistados por profesionales a la vuelta de los permisos es clara, resulta ineludible tal entrevista cuando el interno es un enfermo psíquico aquejado de patologías tan graves que ha sido ingresado en un hospital psiquiátrico penitenciario.

En este mismo expediente se analizó otro suicidio acaecido en el mismo centro realizado por un pirómano con cierto grado de discapacidad mental que, pese a estar sometido a muy estrictas medidas de control, prendió fuego con un mechero a su celda y a las pertenencias inflamables que poseía, procurando así dificultar su rescate. De esta manera pudo constatarse que la existencia de detectores de humo en las celdas, pese a ser útil, no es suficiente para garantizar que los efectos derivados de un incendio intencionado no sean letales para el ocupante de la celda siniestrada. Por ello, la Institución se dirigió a la Administración penitenciaria aconsejando que estudiase la posibilidad de mejorar el sistema de apertura de las puertas de las celdas en caso de incendio, así como la revisión de las normas internas para limitar el uso de cerillas o mecheros en los hospitales psiquiátricos penitenciarios.

La Secretaría General de Instituciones Penitenciarias informó de que el protocolo de actuación establecido para los permisos de salida y recogido en la Instrucción 3/08, dispone que al regreso de un interno de permiso, el Equipo Técnico debe valorar la significación positiva o no del mismo, efectuando para ello un estudio sobre cuándo, cómo y con quién

lo ha disfrutado, buscando la coherencia con lo recogido en su programa de tratamiento y comprobando el cumplimiento de las condiciones y medidas establecidas en cada caso. Esta valoración se hace en todos los casos y aunque en las primeras salidas el control del disfrute es más exhaustivo, siempre al reingreso el interno es entrevistado por algún miembro del equipo para detectar posibles incidencias que hayan podido surgir durante el mismo.

En el caso de los internados judiciales en establecimiento psiquiátrico, todas las salidas son más bien terapéuticas, siendo planificadas y evaluadas a posteriori por el equipo de especialistas. En el caso concreto de referencia, el interno que falleció fue entrevistado a su regreso del permiso, pero no se detectó nada anormal en su conducta que hiciera prever su intención de suicidarse.

Finalmente, en lo que se refiere al otro caso citado, se solicitó a la Subdirección General de Servicios un estudio técnico a fin de valorar la introducción de los cambios necesarios en las puertas y marcos de las celdas, para evitar que sea tan dificultosa su apertura en caso de incendio. En relación con la disponibilidad de cerillas y mecheros, se indicó que los hospitales psiquiátricos penitenciarios tienen establecido protocolos de actuación para evitar que determinados internos con riesgo de suicidio y/o con antecedentes de delitos de incendio puedan disponer de este tipo de objetos, si bien no existe en ellos una norma que, con carácter general limite su tenencia. En el caso concreto del Hospital Psiquiátrico de Alicante está establecido que a la hora de entrada en las habitaciones se practicará sobre los pacientes incluidos en el Protocolo de prevención de suicidios un cacheo minucioso de su persona y enseres, para evitar que porten objetos expresamente prohibidos en el protocolo de suicidio y, respecto a los considerados como incendiarios se deberá retirar todo objeto que, como las cerillas y mecheros, pueda dar lugar a la posibilidad de un incendio. Además, estos pacientes deben estar en celdas antiincendio (06036042).

En otro expediente, se dirigió a la Institución el padre de un recluso fallecido en el Centro Penitenciario de Algeciras (Cádiz). Sin perjuicio de que se investigaran las causas de la muerte, y de que no se apreciara ningún comportamiento administrativo indebido, se daba la circunstancia de que un hermano del fallecido también se encontraba en dicha prisión. El mencionado interno fue trasladado al Centro Penitenciario de Ceuta desde el de Algeciras para que permaneciese cerca de su familia, situación que se prolongó únicamente durante unos quince días, tras los cuales fue conducido nuevamente a Algeciras, su centro de cumplimiento. Por tales circunstancias la Institución sugirió que, salvo que exista fundamento motivado que desaconseje el traslado del interno, se autorice y lleve a cabo con la mayor brevedad su traslado al Centro Penitenciario de Ceuta (07026939).

2.3. Malos tratos

En el informe correspondiente al año pasado se hizo mención a un grave suceso acaecido en el Centro Penitenciario de Picassent (Valencia). Un interno, mientras entrenaba en el gimnasio del referido centro, fue requerido por un funcionario de la prisión para boxear, deporte que, al parecer, practicaba. El funcionario, en el transcurso

del combate, propinó al interno una patada en los testículos que obligó a su ingreso hospitalario y posterior intervención quirúrgica para extirparle un testículo que resultó dañado. Por la Institución se puso de relieve que, sin prejuzgar el resultado de las investigaciones administrativas y judiciales en curso, debía recordarse que este tipo de conductas son inadmisibles, especialmente entre quienes tienen la responsabilidad de velar por la integridad física de los internos, máxime si dan lugar a situaciones como la descrita, con las gravísimas consecuencias producidas.

Sobre este asunto se ha de destacar que se mantienen abiertas diligencias previas número 63/2007 en el Juzgado de Instrucción número 2 de Picassent (Valencia), en las que el Ministerio Fiscal mantiene una postura firmemente contraria a su archivo, al apreciar indicios suficientes de delito de lesiones. Por su parte, la información reservada 155/2006, realizada por la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, al margen de lo que resulte del procedimiento judicial citado, considera que resulta evidente que la actuación del funcionario, independientemente del resultado que ocasionó al interno, excedió de sus competencias, toda vez que estando de servicio desatendió sus obligaciones y realizó una práctica deportiva con un interno, sin valorar que su participación en esa práctica deportiva pudiera generarle algún perjuicio al interno, como así sucedió (06051092).

2.4. Tratamiento

2.4.1. Violencia de género

La gravedad y frecuencia de los delitos de violencia de género requiere que, a sus autores, se les dé el adecuado tratamiento para intentar prevenir la repetición en el futuro de estas lamentables conductas.

La Institución, que mantiene abierto un expediente sobre esta cuestión, ha sido informada de que el número de infractores a la espera de cumplir los programas específicos de tratamiento contemplados en el artículo 88.1 párrafo tercero del Código Penal, era de 1.453. El número de sentencias condenatorias a privación de libertad por violencia de género que habían sido sustituidas o suspendidas era de 1.385 en enero de 2008, alcanzando en septiembre las 13.712, cifra evidentemente muy elevada. En estas sentencias son 6.050 los infractores que deben realizar programas de tratamiento, de los cuales 1.453 se encontraban pendientes de realizarlo en noviembre. La validación de los programas de intervención que se están realizando en los centros penitenciarios se han llevado a cabo por las Universidades de Barcelona y del País Vasco, correspondiendo a la primera la evaluación continua del programa. Al propio tiempo, todas las entidades públicas o privadas que imparten estos programas, deben cumplir los mismos criterios de calidad que el programa que lleva a cabo la propia Administración penitenciaria. Estos programas se desarrollaban en el tercer trimestre de 2008 en 36 centros penitenciarios, estando previsto el inicio a corto plazo en otros 10 centros (06025362).

2.4.2. Módulos de respeto

Tal y como se ha podido comprobar por asesores de la Institución en sus visitas a los centros penitenciarios, la figura denominada "módulos de respeto" constituye uno de los frutos más interesantes de las orientaciones de política penitenciaria, que tienen su origen remoto en la Ley General Penitenciaria de 1979. El programa tiene por objeto la implantación de espacios de convivencia en los centros penitenciarios, que posibiliten el tratamiento mediante la planificación de la actividad adecuada para cada interno, en un clima de convivencia normalizado y con la participación voluntaria de estos. Sus principios básicos son el respeto mutuo, su realización voluntaria, la planificación individualizada de actividades y tareas, la organización en grupos y la implicación de los funcionarios de vigilancia en coordinación con el equipo técnico del módulo. Desde la experiencia obtenida por esta Institución en sus visitas, puede afirmarse que se consigue un elevado grado de compromiso de los internos con este programa, organización de tareas y limpieza de las instalaciones son rasgo distintivo de los módulos de respeto.

A finales de 2008 los datos de implantación del programa alcanza a 5.705 internos, insertos en 64 módulos y ubicados en 28 centros penitenciarios, lo que demuestra su consolidación (06051298).

2.4.3. Presos con discapacidad

Un grupo de internos de especial seguimiento por la Institución es el de aquellos que padecen discapacidad. En 2008 se solicitó un informe que permitiese actualizar los datos relativos al número de personas con discapacidad internas en establecimientos penitenciarios, con referencia a su distribución por centro penitenciario y tipo de discapacidad que sufre: física, intelectual o sensorial. También se solicitó información sobre el número de internos que siendo susceptibles de obtener el correspondiente certificado de discapacidad, en la actualidad no lo poseen. E, igualmente, sobre las actuaciones que se hubiesen llevado a cabo para mejorar su situación, y particularmente en materia de eliminación de barreras arquitectónicas, y la evaluación de los resultados del programa.

A mediados de 2008 el número de internos con discapacidad era de 2.978, de los que aproximadamente el 5 por ciento, 2.436, disponían de certificado oficial de discapacidad que, en un 40 por ciento de los casos, había sido tramitado dentro de la prisión. En todos los centros penitenciarios se han ejecutado las obras correspondientes a la eliminación de barreras arquitectónicas para adaptarlos a las necesidades de los internos discapacitados. Además, se ha implantado el programa en otros siete establecimientos, en colaboración con la asociación FEAPS, alcanzando el número total de 31 centros y la participación de 394 internos. La evaluación de los resultados del programa se realiza por los profesionales de los equipos técnicos de los centros penitenciarios y por los profesionales de FEAPS.

Finalmente, según los datos facilitados por la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias existen un total de 1.059 internos con discapacidad física, 1.493 con discapacidad psíquica, 57 con discapacidad sensorial, 269 con discapacidad mixta y 100

sin especificar. Del número total de 2.978 internos en esta situación, 2.776 son hombres y 202 mujeres.

2.4.4. Hospital Psiquiátrico Penitenciario de Alicante

En el informe anual del pasado año se hacía una pormenorizada referencia a la queja recibida de un grupo de internos del Hospital Psiquiátrico Penitenciario de Alicante. Se ha mantenido abierto este expediente en 2008, y la Institución se ha dirigido en varias ocasiones a la Secretaría General de Instituciones Penitenciarios, obteniendo amplia información sobre las mejoras que se han ido produciendo, tanto en el tratamiento propiamente dicho, como en las instalaciones del centro.

Así, se ha procedido a establecer puntos de antena de televisión en las celdas de los distintos módulos; se ha puesto a disposición de los familiares que carezcan de recursos económicos para visitar a los internos una partida presupuestaria según la asignación 482 del organismo autónomo Trabajo Penitenciario y Formación para el Empleo; en 2009 se instalarán llamadores electrónicos en las habitaciones de los pacientes del Módulo III, contando ya con ellos los Departamentos de Enfermería, Mujeres y el Módulo II.

Finalmente, destacar el elevado número de salidas terapéuticas que se programan, que pueden ser acompañadas de personal del hospital, con familiares o sin acompañamiento. A lo que han de sumarse los permisos autorizados pernoctando en el exterior del centro. En 2007 participaron en salidas 321 pacientes sobre un total de 387. Hubo 1.479 salidas terapéuticas con familia; 2.684 con personal del centro; 2.328 sin acompañamiento; 625 permisos con familia; 35 permisos sin acompañamiento, y 83 permisos en centro colaborador (07015921).

2.5. Derechos de los internos

2.5.1. Gestión de las comunicaciones con los internos

Con motivo de la tramitación de un expediente sobre esta cuestión pudo conocerse que en la actualidad está funcionando en el Centro Penitenciario Puerto III un proyecto piloto denominado “Sistema integral de gestión de centros penitenciarios”, en cuyo marco es posible efectuar solicitudes de comunicación con internos por locutorios a través de Internet. También se informó de la voluntad del centro directivo de extender este servicio a todos los centros penitenciarios en el futuro.

Este Sistema integral de gestión de centros penitenciarios es una aplicación informática para mejorar la gestión de los establecimientos penitenciarios en relación con diversos campos, incluidas las comunicaciones de los internos. Se trata de facilitar a los familiares de los internos la gestión de las comunicaciones por medio de un sistema de cita previa a través de un sistema de grabaciones de voz interactivo con el usuario, así como un procedimiento para acceder a los centros a través de identificación fotográfica y dactilar. El Centro Penitenciario Puerto III fue seleccionado como centro piloto para implantar estas funcionalidades; que se extenderá posteriormente a otros, si bien. Los

nuevos centros de Castellón II, Sevilla II y Madrid VI cuentan ya con este sistema, y en el resto de establecimientos su implantación será más lenta, debido a la necesidad de dotarles de los equipamientos necesarios (06032607).

2.5.2. Comunicación a terceros de las circunstancias de un interno

Con motivo de la tramitación de una queja, en la que un padre trasladaba a la Institución que no había sido suficientemente informado de las circunstancias del fallecimiento de su hijo, interno en el Centro Penitenciario de El Dueso (Cantabria), se solicitó informe sobre si efectivamente el compareciente solicitó tal información, en qué momento lo hizo, si la Administración dispone de un protocolo de actuación normalizado, y del momento y contenido de la información facilitada al padre del interno fallecido.

Sin referirnos ahora al caso concreto, en el que se consideró correcta la actuación de la Administración, interesa destacar la información que se facilitó al Defensor del Pueblo sobre el protocolo al que se acaba de hacer referencia. Indica la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias que la Instrucción 4/2005, de 16 de mayo, establece que todos los centros penitenciarios deben arbitrar un Servicio de Información al exterior que proporcione tanto la relativa a los servicios generales del centro como aquella contenida en el expediente personal de los internos, que debe contar con la autorización previa de éstos por escrito e indicación expresa de las personas destinatarias de la misma. La regulación general contenida en la citada instrucción ha sido desarrollada en cada centro penitenciario determinando la unidad o funcionario que se encargará de este servicio, el horario de atención, así como el procedimiento para la obtención y archivo del consentimiento de los internos (07015160).

2.5.3. Traslado de un preso a Canarias por razones humanitarias

Una compareciente exponía que su madre, y madre también de un interno, se encontraba ingresada en un centro hospitalario de la isla de Gran Canaria, aquejada de una afección grave, y que manifestaba el deseo de poder ver a su hijo, solicitando para ello la intervención de esta Institución, por si fuera posible su traslado al Centro Penitenciario del Salto del Negro, siquiera de forma temporal y por motivos humanitarios.

Dada la situación de urgencia que denotaba esta petición, el Defensor del Pueblo se dirigió a la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, que dio respuesta inmediata y favorable a la solicitud, lo que debe valorarse muy positivamente (08009357).

2.5.4. Celdas compartidas

El notable incremento de la población penitenciaria experimentada en los últimos años, no permite alcanzar el objetivo fijado en la Ley General Penitencias de ubicar un interno por celda.

En este contexto, el Defensor del Pueblo, constatando la imposibilidad de hecho de hacer efectiva esta previsión legal, formuló hace años una recomendación para que se procediera a la realización de un estudio científico encaminado a determinar los efectos aparejados al hecho de compartir celda de forma obligada en los centros penitenciarios.

Se ha mantenido abierto este expediente con el fin de promover la mayor objetividad en la asignación de celdas compartidas, que son la inmensa mayoría, desde la consideración de que esta cuestión incide muy directamente en la vida cotidiana de los internos.

El estudio realizado en su día, a raíz de la recomendación del Defensor del Pueblo, se circunscribió a los centros situados en la Comunidad de Madrid. Instituciones Penitenciarias comunicó en 2007 al Defensor del Pueblo que se estaba estudiando la posibilidad de realizar un estudio de ámbito nacional. Al propio tiempo, en 2008, indicó la Administración que las conclusiones de aquel informe se han incorporado al programa "módulos de respeto".

En todo caso, considera esta Institución que el incremento constante que está experimentando la población penitenciaria hace aconsejable dar prioridad a aquellas iniciativas destinadas a reducir los efectos negativos del compartimiento de celdas por dos o más internos, con la potenciación de los módulos de respeto en aquellos centros y para aquellos reclusos que posean características adecuadas para el desarrollo de esta interesante iniciativa (9800158).

2.6. Aspectos sanitarios, educativos, ocupacionales y laborales

2.6.1. Telemedicina

El fomento de la telemedicina resulta especialmente aconsejable en el ámbito penitenciario. Como se ha puesto de relieve en anteriores informes, tanto los desplazamientos de los médicos y personal sanitario a las prisiones como el traslado de los internos a los hospitales y consultorios plantea importantes problemas de toda índole que –salvo casos de verdadera necesidad o urgencia– aconsejan el uso de las modernas técnicas al servicio de la salud de las personas, como es la denominada "telemedicina", evitando los siempre incómodos desplazamientos.

Sobre esta cuestión, el último informe recibido indica un incremento paulatino pero constante de esta técnica en distintos centros penitenciarios (0111213).

Cuestión relacionada con la anterior es la referente al desplazamiento de facultativos a los centros penitenciarios para reforzar la asistencia que los médicos de la sanidad penitenciaria prestan cotidianamente en su interior. Es habitual el desplazamiento de odontólogos, psiquiatras y ópticos, entre otros profesionales, pero resulta conveniente incrementar el tipo y número de facultativos que se desplazan cotidianamente.

En este ejercicio se ha informado a la Institución que en el Centro Penitenciario de Badajoz se están realizando consultas de odontología y rayos x, además de pasar consulta de dermatología, endocrinología, medicina interna, psiquiatría y traumatología a través de telemedicina. En el Centro Penitenciario de Cáceres se están realizando consultas de medicina interna, psiquiatría y odontología mediante desplazamiento de facultativos, y

pasando consultas de dermatología y medicina interna a través de telemedicina, sistema al que se iba a incorporar la realización de consultas de neurología y traumatología.

En la Comunitat Valenciana, la entonces Dirección General de Instituciones Penitenciarias propuso a la Generalitat suscribir un convenio para los Centros Penitenciarios de Alicante y Castellón, en términos similares al existente para el Centro Penitenciario de Picassent, propuesta que no fue aceptada. Pese a ello, se desplazan especialistas de medicina interna y psiquiatría a Castellón, medicina interna y rehabilitación a Alicante II y ginecología al Centro Penitenciario de Cumplimiento de Alicante.

En cuanto a otras comunidades, se han suscrito convenios para el desplazamiento de facultativos en la Región de Murcia y en la Comunidad Foral de Navarra (0400062).

2.6.2. Educación

Con motivo de la tramitación de una queja, pudo conocerse que un interno del Centro Penitenciario de Albolote (Granada) no pudo asistir a la escuela durante todo un curso académico. La Administración penitenciaria justificaba el hecho en los continuos cambios de módulo del interno en breves períodos de tiempo, y en que la programación escolar se realiza por módulos al inicio del curso, además del insuficiente número de maestros existente en el centro.

Sobre este asunto el Defensor del Pueblo no pudo compartir las razones aducidas por la Administración para justificar la inasistencia a clase, toda vez que se fundaban en motivos puramente burocráticos, que han de estar subordinados al derecho de los internos a la educación. Por tal motivo se formuló la recomendación de que cuando los internos sean cambiados de módulo dentro de un mismo centro penitenciario, no sea interrumpida su asistencia a clase, de modo que se incorporen de forma automática al grupo que por nivel le corresponda en el nuevo módulo, sin que puedan aducirse motivos burocráticos para retrasar su incorporación. Esta recomendación ha sido aceptada, si bien podrán hacerse excepciones debido a concretas razones de seguridad suficientemente acreditadas en resolución motivada por el director del centro.

Casos como el anterior han permitido constatar la insuficiencia de profesores en los centros penitenciarios radicados en Andalucía. Puesto de manifiesto este hecho, se informa a la Institución de que la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias ha solicitado a la Dirección General de Planificación y Centros, y a la Dirección General de Formación Profesional y Educación Permanente de la Consejería de Educación de la Junta de Andalucía una mayor dotación de profesores para los Centros de Puerto III, Morón de la Frontera, Albolote, Algeciras y Córdoba (06009268).

2.6.3. Talleres agropecuarios

La Institución valora positivamente los esfuerzos que viene realizando la Administración para potenciar talleres agropecuarios, que junto al indudable carácter formativo y ocupacional que poseen y de ahorro para la Administración, pues generan productos alimenticios para autoconsumo, tienen, a la vez, la condición de fuente de

ingresos para los internos, al crear puestos de trabajo, ante un eventual retroceso de actividad en otros talleres penitenciarios también motivado por la actual crisis económica. Existen también invernaderos, por ejemplo, en Huelva, que realizan actividades formativas y ocupacionales, pero no propiamente productivas.

En la actualidad, se desarrollan actividades agropecuarias en talleres productivos de los Centros Penitenciarios de Sevilla, Jaén, Málaga y Burgos, centrándose la iniciativa de 2008 en potenciar productos hortofrutícolas para el autoconsumo en los Centros Penitenciarios de Málaga y Jaén (0400033).

2.6.4. Monitores deportivos y ocupacionales

Sobre esta cuestión ha de lamentarse la insuficiencia de este tipo de personal en el ámbito penitenciario. La dotación de monitores deportivos y ocupacionales de carácter fijo continúa siendo escasa para atender las necesidades de la población penitenciaria, máxime cuando ésta no deja de aumentar.

El incremento de población penitenciaria exige que el aprovechamiento de las infraestructuras deportivas y ocupacionales de las que disponen las diversas prisiones sea máxima, para lo cual la correcta dotación de personal que tutele estas actividades es indispensable. Se aprecia con preocupación que centros penitenciarios como el de A Lama, con una población próxima a los 1.400 internos carece de monitores deportivos de carácter fijo. Se informa de la propuesta de contratación de un profesional de esta especialidad, aunque difícilmente puede estimarse que cubrirá las necesidades de aquel centro.

El Centro Psiquiátrico Penitenciario de Alicante no dispone de ningún monitor deportivo ni ocupacional; situación que no puede ser enjuiciada satisfactoriamente, teniendo en cuenta las características especiales de los enfermos recluidos en este centro.

La prisión de Badajoz, con más de 900 presos no cuenta con un monitor ocupacional fijo y únicamente dispone de un monitor deportivo.

El Centro Penitenciario de Ceuta no cuenta en su plantilla con ningún trabajador de estas especialidades. Lo mismo les sucede a los centros de Teruel y Soria, y al Psiquiátrico de Sevilla.

El Centro Penitenciario de Melilla tampoco dispone de ningún monitor deportivo ni ocupacional fijo, al igual que les sucede a los Centros Penitenciarios de Logroño, Eivissa, Herrera de la Mancha, Cuenca, Santander, Pamplona, Puerto I, Bilbao, Alcázar de San Juan y Alcalá de Guadaíra.

La situación actual muestra en grandes cifras que hay un monitor deportivo fijo de plantilla por cada mil internos. Puntualmente, durante el tiempo que se desarrollen los contratos previstos, suponiendo que hayan sido estimadas todas las propuestas de contratación, nos encontraríamos con una ratio de un monitor deportivo por cada cuatrocientos internos, proporción que tampoco puede considerarse adecuada, aun suponiendo un importante avance.

Las cifras de monitores ocupacionales en plantilla y contratados temporales facilitadas por la Administración permiten hacer una consideración similar a la ya efectuada y que

tendría como corolario la necesidad de que la Administración, aun teniendo en cuenta el contexto poco favorable que se presenta, haga un esfuerzo por reforzar las plantillas de los establecimientos con este tipo de trabajadores, pues los beneficios de orden práctico que para la seguridad de los centros se derivan de que los internos tengan planificadas y atendidas actividades de tipo deportivo y ocupacional, son reconocidos por todos los profesionales del ámbito penitenciario con los que se mantienen entrevistas durante las visitas de la Institución a centros penitenciarios (0023283).

2.7. Mujeres en prisión acompañadas de sus hijos

Como es sabido, los niños pueden permanecer con sus madres en las prisiones hasta cumplir la edad de tres años. Si bien es preferible, a juicio de la Institución, que convivan con sus madres en las llamadas "Unidades dependientes" situadas fuera de los muros de los centros penitenciarios, pues se trata de pisos o viviendas para las madres reclusas clasificadas en tercer grado de tratamiento, de tal forma que los niños asisten a centros educativos del exterior.

Sobre esta forma de cumplimiento de penas la Institución ha conocido que a fecha 15 de agosto de 2008, el número de menores de tres años que se encontraban en instalaciones dependientes de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias acompañando a sus madres privadas de libertad, ascendía a 221, de los cuales, 24 estaban alojados en las denominadas Unidades dependientes, lo que supone un 11 por ciento respecto del total; 185 se hallaban en Unidades de Madres, y 12 en Departamentos de Mujeres. Los datos anteriores de los que se disponía en la Institución ponían de manifiesto que en el primer semestre de 2005, el número de estos menores era de 200, y un 15 por ciento de ellos se encontraban en Unidades dependientes. Lo que muestra que en términos absolutos el número de menores alojados en Unidades dependientes entre los años 2005 y 2008 ha permanecido prácticamente invariable.

La Institución es conocedora del importante esfuerzo realizado durante el período referido para acoger al elevado número de nuevos internos que han ingresado en el sistema penitenciario español. Pese a ello, se ha de llamar nuevamente la atención para que tal esfuerzo tenga continuidad, tanto a través de la construcción y puesta en funcionamiento de las nuevas infraestructuras proyectadas, como fundamentalmente mediante el agotamiento de las posibilidades que ofrece la normativa penitenciaria en materia de clasificación de internos, con la finalidad de reducir la presencia de estos menores en los departamentos de mujeres de los centros penitenciarios en los que persisten, con especial referencia al Centro Penitenciario de Tenerife y en las Unidades de Madres de los demás centros penitenciarios del ámbito de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias.

2.8. Infraestructuras

2.8.1. Timbres o llamadores en zonas de comunicaciones entre internos y visitas

Una ciudadana, que acudió a comunicar al Centro Penitenciario de Aranjuez (Madrid), acompañada de un menor de corta edad, se lamentaba porque la comida de los bebés que acuden al centro ha de ser calentada antes del inicio de la comunicación, con independencia de la hora en la que el menor deba tomar su alimento. Si bien la Administración informó de que se procura atender las necesidades que puedan tener estos bebés en todos sus aspectos, el caso mostraba la queja de la madre de un bebé que no pudo calentar la comida de su hija, pues la sala en la que se encontraba, ni siquiera disponía de un llamador o timbre con el que avisar al funcionario de servicio. Por lo que se refiere a la falta de disponibilidad de pañales, a que también se refirió la compareciente, la ciudadana no se quejaba de la norma de seguridad que impide el paso de los pañales propios a la sala de comunicaciones, sino de la inexistencia de timbres o llamadores en estas dependencias para que merced al concurso de los funcionarios, si es preciso, puedan ser efectivamente satisfechas las necesidades de limpieza e higiene de los bebés en condiciones correctas.

Para subsanar este problema, el Defensor del Pueblo recomendó que se dictasen las instrucciones precisas para que se proceda a la instalación de timbres o llamadores en aquellas salas donde se producen comunicaciones entre internos y familiares en todos los centros penitenciarios.

Esta recomendación ha sido aceptada. Con fecha 11 de abril de 2008, la entonces Dirección General de Instituciones Penitenciarias envió una instrucción interna a todos los centros penitenciarios para que remitiesen informe de la situación concreta de cada centro en relación a la descripción del sistema implantado, grado de cobertura de este tipo de salas y su estado de operatividad, con la finalidad de ampliar, reformar o realizar una instalación nueva, de conformidad con la recomendación del Defensor del Pueblo. Por su parte, el Coordinador de Infraestructuras deberá informar de los sistemas previstos para su instalación en los centros penitenciarios de nueva construcción. En cumplimiento de la recomendación, se ha instado a los centros penitenciarios a acometer las modificaciones o reparaciones que puedan realizar por sí mismos, al tiempo que se han ponderado las propuestas de obras que requieren actuaciones de los servicios centrales, desarrollándose numerosas actuaciones concretas para dar cumplimiento a la recomendación (07007968).

2.8.2. Inhibidores de frecuencia

La Institución tuvo conocimiento del contenido de una noticia a tenor de la cual se habrían producido casos en los que internos de los Centros Penitenciarios de Albacete, Villena, Fontcalent y León, condenados por delitos de violencia en el ámbito familiar, habrían efectuado llamadas telefónicas desde el propio centro, probablemente a través de terminales de telefonía móvil, en las que habrían amenazado a sus víctimas.

Iniciada la correspondiente investigación de oficio, se recibió un informe de la Administración penitenciaria en el que confirmaba que, en efecto, se habían detectado llamadas telefónicas de internos a sus víctimas en doce centros penitenciarios, generalmente a través de teléfonos móviles introducidos clandestinamente. En algún caso, la llamada se produjo desde las cabinas telefónicas a las que tienen acceso los internos, en supuestos en los que, o bien no se había recibido en el centro la pena o medida de privación de comunicarse con la víctima, o bien no se había facilitado por los órganos competentes el número de teléfono de la víctima; por lo que no había sido posible registrar los teléfonos como no autorizados en el sistema de gestión de llamadas telefónicas de los internos.

Ante esta situación, considera la Institución que la solución definitiva a estos graves problemas es la instalación de inhibidores de frecuencia para impedir el funcionamiento de los teléfonos móviles en todos los centros penitenciarios. La Administración así lo asume, y está procediendo a la instalación de los mismos.

Al propio tiempo, se han establecido protocolos de actuación para evitar la entrada de teléfonos móviles en los establecimientos. Se han incrementado las medidas de seguridad y vigilancia interior para detectar mejor los posibles objetos prohibidos que los internos intenten introducir, entre los que se encuentran los teléfonos móviles. Esto es un reto permanente, pues las nuevas tecnologías, que permiten incluso la fabricación de móviles con materiales no metálicos, y por tanto no detectables con aparatos convencionales, dificultan el cumplimiento efectivo de la normativa sobre introducción de objetos.

La Administración penitenciaria está firmemente comprometida a impedir que estos lamentables episodios se repitan. Es de esperar que las medidas adoptadas consigan los resultados deseables, y que las víctimas de los delitos puedan tener la tranquilidad de que no van a ser amenazadas o molestadas desde el interior de las prisiones (07024843).

2.8.3. Situación de los archivos históricos penitenciarios

El creciente interés de historiadores y otros estudiosos, que desean acceder para sus investigaciones a los archivos históricos penitenciarios, que deben ser debidamente preservados al ser un elemento integrante del patrimonio documental histórico español, además de resultar determinante para el estudio de la Guerra Civil y los años posteriores, se puso de relieve en una queja presentada al Defensor del Pueblo. El compareciente se lamentaba de los retrasos y dificultades que estaba sufriendo para poder disponer de cierta documentación del archivo histórico de algunos centros penitenciarios. Indicaba que estaba realizando un trabajo de investigación para cuya realización precisaba ciertos documentos que entendía deberían estar en el archivo del Centro Penitenciario de Ocaña.

Con independencia de las circunstancias de este caso concreto, lo que pudo constatarse, con carácter general, es la existencia de dificultades para la consulta debido a que la documentación penitenciaria que conforma los archivos no está en la actualidad suficientemente catalogada. Por ello, la Institución se dirigió a la Administración penitenciaria para inquirir sobre las actuaciones que fueran a realizarse para completar

las tareas de organización, descripción y transferencia a los correspondientes archivos históricos provinciales de cada uno de los centros penitenciarios en los que en la actualidad se custodia documentación susceptible de tal tratamiento.

En su respuesta, la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias informó de que se encuentra incluida en el Plan de normalización archivística de sus fondos documentales que ha establecido el Ministerio del Interior para insertar su sistema de archivo en el Sistema archivístico nacional. A partir del año 2000 el Ministerio del Interior crea la Comisión Calificadora de Documentos Administrativos, que aprueba la serie documental "Expedientes personales de internos", dictándose por el Ministerio del Interior una Instrucción de fecha 1 de julio de 2003 que determina las actuaciones que deben llevarse a cabo para transferir los documentos de los archivos de gestión de los servicios centrales y periféricos del departamento a los archivos correspondientes. Se puso en funcionamiento el programa de normalización de archivos y mediante la contratación temporal del INEM se empieza en 2004 a actuar en fondos documentales para preparar su transferencia al Archivo General del Ministerio del Interior. Entre 2004 y 2007 se transfirieron 206.027 expedientes del archivo del Centro de Inserción Social Victoria Kent al Archivo General del Ministerio del Interior. Desde 2006 y en colaboración con el INEM, también se viene realizando la contratación temporal de personal en otros centros penitenciarios, para llevar a cabo la descripción y catalogación de expedientes de internos para su transferencia a los archivos históricos provinciales. Estas actuaciones se dirigen y coordinan desde la Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior a través de su Archivo General. Entre 2006 y 2008 se ha intervenido en 25 establecimientos penitenciarios.

Con posterioridad, la Institución se volvió a dirigir a la Administración penitenciaria para que informase, entre otros extremos, de las previsiones de actuación en este ámbito para 2009. Asimismo, se puso de relieve que en una reciente visita al Centro Penitenciario de Ocaña I, asesores de la Institución pudieron apreciar la situación en que se encontraba su archivo histórico de expedientes de internos, destacando el hecho de que algunas de las paredes que constituyen el espacio físico en el que se encuentran los expedientes, presentasen humedades procedentes, al parecer, de la cubierta del edificio. Esta situación, si bien no era preocupante, exige su solución para evitar que los fondos documentales allí archivados puedan sufrir desperfectos.

El último informe recibido indica que ya se ha librado crédito presupuestario para efectuar las reparaciones que demanda la zona de archivo del centro penitenciario de Ocaña I. No obstante, es preocupante la información que se traslada sobre la contratación de personal dedicado a la descripción y catalogación de expedientes para su traslado a los archivos históricos provinciales: en 2008 no ha habido contrataciones, y no puede confirmarse que las vaya a haber en 2009. Es de esperar que se retomen estas actuaciones, tan relevantes para la preservación de nuestra historia. Ésta es la voluntad de la Administración, pero son evidentes las dificultades presupuestarias que hemos podido constatar en estas actuaciones (07005327).

2.9. Investigaciones sobre irregularidades en los servicios médicos de las prisiones

La Institución recibió a principios de 2007 el escrito de un interno que se quejaba de la asistencia médica recibida en el Centro Penitenciario de Soto del Real (Madrid V), con ocasión de un accidente sufrido en uno de sus patios.

Según relataba el compareciente, dos meses después de su ingreso en prisión en 2004, recibió un fuerte balonazo en la cabeza a consecuencia del cual, manifestaba el interno, comenzó a perder visión en el ojo derecho. Este proceso desembocó en la pérdida total de la visión en este órgano.

El compareciente se quejaba del dilatado período de tiempo que transcurrió entre la lesión sufrida y la prestación de asistencia médica especializada.

El proceso degenerativo que el compareciente sufría le produjo la pérdida de la visión del ojo derecho antes de ser atendido por ningún médico especialista.

El compareciente estimaba que una actuación más diligente habría evitado tan graves secuelas como las sufridas, responsabilizando de ellas a los servicios médicos del Centro Penitenciario de Soto del Real pues, pese a que cada vez que acudía a consulta se quejaba del progresivo empeoramiento que sus síntomas ponían de manifiesto, los responsables de su atención sanitaria no hicieron gestiones para intentar atajar, a través de la correspondiente atención especializada, el deterioro visual que estaba teniendo lugar.

Recibido el correspondiente informe de la Dirección General de Instituciones Penitenciarias, se apreció que resultaba totalmente exculpatorio de la actuación del servicio médico del Centro Penitenciario de Soto del Real.

En posteriores averiguaciones la Institución tuvo conocimiento de que el informe que le había sido remitido era exactamente el mismo que fue efectuado en su momento por los propios servicios médicos del Centro Penitenciario de Soto del Real, a requerimiento del Juez de Vigilancia Penitenciaria competente. Informe en el que los referidos servicios médicos justificaban su propia actuación.

Este hecho llamó poderosamente la atención de esta Institución, solicitando de la Dirección General de Instituciones Penitenciarias que se nos informara sobre si, a raíz del inicio de nuestras actuaciones, se había efectuado por parte de los servicios centrales de la Administración penitenciaria alguna indagación o averiguación relativa a las irregularidades puestas de manifiesto por el compareciente, en lo que afecta al deber de la Administración penitenciaria de velar por la salud de los internos, cuya custodia le corresponde, y en concreto, respecto de la actuación de los servicios médicos del Centro Penitenciario de Soto del Real en relación con el caso expuesto.

En el último escrito recibido de la Dirección General de Instituciones Penitenciarias, contestando a la petición de información cursada desde esta Institución, se informaba de que el centro directivo no había iniciado "ninguna actuación indagatoria debido a que con los datos obrantes, la actuación de los servicios médicos del Centro Penitenciario de Madrid V se realizó conforme al estado de la ciencia y del saber al momento de la misma, es decir, de acuerdo con la *lex artis* ad hoc, y en consecuencia, no había indicio de negligencia en la actuación médica".

Con independencia de la contradicción que encierra el párrafo transcrito, resultaba decepcionante que ante la específica petición de información y la solicitud de que sean realizadas indagaciones concretas, al amparo de la Ley Orgánica reguladora de la Institución y del artículo 54 de la Constitución, la Administración penitenciaria se limitase a reproducir un informe previamente confeccionado por los propios servicios médicos, sobre cuya presunta actuación irregular se estaba solicitando información.

La Institución formuló una recomendación, aceptada por la Administración en la que, salvando las distancias, se reprobaba una conducta administrativa similar. En concreto, la incorrección que suponía que el contenido de los informes a cuyo envío a la Institución viene obligada Instituciones Penitenciarias, fuera efectuado por los funcionarios que protagonizaron la actuación objeto de supervisión.

Dando por reproducidos aquellos argumentos que en su momento llevaron a la Institución a recomendar que cuando se produce una denuncia por malos tratos en el ámbito penitenciario, las pertinentes investigaciones internas no sean llevadas a cabo por funcionarios pertenecientes a la propia plantilla, por los problemas de todo orden que lleva aparejada tal actuación, se consideró oportuno recomendar que la investigación de las quejas por supuesta actuación irregular con consecuencias graves de los servicios médicos de los centros penitenciarios, sea desarrollada por profesionales no pertenecientes a la plantilla del centro en cuestión, instituyéndose, a tal efecto, un protocolo normalizado de actuación interna dentro de los servicios centrales de la Administración penitenciaria.

Tales actuaciones irregulares pueden producirse con ocasión de la prestación de la atención que les es propia y a la que vienen legalmente obligados, o en la realización de las gestiones precisas para que la atención médica que los internos puedan necesitar, se realice por medios externos. Esta recomendación ha sido aceptada, compartiendo la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias que, tanto en supuestos de denuncia de malos tratos, o de supuestas irregularidades de los servicios médicos con consecuencias graves, sea personal de los servicios centrales quien lleve a cabo las investigaciones (07000212).

3. CIUDADANÍA Y SEGURIDAD PÚBLICA

3.1. Víctimas del terrorismo

La atención a las víctimas del terrorismo es una exigencia jurídica y ética no solo para el Estado, sino para el conjunto de la sociedad. El terrorismo viola los derechos fundamentales a la vida, a la integridad física y moral, a la seguridad, a la libertad, y ataca al sistema democrático, a nuestra libertad colectiva y a nuestro derecho como pueblo a vivir en paz y con pleno respeto a los derechos humanos.

Si bien podemos legítimamente enorgullecernos de tener una legislación muy avanzada en materia de protección, solidaridad y amparo a las víctimas del terrorismo, no debe pensarse que todas las cuestiones están satisfactoriamente resueltas. Prueba de ello es el anuncio producido en 2008 de que habrá una nueva Ley de Víctimas del Terrorismo que ampliará derechos, y el hecho de que se siguen dirigiendo personas al Defensor del Pueblo planteando problemas concretos.

En el Informe del año 2007 se hacía alusión a una ciudadana a la que, por resolución de la Dirección General de Apoyo a las Víctimas del Terrorismo, le había sido denegada una solicitud de ayuda para financiar el coste del tratamiento psicológico por las secuelas derivadas de hechos acaecidos en 1986 y 1987. La ciudadana había interpuesto recurso de reposición, y el Defensor del Pueblo se interesó por las posibilidades de estimación del mismo. El recurso de reposición fue desestimado, no considerándose acreditada la relación de causa-efecto entre los hechos acaecidos y las consecuencias producidas en la salud de la ciudadana.

La queja de referencia trae a colación el problema de los amenazados por la organización terrorista ETA como víctimas del terrorismo. La experiencia institucional del Defensor del Pueblo en sus tareas de amparo a los ciudadanos, pone de relieve que el enorme sufrimiento que causa el terrorismo sobrepasa, por decirlo así, la condición jurídica de víctima establecida en las normas y en la jurisprudencia. Dicho de otra manera, es evidente que hay más personas que sufren a causa del terrorismo de manera bastante directa, que las consideradas "víctimas" en nuestro actual ordenamiento jurídico.

Por ello, la Institución ha de congratularse de que el Congreso de los Diputados, el 3 de junio de 2008, haya aprobado una moción en la que insta al Gobierno a que en la nueva Ley de Víctimas del Terrorismo que se prepara, se contemple como tales a los amenazados, extorsionados o perseguidos. Es de esperar que esta nueva ley permita el reconocimiento de personas que, hasta ahora, se han encontrado, en sus relaciones con los poderes públicos, con actos administrativos desfavorables y sentencias desestimatorias de sus pretensiones, no pudiendo comprender que su sufrimiento no haya tenido, hasta ahora, ni siquiera un reconocimiento moral (07033519).

En otro caso mencionado en 2007, la existencia de un parque en Hernani (Guipúzcoa) denominado con el nombre de un terrorista, el Defensor del Pueblo, que conoció el caso por la queja presentada por la viuda e hijas del ciudadano que había sido asesinado en un atentado en el que participó el mencionado terrorista, se dirigió al Ayuntamiento de Hernani para que informase de las medidas que iban a adoptarse para cambiar la denominación del parque.

En el informe recibido del mencionado Ayuntamiento, se indicaba que la retirada de la denominación del parque se produjo como consecuencia de un auto dictado en las Diligencias Previas 33/08, del Juzgado Central de Instrucción número 3, y con carácter de medida cautelar, por lo que se consideró necesario dirigirse de nuevo al Ayuntamiento, para compulsar si la retirada de la denominación había quedado consolidada, en espera de la anunciada legislación estatal que prohibirá denominaciones como la que lamentablemente ha tenido durante tanto tiempo el parque de referencia, y a la vista de la Ley del Parlamento Vasco 4/2008, de 19 de junio, de Reconocimiento y reparación a las víctimas del terrorismo del País Vasco, artículo 4.b).

En el nuevo informe, se indicó por el Ayuntamiento de Hernani que se había procedido a llevar a efecto las medidas cautelares establecidas, por Auto de 2 de junio de 2008, del Juzgado Central de Instrucción número 3, en el marco de las Diligencias Previas 33/08, y que, en consecuencia, el parque a que se refiere este expediente ya no se denomina como lo hacía anteriormente. Por lo que se recordó al Ayuntamiento de Hernani que, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 4/2008, de 19 de junio, de Reconocimiento

y reparación a las víctimas del terrorismo del País Vasco, el parque de referencia no podrá en el futuro tener una denominación que incumpla lo establecido en dicha norma (07036048).

En otro expediente, una ciudadana, hija de fallecido víctima del terrorismo, expone que su familia intentó acogerse a la Ley 1/2004, de 24 de mayo, de la Generalitat Valenciana, de Ayuda a las Víctimas del Terrorismo, formulando solicitud ante la Consejería de Justicia y Administraciones Públicas de la Generalitat Valenciana, el día 7 de abril de 2006, presentando un segundo escrito de contestación a un requerimiento de ampliación de datos, el día 8 de mayo del mismo año. Se quejaba la compareciente de que, a pesar del largo tiempo transcurrido, no se había recibido respuesta alguna ni indemnización en el marco de la Ley 1/2004 antes citada.

Tras diversas gestiones del Defensor del Pueblo, se constata que hasta el momento, casi tres años después de la petición, el expediente no ha sido resuelto, aunque sólo se tramitan dieciséis expedientes sobre estas ayudas en toda la Comunitat Valenciana. Por ello, parece necesario un cambio profundo en los métodos de gestión, para que las personas afectadas obtengan una decisión sobre sus pretensiones en plazos razonables (08000722).

3.2. Fuerzas y Cuerpos de Seguridad

3.2.1. Malos tratos

Las quejas por malos tratos causados por miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, exigen una especial atención por parte del Defensor del Pueblo, pues produce una significativa preocupación cada vez que un ciudadano se dirige a la Institución informando de que ha sido maltratado físicamente, insultado o vejado de cualquier manera. El derecho fundamental a la integridad física debe ser preservado en todo momento, y la confianza que la sociedad deposita en los miembros de los diversos cuerpos que se ocupan de la seguridad ciudadana se ve gravemente traicionada si se hace un uso indebido de la fuerza que le ha sido encomendada. No cabe tolerancia alguna con estas conductas. Es necesario prevenir y, si es el caso, sancionar, pues está en juego la dignidad de las personas, el prestigio de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, y uno de los elementos claves para determinar la calidad de una democracia: una Policía al servicio de los ciudadanos, de su seguridad y de todos los demás derechos. Una Policía que sepa manejar situaciones difíciles y usar la fuerza sólo si es estrictamente necesario y con arreglo al principio de proporcionalidad.

El Defensor del Pueblo, como se ha puesto de relieve en otras ocasiones, admite a trámite este tipo de quejas, recaba el informe correspondiente, y no se conforma con la versión de los acusados, pidiendo el testimonio de testigos, si los hubiere. La Institución exige la apertura de expedientes disciplinarios, y se dirige al Fiscal General del Estado para hacer un seguimiento de las diligencias previas incoadas, que suelen existir en la mayor parte de estos casos.

Después de muchos años de insistencia por parte del Defensor del Pueblo, y tras una sentencia condenatoria del Tribunal Supremo, finalmente la autoridad administrativa

competente ha resuelto proponer la suspensión de empleo a dos policías locales de Puerto de la Cruz (Tenerife), que fueron denunciados en su día por abuso de autoridad y detención ilegal a un ciudadano que acabó en tratamiento psicológico. Desde el Defensor del Pueblo se hizo hincapié en la necesidad de diferenciar la duplicidad de sanciones, administrativa y penal, puesto que el uso del poder disciplinario que la Administración tiene sobre sus funcionarios, es distinto al que persigue la sanción penal impuesta por los mismos hechos. En este sentido, el Defensor del Pueblo viene insistiendo ante toda clase de administraciones para que se evite el efecto perverso de la prescripción de la responsabilidad disciplinaria, como consecuencia de la larga duración de los procesos penales que tienen en suspenso todas las demás actuaciones. Por eso se sugiere siempre que se incoe el expediente disciplinario, aunque se deje en suspenso hasta la resolución del proceso penal.

En el caso de Puerto de la Cruz, fue necesario recabar directamente de la Fiscalía la información acerca del contenido de las resoluciones judiciales condenatorias, ya que, ni los agentes atendían al requerimiento de su Ayuntamiento, ni éste se había personado en la causa penal seguida contra ellos. La defensa de los agentes pretendió la nulidad del expediente por caducidad y prescripción, y también por haberse incoado a instancias del Defensor del Pueblo. Finalmente, se recibió en la Institución notificación de dos propuestas de resolución, en las que la instructora pide para ambos policías locales la suspensión de sus funciones de tres a seis años (0000097).

No siempre se consigue que las administraciones tomen conciencia de la necesidad de incoar expedientes disciplinarios en estos supuestos. Así sucedió en Torrevieja (Alicante), en el caso de unos agentes de la Policía Local denunciados por torturas en 2006. Tras sugerir el Defensor del Pueblo la apertura de expedientes disciplinarios, reiterar la sugerencia ante la inicial negativa, e intentar, durante dos años, que tal apertura se produjera, la Institución se ha visto obligada a dar por concluso el expediente, con la constatación del reiterado rechazo a la sugerencia. Esta Institución puso de relieve, una vez más, la negativa a dar cumplimiento a una sugerencia, hecha de conformidad con lo que es criterio constante del Defensor del Pueblo, en su relación con todas las administraciones en materia de responsabilidad disciplinaria, con la que no se pretende, en modo alguno, ni predeterminar el resultado de una investigación penal, ni el contenido de una eventual responsabilidad disciplinaria, sino tan solo poner fin a la lamentable mala práctica administrativa de esperar a un pronunciamiento judicial para proceder al examen de la responsabilidad administrativa, que deviene imposible por efecto de la prescripción, la cual se evita con la simple incoación del expediente disciplinario, dejado en suspenso hasta la conclusión del examen jurisdiccional. La falta de voluntad por parte de la Administración citada, para erradicar la mala práctica administrativa, tantas veces denunciada por la Institución debe ser puesta de relieve en este informe (06038211).

Otro caso, en el que la sugerencia reiterada de esta Institución de apertura de expedientes disciplinarios no ha sido atendida, sucedió en el Ayuntamiento de Fuengirola (Málaga). Un suceso en el que, según la queja presentada en el Defensor del Pueblo, hubo insultos de tipo racista por parte de agentes de la Policía Local, además de la amenaza de levantar un falso expediente por tenencia de estupefacientes, culminó en un sobreseimiento provisional de las actuaciones judiciales contra los agentes. Considera la Institución que, no necesariamente, el sobreseimiento o archivo provisional en el

orden penal, significa la ausencia de responsabilidad disciplinaria alguna. En efecto, archivada la causa penal, queda expedita la vía para esclarecer, en sede administrativa, si el agente incurrió, o no, en un supuesto de responsabilidad disciplinaria. Otra cosa es que los hechos probados en vía penal, se tengan como ciertos en el procedimiento administrativo, como no podía ser de otra manera. Por otra parte, tanto a la hora de apreciar los hechos, como de sancionar conductas, el ámbito administrativo es de una exigencia menor que el penal a la hora de examinar la responsabilidad de la persona a la que se imputan los hechos, por ser el penal una "última ratio" sancionadora, para las conductas más graves y máximamente lesivas, donde rige, con especial vigor, además, el principio *in dubio pro reo*. Es factible, por tanto, que el agente denunciado carezca de responsabilidad penal donde hubiese podido incurrir en causa de responsabilidad administrativa y/o civil.

La negativa reiterada del Ayuntamiento de Fuengirola, que tampoco había aceptado nuestra indicación de apertura del expediente mientras el proceso penal estaba desarrollándose, ha obligado a dar por concluso el expediente, pero dándole cuenta de algunas consideraciones, que se estima tienen un interés general, en el sentido de señalar que debe evitarse que la pendencia del proceso penal signifique la prescripción, en estos casos, de la responsabilidad administrativa.

No es una buena práctica administrativa que el examen de la responsabilidad penal, con independencia de que se aprecie o desestime, termine significando la impunidad administrativa por prescripción, circunstancia que sólo puede evitarse cuando a la autoridad a que atañe la *responsabilidad in vigilando* interrumpe el cómputo del plazo de prescripción incoando el oportuno expediente administrativo, dejándolo en suspenso, y respetando así la preferencia, en tanto dure el examen de la responsabilidad en el orden penal (06050287).

En otro caso, en el que un ciudadano manifestó haber sido agredido por dos agentes de la Policía Local de Alcorcón (Madrid), la Institución ha debido poner de relieve su conocida posición de que no basta el testimonio de los agentes acusados en los informes al Defensor del Pueblo sobre malos tratos. En un escrito de la Institución, se indicaba que se insiste en limitar la investigación a recabar la versión de los agentes denunciados, cuando, en el caso concreto, cabría recabar el parecer de un perito médico que examinase las lesiones y las contrastase con una y otra versión de los hechos. Por ello, se sugirió que se procediese a recabar informe pericial médico sobre los partes de lesiones aportados por el interesado, y la verosimilitud de su declaración y la de los agentes en relación con tales lesiones, y, una vez recabado tal examen, se apreciase si había o no responsabilidad disciplinaria por parte de los agentes denunciados. Y, asimismo, se formuló la recomendación de que cuando se produzca ante los órganos internos del Ayuntamiento alguna denuncia por supuesta responsabilidad disciplinaria en que hubiesen podido incurrir sus agentes locales, se lleve a cabo la oportuna investigación, alegando cuantos medios de prueba estén disponibles, sin limitarse a la propia declaración de los agentes denunciados. Esta recomendación ha sido recientemente aceptada, no así la sugerencia, dado que ha habido actuaciones judiciales en cuyo seno se ha producido informe pericial médico (07016813).

En otro supuesto, un ciudadano se queja de que tanto él como un amigo, fueron objeto de un trato injuriante, homófobo y amenazante por parte de un agente de la Policía Local en el aparcamiento del zoológico de la Casa de Campo de Madrid. En este caso, a requerimiento del Defensor del Pueblo, se procedió a recabar el testimonio del policía denunciado, así como del testigo de la persona denunciante, y de otro policía que acompañaba en el momento de los hechos al denunciado. Las versiones fueron radicalmente contrapuestas: por una parte, la manifestada por dos agentes que practicaron las identificaciones y por otra, la de las dos personas identificadas, unidas éstas por una relación de amistad en la que una denuncia y otra atestigua.

En casos como éste, no queda enervada la presunción de inocencia de los agentes, al carecerse de más testigos que pudieran dirimir entre las versiones contrapuestas, por lo que se dio por concluso el expediente (07026047).

Otro caso significativo afecta a un ciudadano objeto de malos tratos causados por varios agentes de la Policía Municipal de Madrid.

En relación con este asunto, y en función de la denuncia presentada por el afectado, se dictó auto de sobreseimiento provisional por el Juzgado de Instrucción número 36 de Madrid. Resulta oportuno hacer alusión a él porque, sin que se pueda discutir por esta Institución la decisión judicial adoptada, pone de relieve las enormes dificultades probatorias que se plantean en las denuncias de malos tratos. Se trata de un relato consistente, el afectado ha denunciado los hechos ante el Defensor del Pueblo y en vía judicial, se ha personado en las actuaciones a través de procurador y letrado, ha propuesto diligencias de prueba que han sido rechazadas por el Juzgado, ha actuado, en fin, con todo el rigor necesario.

Parece oportuno hacer llegar a los poderes públicos la necesidad de que el comportamiento policial sea absolutamente respetuoso con los derechos fundamentales y la dignidad de las personas, pues, mientras se presenten quejas como la anteriormente descrita, no se tendrá la certeza absoluta de que las actuaciones de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad están en consonancia con un sistema democrático avanzado (08001055).

3.2.2. Trato incorrecto

Una ciudadana invidente planteó una queja por el trato recibido en una comisaría de Policía de Alicante, a la que no se le permitió acceder con su perro guía, cuando acompañaba a su cónyuge a realizar unas gestiones documentales.

En informe remitido al Defensor del Pueblo sobre esta queja, se indicó que se impidió el acceso a la comisaría a la ciudadana porque no se permite, en general, el acceso de acompañantes de personas que hayan de realizar trámites, por razones de espacio, y no por las circunstancias particulares de esta ciudadana.

Al contrastar lo manifestado en el informe con el relato de los hechos que la interesada puso en conocimiento de esta Institución, se pone de manifiesto la existencia de dos versiones sobre el trato que se le dio a la compareciente. No obstante, con independencia de dicha circunstancia, hay que considerar que entre los principios básicos de actuación de los Cuerpos y Fuerzas 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 considerar, asimismo, lo dispuesto en la Ley 12/2003, de 10 de abril, de la Comunitat Valenciana sobre perros de asistencia para personas con discapacidad, que les reconoce el derecho al acceso, deambulación y permanencia junto con éste, a todos los lugares, alojamientos, establecimientos, locales y demás espacios de uso público así como transportes públicos.

Por estas razones se consideró conveniente sugerir que se trasladasen estas consideraciones a los funcionarios destinados en la Comisaría de Policía de Alicante, con la finalidad de que en futuras actuaciones puedan ajustar su comportamiento a las mismas. Esta sugerencia ha sido aceptada (07026419).

En otro expediente, una menor adolescente denunció las vejaciones de que fue objeto por parte de una agente de la policía Local del Ayuntamiento de Torrent (Valencia), al cachearla y registrar sus pertenencias en la vía pública, sin respetar mínimamente su intimidad, mofándose posteriormente de ella, cuando le comunicó que presentaría una denuncia por su comportamiento.

Se recibió un primer informe del Ayuntamiento de Torrent que se limitaba a dar la versión de la policía denunciada. Por ello, la Institución volvió a dirigirse a la Administración local, solicitando un nuevo informe que integre la declaración de los otros agentes presentes en los hechos, los dos testigos que había identificado la interesada, la declaración complementaria que se recabe de ésta, y cuantos medios adicionales de prueba pudiera encontrar el Ayuntamiento para el esclarecimiento de los hechos.

El Ayuntamiento dio cumplimiento a lo indicado por esta Institución, si bien, a la vista del informe complementario recibido, se le hizo saber que el cacheo llevado a cabo sobre la menor interesada no respetó plenamente las exigencias legales, al realizarse en la vía pública, y de modo tal, que permitió conocer a los allí presentes el contenido del bolso que portaba, que incluía objetos íntimos, motivo que en sí mismo hacía comprensible la resistencia de la menor interesada a que la inspección se llevase a cabo de aquel modo, sin causa que lo justificase.

Por todo ello, se recomendó al Ayuntamiento de Torrent (Valencia) que entre los cursos de formación que se imparten a los policías locales se refuercen los que tengan como contenido los derechos fundamentales que asisten a los ciudadanos, especialmente con ocasión de las actuaciones policiales, recordando especialmente que invocar frente a ellos los derechos que les asisten y la voluntad de hacerlos valer, cuando los consideren vulnerados por las actuaciones policiales, acudiendo a las diversas instituciones de garantía, en modo alguno puede ser considerado como actitud desafiante o desacato a la autoridad. Asimismo, se sugirió que se informase específicamente a los agentes actuantes de las incorrecciones en que habían incurrido al considerar desafío la invocación de derechos legales y al proceder al examen del contenido de un bolso, vaciándolo a la vista de otros en la vía pública sin causa justa proporcional, dando lugar a que terceros conociesen los objetos íntimos que en el mismo se custodiaban y, en consecuencia, se esclareciera la responsabilidad disciplinaria en que, con tales quebrantos, los agentes hubieran podido incurrir. Tanto la recomendación como la sugerencia han sido aceptadas (07020836).

En otro caso, un ciudadano expuso que circulando con su vehículo fue conminado a detenerse por unos agentes de la Policía Local de Gijón (Asturias), siendo denunciado por unos hechos que no había realizado, al confundir su vehículo con otro.

En función del informe realizado por el Ayuntamiento y remitido a esta Institución, pudo constatarse que la investigación se cerró sin más trámite, tras ratificarse en su denuncia el agente actuante, y sin tener en consideración el testimonio de cuatro ciudadanos que presenciaron los hechos y contradicen la versión de dicho agente.

El ciudadano afectado solicitó posteriormente las grabaciones videográficas existentes como medio de prueba de su inocencia, que le fueron denegadas por haber sido destruidas.

Existiendo, pues, un principio de duda razonable que permitía desvirtuar la presunción que favorece al agente, se formuló una recomendación para que se conserven las grabaciones videográficas correspondientes a las vías, días y horas en que se denuncia alguna infracción, incluidas las de tráfico, a efectos de documentar los expedientes sancionadores que puedan incoarse, y facilitar así el ejercicio del derecho de defensa. Asimismo, se sugirió que se revocase la sanción por existir un principio de duda que favorece al denunciado.

En este expediente, el Ayuntamiento de Gijón ha cursado instrucciones para que en aquellas situaciones en las que se produzcan divergencias en las versiones entre los agentes y los ciudadanos, se conserven las grabaciones hasta el total esclarecimiento de los hechos.

En lo que se refiere a la sugerencia, manifiesta el Ayuntamiento que dado que el interesado había presentado recurso contencioso-administrativo, esperaría al pronunciamiento judicial.

Sobre este último extremo, la Institución ha vuelto a dirigirse al Ayuntamiento de Gijón para manifestar que la sugerencia formulada en su día no interfiere en el ámbito de competencias del órgano jurisdiccional, limitándose a llamar la atención sobre la obligación legal de interpretar las normas sancionadoras del modo más favorable a la persona cuya sanción se pretende, resolviendo las dudas del modo más favorable al mismo y extremando las oportunidades de alegación y prueba que se les ofrecen respecto de los hechos sancionables que se le imputan.

Considera la Institución que el Ayuntamiento está facultado para apreciar de oficio esta duda razonable que desvirtuaría la presunción que favorece la denuncia del agente, lo que dejaría sin objeto el recurso interpuesto por el interesado ante el órgano jurisdiccional, y que el Defensor del Pueblo ejerce una tutela adicional y distinta a la de los órganos judiciales. Desde esta consideración se solicitó una nueva valoración de la sugerencia, pendiente de respuesta en el momento de escribir estas líneas (07026598).

3.3. Malos tratos causados por vigilantes jurados de seguridad

Debe hacerse referencia a la investigación de oficio incoada por la Institución referente a las agresiones de tipo racista por parte de distintos vigilantes de seguridad de Metro

de Madrid, recogidas en grabaciones audiovisuales. Esta investigación se ha llevado a cabo ante la Dirección de Metro de Madrid, S. A., la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil, y la Delegación del Gobierno en la Comunidad de Madrid para conocer el criterio de actuación de las administraciones concernidas ante hechos, en este caso, concluyentes, pues se disponía de grabaciones, por otra parte ampliamente difundidas.

El Defensor del Pueblo ha recibido exhaustivos informes de todas las actuaciones realizadas y considera correcta la reacción de las administraciones ante hechos tan lamentables como éstos, estableciéndose las responsabilidades pertinentes tanto en el ámbito penal como en el marco de la Ley de seguridad privada.

Por otra parte, y en lo que se refiere a Metro de Madrid, se informó a la Institución de que los vídeos que se habían venido difundiendo en algunos medios de comunicación fueron enviados de manera anónima a dicha sociedad. Así pudo determinarse que no se trataba de imágenes grabadas por sus cámaras de seguridad, desconociendo en consecuencia el origen de tales grabaciones, la autenticidad e integridad de las imágenes y de los incidentes que reflejan, la identidad de las personas que en ellas aparecen, la fecha en que pudieran haberse producido tales hechos, así como el resto de circunstancias que en ellos pudieran haber concurrido. Asimismo, se señalaba que, al recibir esas comunicaciones, se solicitó de la empresa de seguridad que realizara las averiguaciones a su alcance para comprobar la veracidad e integridad de las imágenes y, a la vista del resultado de dicha averiguación, exigiera las responsabilidades correspondientes.

En relación con lo manifestado, solicitó de la Institución que se le informase detalladamente del funcionamiento del sistema de cámaras de seguridad de la compañía, haciendo especial mención a todo lo referente a la conservación y destrucción de las grabaciones realizadas y al protocolo de actuación que se sigue en el caso de que las cámaras de seguridad capten imágenes como las que se habían difundido en algunos medios de comunicación.

En el documentado informe recibido de la mencionada compañía se indica que hay actualmente instaladas en la red del Metro 4.430 cámaras, a las que ha de añadirse otras 1.840 situadas a bordo de los trenes. La información visual captada se digitaliza en servidores/grabadores digitales, permaneciendo accesible durante un plazo de 6 días. Esto significa que si se produce un delito, o cualquier incidente, la autoridad judicial o la policía dispone de un margen suficiente de tiempo para obtener las imágenes e incluirlas como elemento de prueba, muchas veces concluyente, en diligencias previas y atestados.

El sistema de cámaras, dada la imposibilidad de visualizar constantemente las imágenes captadas las 24 horas del día por 6.270 cámaras, está concebido para que si se produce un incidente, a requerimiento de autoridades o particulares se localice el mismo en el elenco de grabaciones. Una vez detectadas, la extracción sólo se puede realizar desde alguno de los dos únicos puestos habilitados para ello, a fin de garantizar en el protocolo de actuación el adecuado control y la autorización de este tipo de actos, en defensa de los derechos de terceros que puedan verse afectados. Una vez recibida la petición de las imágenes, la compañía hace entrega de las mismas a la autoridad que así lo haya ordenado, previa firma de la correspondiente documentación acreditativa (08007839).

3.4. Situaciones de inseguridad ciudadana

Los ciudadanos se dirigen al Defensor del Pueblo solicitando su ayuda para intentar que mejoren las condiciones de seguridad de su entorno, afectados por fenómenos como el tráfico de droga en pequeña escala, la concentración de drogodependientes, los robos o las peleas callejeras. Las quejas generalmente provienen de lugares en los que objetivamente se cometen más delitos que en la media de la ciudad o provincia en que se ubican.

Un ejemplo concreto de lo anteriormente dicho es el de la queja de un ciudadano sobre la situación de inseguridad ciudadana que afecta a la zona en la que reside, denominada Las Cañas, en Benimanet, pedanía de Valencia, debido a la existencia de un denominado "hipermercado de la droga" en una zona cercana al Colegio Público Santiago Calatrava.

El Defensor del Pueblo se interesó por este caso ante la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil, y el Ayuntamiento de Valencia. Con posterioridad a la intervención del Defensor del Pueblo, se desarrolló y culminó una amplia operación policial, con participación conjunta del Cuerpo Nacional de Policía y la Policía Local de Valencia, que dio como resultado la desarticulación de una organización dedicada al tráfico de estupefacientes (heroína y cocaína principalmente), que eran distribuidos en los términos municipales de Valencia, Mislata y Paterna.

La actuación policial concluyó con la detención de 33 personas de diversas nacionalidades y la incautación de 13.300 gramos de cocaína, 1.688 gramos de heroína, 20.000 euros y otros efectos. Al propio tiempo, se actuó sobre la distribución de drogas a pequeña escala mediante presencia policial activa y continua, con centenares de detenciones y miles de identificaciones y vehículos controlados. En mayo de 2008 informaba la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil que "a día de hoy, se considera erradicado de la zona de 'Las Cañas' el tráfico de estupefacientes".

Este expediente pone de relieve que es posible obtener éxito en la erradicación de la inseguridad en zonas concretas mediante una eficaz cooperación entre cuerpos policiales, coordinados para la realización de operativos conjuntos al servicio del interés ciudadano (07032262).

3.5. Documentación

3.5.1. Oficinas de expedición del Documento Nacional de Identidad

En el informe correspondiente al año anterior se expuso pormenorizadamente la grave situación en la que se encontraban las oficinas de expedición del documento nacional de identidad, desbordadas ante la implantación del nuevo modelo de carné de identidad electrónico. Se decía entonces que se había producido una auténtica crisis del sistema, pues no se habían puesto los medios personales y materiales necesarios para abordar adecuadamente esta situación. No había cita previa y las esperas eran considerables, lo que justificaba las críticas de la ciudadanía afectada.

El Defensor del Pueblo, que ya entonces llevó a cabo numerosas iniciativas para tratar de que mejorase la situación, ha continuado en 2008 un intenso seguimiento de esta cuestión.

En este año, pudo constatarse que a pesar de los esfuerzos realizados para normalizar la expedición y renovación del documento nacional de identidad, éstos no habían conseguido aún el nivel de satisfacción deseable para los ciudadanos, que ahora veían cómo las colas de madrugada se habían transformado en intentos reiterados e infructuosos de concertación de cita previa, ya que sólo se daban con dos meses de antelación y en ocasiones las citas de esos dos meses estaban completamente cubiertas, debiéndose sufragar, además a su costa, las llamadas telefónicas que no alcanzaban ningún resultado. Por ello, se formuló la recomendación de que se incrementasen los medios humanos y materiales de las distintas oficinas de expedición y renovación del documento nacional de identidad, hasta conseguir que todas las peticiones de cita previa fueran atendidas con el resultado de concertar la cita y sin que la misma se demorase más de dos meses.

En su respuesta, la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil informó de que a finales de 2008 la gran mayoría de las oficinas habilitadas para la expedición de documento nacional de identidad y pasaportes disponen, mediante el sistema de cita previa, de fechas para la atención ciudadana que demanda estos documentos dentro de los dos meses siguientes a la solicitud. En los supuestos de urgencias, todos los equipos, a excepción del de Plaza de España, en Barcelona, y el de la calle Santa Engracia, en Madrid, tienen instrucciones de asignar un porcentaje de su capacidad de producción a la atención inmediata de los ciudadanos que demandan sus documentos de forma presencial. Continuaba el informe indicando que era cierto que algunos equipos, fundamentalmente en el País Vasco, presentaban dificultades para absorber toda la demanda ciudadana y tenían asignadas todas sus citas para los dos meses siguientes, por lo que se estaban adoptando medidas (adscripción de funcionarios y prolongaciones de jornada) que solucionasen este problema. Finalizaba el informe indicando que, en consecuencia, se estaba en vías de dar cumplimiento a la recomendación del Defensor del Pueblo en el sentido de lograr que todos los ciudadanos que demanden documento nacional de identidad o pasaporte en cualquiera de los equipos que disponen de cita previa, puedan obtenerla en el momento de la solicitud y sean atendidos en un plazo inferior a los dos meses desde que la efectuaron (08009124).

En este mismo orden de cosas, el Defensor del Pueblo recomendó que el sistema de cita previa telefónica para la renovación del documento nacional de identidad no genere coste para el ciudadano, al menos cuando las llamadas resultan fallidas y no se establece la conexión inmediata con el locutor que debiera atenderla.

Sobre este asunto contestó la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil que en aquellos supuestos en los que la llamada del ciudadano no produzca conexión con el servicio de cita previa telefónica, no se genera ningún gasto a la persona que la efectúa, pero que en aquellos otros en los que la anomalía tiene lugar con posterioridad a la conexión, es imposible la realización de la discriminación pretendida, toda vez que para el sistema telefónico supone una llamada válida.

Ciertamente, la solución idónea sería la sustitución del actual número con prefijo 902, de pago, por un número 900, gratuito, pero sobre ello informa la Administración que el amplio volumen de operaciones telefónicas que se realizan en el número correspondiente a la gestión de la cita previa y la situación presupuestaria hacen imposible tal sustitución. Para dar idea del volumen de llamadas, baste decir que sólo en un mes, junio de 2008,

hubo 913.239 llamadas relacionadas con el documento nacional de identidad, el 48 por ciento en solicitud de cita previa, el 27,8 por ciento en solicitud de información, y el 23,6 por ciento con otro contenido. La falta de gratuidad de las llamadas, en todo caso, se ve paliada por la posibilidad de obtener cita previa a través de la web: www.citapreviadnie.es (08002950 y 08008413).

En cuanto a oficinas concretas, el Defensor del Pueblo ha recibido quejas y se ha interesado por la situación en lugares muy diversos. Por ejemplo, Madrid (07021090), Las Palmas (07021323), Santa Cruz de Tenerife (07021801), Zaragoza (07024181), Barcelona (07024354), Igualada (07024241), Lugo (07024877), Alcira (07025222), Logroño (07025697), Alcalá de Henares (08002127) o Getafe (08013347).

Recientemente, se ha trasladado a la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil la necesidad de reforzar la atención en los meses vacacionales y en los inmediatos anteriores como lógica respuesta del buen servicio a la demanda ciudadana que se concentra en dichos períodos. No es lógico que las vacaciones del personal coincidan con la época de mayor demanda del servicio, obstruyendo éste, sin que, por parte de la Administración, plenamente consciente de esta circunstancia que se repite cada año, se arbitren las medidas oportunas para servir bien a los ciudadanos. Por ello, se ha formulado la recomendación de que durante los períodos vacacionales, e inmediatos previos, se refuerce la dotación de personal, no limitándose a cubrir las vacantes que se producen por vacaciones y otras causas, en las oficinas del documento nacional de identidad estableciéndose, siempre que el servicio lo demande, la atención en turno de tarde.

En su respuesta, la Administración dio cuenta de los planes especiales existentes de actuación en documentación de españoles para reforzar las plantillas, consistentes en prolongaciones de jornada a realizar por los funcionarios de los Cuerpos Auxiliar y Administrativo de la Administración General del Estado, ampliándose la oferta a los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía, que las llevan a cabo fuera de su jornada laboral, cuando no existe suficiente personal para completar las horas asignadas a cada equipo. Estos planes especiales se llevan a cabo en las ciudades de mayor demanda: Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla, Granada, Málaga, Alicante o Vigo (08013347).

3.5.2. Otras cuestiones de documentación

Una ciudadana denunció las dificultades que padeció para obtener un nuevo DNI para un familiar nonagenario que lo había extraviado, y al que exigían su asistencia en Comisaría. El Defensor del Pueblo se interesó por el caso, ofreciendo la Brigada Provincial de Extranjería y Documentación de Bilbao todo tipo de facilidades para tramitar el documento de la persona de referencia (08009275).

Otro ciudadano se quejó de las infructuosas gestiones que realizó para conseguir que corrigiesen en su DNI el lugar de nacimiento, incomprensiblemente cambiado por otro con motivo de su renovación.

Solicitado el informe correspondiente, la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil indica que el ciudadano interesado puede, si lo desea, solicitar renovación de su documento nacional de identidad por cambio de dato, para incluir la entidad

local menor de su lugar de nacimiento, San Clodio (Lugo), junto a Ribas de Sil (Lugo), municipio al que pertenece dicha entidad local menor (08010027).

Un ciudadano expuso que fue detenido al pesar sobre él una orden de extradición, por un delito cometido presumiblemente en Holanda por otra persona, por el cual debía cumplir una condena de 15 meses de prisión. Al parecer, el delito fue cometido por otra persona que le había sustraído su documentación, hecho que ya denunció en su momento.

Cuando este ciudadano renovó en el año 2003 su DNI, la Policía le comunicó que existía una orden de busca y captura contra él. Presentada por el interesado la denuncia del robo de su documentación, los agentes le comunicaron que ellos se encargarían de solventar el problema.

Solicitado el informe correspondiente, se constató que, una vez advertido el error por la Policía española, se solicitó autorización al Juzgado Central de Instrucción número 1 de la Audiencia Nacional, para requerir a Holanda la introducción de un indicador de validez permanente en el señalamiento en el Sistema de Información Schengen de esta persona, al objeto de que no volviera a ser detenida en España por los mismos hechos (08002180).

3.6. Presentación de denuncias

Una ciudadana expuso que tras recibir la llamada de la Policía Nacional informándole de que había aparecido su coche robado, se personó a recogerlo comprobando que estaba manchado de sangre, lo que intentó denunciar en ese momento, sin conseguirlo, al aconsejársele que lo hiciese por Internet y acudiese al día siguiente para validar la denuncia.

Recibido el informe correspondiente, se constató que, en efecto, la ciudadana de referencia no pudo presentar su denuncia el día de los hechos. Por ello, el Defensor del Pueblo recomendó que se incremente la dotación de medios humanos y materiales dedicados a la recepción de denuncias en la Comisaría de Alcalá de Henares (Madrid), de modo que el tiempo de espera de los ciudadanos no sea superior a una hora.

Esta recomendación ha sido aceptada y puesta en práctica con la incorporación de nueve funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía, el 12 de noviembre de 2008, a la Comisaría de Alcalá de Henares (Madrid), objeto de esta investigación, y se ha ampliado el número de funcionarios que prestan servicio en la Oficina de Denuncias y Atención al Ciudadano (ODAC), de manera que la espera media se ha reducido a 15 minutos, salvo casos excepcionales (08002127).

Un ciudadano se quejaba de que había presentado una denuncia en el puesto de la Guardia Civil de Montejo de Arévalo (Segovia) y que la misma no había sido remitida a la autoridad judicial hasta un mes y medio después, justificándose dicha tardanza en que se tuvieron que realizar diversas gestiones para la completa instrucción de las diligencias, al no disponerse de los datos del conductor contrario, pues se trataba de una cuestión de tráfico.

Consideró la Institución que no parecía que la actuación del agente de la Guardia Civil que recibió la denuncia y posteriormente la remitió al Juzgado, se adecuara a la necesaria diligencia debida en estos casos ni ajustara su comportamiento a las obligaciones que, en estos supuestos, prevé la normativa vigente en lo concerniente a la recepción y tramitación de denuncias.

Así, una de las funciones que corresponde a las oficinas de denuncias, en los núcleos urbanos, y a la Guardia Civil, en el ámbito rural, de acuerdo con la distribución territorial de competencias establecida en el artículo 11.2 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, es la de servir de medio para la recepción de las denuncias que los ciudadanos formulen y su inmediata tramitación a la autoridad judicial.

En concreto, la Ley de Enjuiciamiento Criminal en su artículo 295 dispone: "En ningún caso, salvo el de fuerza mayor, los funcionarios de Policía Judicial podrán dejar transcurrir más de veinticuatro horas sin dar conocimiento a la autoridad judicial o al Ministerio Fiscal de las diligencias que hubieren practicado". Continúa el citado precepto previendo la corrección disciplinaria a los que infrinjan esta disposición, así como a aquellos que, sin exceder el tiempo de las veinticuatro horas, demorasen más de lo necesario el dar conocimiento a la autoridad judicial.

Ha de tenerse presente que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 547 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, la función general de Policía Judicial ha de ser realizada por todos los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, cuando fueren requeridos para prestarla. En este sentido, el Real Decreto 769/1987, de 19 de junio, sobre regulación de la Policía Judicial establece: "Las funciones generales de Policía Judicial corresponden a todos los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, cualquiera que sea su naturaleza y dependencia, en la medida en que deban prestar la colaboración requerida por la autoridad judicial o el Ministerio Fiscal en actuaciones encaminadas a la averiguación de los delitos o descubrimiento o aseguramiento de delincuentes…".

En consecuencia, no se alcanzaba a entender por qué se dejó transcurrir más de mes y medio en remitir la denuncia al Juzgado competente, aun cuando debieran practicarse diligencias determinadas, cuando la ley establece un plazo fijo para realizar el referido trámite y cuyo incumplimiento es considerado por la Ley de Enjuiciamiento Criminal como infracción disciplinaria.

Además, en un primer momento en el caso concreto, la falta de remisión de la denuncia al Juzgado tuvo como consecuencia que por Auto del Juzgado de Instrucción de Santa María la Real de Nieva, en Segovia, se decretara el archivo de las diligencias por falta de denuncia, con los perjuicios que dicho archivo supuso para el denunciante.

La Institución estimó, pues, que la citada conducta del agente consistente en retardar la remisión de la denuncia al Juzgado, no podía quedar impune de acuerdo con los principios recogidos en el régimen disciplinario de la Guardia Civil, pues a todas luces había existido una clara negligencia en el cumplimiento de los deberes y obligaciones profesionales inherentes a su función, y no podía aceptarse el parecer mantenido por la Administración cuando expresaba, en contestación a la solicitud de informe realizada por la Institución, que "se considera que la actuación de la Guardia Civil se llevó a cabo

dentro de la legalidad, ya que se dio a la denuncia el preceptivo curso legal, entregándose en el Juzgado de Instrucción".

De la legislación vigente se desprende con toda claridad que toda autoridad o funcionario de la Policía Judicial o colaboradores de ella en sentido amplio, que recibe una denuncia tiene la obligación de darle curso inmediatamente, y dentro del concepto inmediatamente, especificado por la propia Ley de Enjuiciamiento Criminal en 24 horas, no se puede entender comprendido el transcurso de 46 días desde la presentación de la denuncia por un perjudicado en un accidente de circulación.

La Ley Orgánica 11/1991, de 17 de junio, de Régimen Disciplinario de la Guardia Civil, contemplaba en su artículo 7 las faltas leves en las que podrán incurrir los agentes de la Guardia Civil: "La negligencia en el cumplimiento de sus obligaciones profesionales", y en el artículo 8, como faltas graves: "Eludir la tramitación o resolución de los asuntos que le estén encomendados por su función o cargo" y "La negligencia en el cumplimiento de las obligaciones profesionales causando perjuicio grave al servicio".

En el caso concreto, el establecimiento de una responsabilidad disciplinaria era ya imposible, pues dependiendo de la hipotética calificación de la falta cometida como leve o grave, lo cierto es que se había producido el instituto de la prescripción, teniendo en cuenta el plazo establecido en el artículo 68 de la ley orgánica antes referida, vigente en el momento de comisión de la infracción, por lo que un posible procedimiento disciplinario había perdido ya toda su virtualidad.

No obstante, y al objeto de que en el futuro no se reprodujeran nuevamente este tipo de conductas o negligencias en la tramitación de las denuncias, consideró la Institución que debería preverse la formulación de criterios de actuación, en caso de no existir, que sirvieran de recordatorio para que este tipo de situaciones no volvieran a plantearse en perjuicio de los ciudadanos que acuden a la Guardia Civil a formular sus denuncias, principalmente en el ámbito geográfico diferente a los grandes núcleos urbanos donde dichas competencias son asumidas, *ex lege*, por el Cuerpo Nacional de Policía.

Por todo ello, se recomendó al Secretario de Estado de Seguridad que al objeto de evitar la tardanza en la remisión de las denuncias que efectúen los ciudadanos ante la Guardia Civil, en el ejercicio de sus funciones como Policía Judicial, se impartan las oportunas instrucciones a toda la organización periférica de la Guardia Civil, en las que se recuerde la obligación de efectuar la remisión a la autoridad judicial de las denuncias en el plazo improrrogable de veinticuatro horas, de acuerdo con lo establecido en el artículo 295 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

Esta recomendación ha sido aceptada, si bien circunscrita al puesto de la Guardia Civil en el que se había detectado la disfunción (07030089).

3.7. Derecho fundamental de petición

El Defensor del Pueblo ha formulado recientemente una sugerencia al Ayuntamiento de Madrid, relacionada con el derecho fundamental de petición previsto en el artículo 29 de la Constitución.

La cuestión debatida era si cabe recurso de reposición frente a la denegación de una petición, en el bien entendido que se ha invocado expresamente el derecho fundamental de petición, establecido en el artículo 29 de la Constitución y desarrollado actualmente por la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre. El problema deriva de que, por una parte, la mencionada ley no establece expresamente tal recurso (por lo que puede defenderse que el derecho de petición queda satisfecho con una respuesta de contenido cualquiera, sin perjuicio de que los aspectos formales de la respuesta sean recurribles en vía contencioso-administrativa) y, por otra, el recurso de reposición está regulado con carácter general en el procedimiento administrativo, sin que se exija, de suyo, que se establezca expresamente en todas y cada una de las leyes que se refieren a las relaciones entre la Administración y el ciudadano.

En efecto, si bien la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, Reguladora del derecho de petición, no prevé en su articulado la existencia de un recurso de reposición contra las declaraciones de inadmisibilidad de las peticiones, sino el recurso jurisdiccional contencioso-administrativo, por el procedimiento de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales de la persona, contemplado en el artículo 12 de la citada ley, sin embargo existen pronunciamientos judiciales como la Sentencia de 8 de abril de 2008, de la sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo, en cuyo fundamento jurídico 6º, se establece: "la propia Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, que lo regula, afirma expresamente como no podía ser de otro modo, la recurribilidad de los actos de la Administración dictados en relación con el ejercicio de este derecho, entre otras razones, por la ausencia en ellos de los requisitos mínimos señalados por su artículo 11".

Sin perjuicio de que no puede emitirse un juicio definitivo en relación con la normativa reguladora del derecho de petición en el sentido de si resulta procedente la admisión del recurso de reposición, tema éste sobre el que pueden existir dudas razonables al no venir expresamente admitido por la norma, lo cierto es que en el recurso formulado en su momento por un ciudadano se ponían de manifiesto determinadas deficiencias en la contestación emitida por el Ayuntamiento de Madrid a la petición formulada, que pudieran significar una contravención de las formalidades y requisitos que para las declaraciones de inadmisibilidad exige la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, reguladora del derecho de petición.

Así, respecto de los motivos de inadmisión de las peticiones, el artículo 8 de la Ley Orgánica 4/2001, establece únicamente tres supuestos tasados, a saber:

1º) que el objeto de la petición sea ajeno a las atribuciones de los poderes públicos, instituciones u organismos a que se dirijan;

2º) que la resolución de la petición deba ampararse en un título específico distinto al establecido en la Ley Orgánica reguladora del derecho de petición, que deba ser objeto de un procedimiento parlamentario, administrativo o de un proceso judicial;

3º) que sobre el objeto de la petición exista un procedimiento parlamentario, administrativo o un proceso judicial ya iniciado, en tanto sobre los mismos no haya recaído acuerdo o resolución firme.

El ciudadano afectado estimaba que ninguno de estos motivos de inadmisión había sido alegado en los escritos emanados de la Administración, al habérsele proporcionado

tan solo una información parcial y escueta respecto de la más genérica solicitada en su escrito, siendo así que la declaración de inadmisibilidad ha de ser motivada, en todo caso, y en el supuesto de que traiga causa de la existencia en el ordenamiento jurídico de otros procedimientos específicos para la satisfacción de su objeto, la declaración de inadmisión deberá indicar expresamente las disposiciones a cuyo amparo deba sustanciarse, así como el órgano competente para ello.

En caso de no ser así, el artículo 9 *in fine* dispone: "… se entenderá que la petición ha sido admitida a trámite".

Por ello, se entiende que hubiera procedido, de conformidad con lo expuesto, que el Ayuntamiento de Madrid hubiera indicado al peticionario la existencia de otros procedimientos o cauces, en su caso, a través de los cuales formular la solicitud o petición de la información que constituía su objeto, sin que tales informaciones ni formalidades se hubieran cumplimentado en las dos contestaciones emitidas por el Ayuntamiento.

Si bien es cierto que la Ley Orgánica reguladora del derecho de petición contiene, como establece su exposición de motivos, una regulación caracterizada por su sencillez y antiformalismo, este principio antiformalista aplicado a las causas de inadmisibilidad no puede disminuir en absoluto las garantías de los ciudadanos.

Con base en lo anterior, se estima que el criterio antiformalista que caracteriza la regulación del derecho de petición no puede ser utilizado por los órganos a los que va dirigida la petición para apartarse de las determinaciones legales que pretenden, en definitiva, garantizar la legalidad de las resoluciones administrativas, siendo obligada una interpretación restrictiva de las causas de inadmisibilidad de las peticiones en aras a garantizar la plena efectividad del derecho de petición.

En consecuencia, teniendo en cuenta que la declaración de inadmisibilidad no parecía ajustarse a lo exigido por la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, y teniendo en cuenta la existencia del recurso de reposición al que no se había dado respuesta, parecía conveniente, al objeto de dotar de plena efectividad al derecho de petición ejercido por el ciudadano, que dicho recurso fuera contestado, considerándose como una nueva petición formulada ante la Administración, como una reformulación o mejora de la petición inicial y recibiese la tramitación que correspondiera de acuerdo con la normativa que regula este derecho, acordándose, según procediera, la inadmisión de la misma, con el contenido que las declaraciones de inadmisibilidad deben tener de acuerdo con la ley orgánica citada o, en su caso, la admisión de la petición, acordándose lo que procediera respecto a su tramitación y contestación, en caso de ser admitida (07034788).

3.8. Tráfico

3.8.1. Procedimiento sancionador

Numerosos ciudadanos se dirigen al Defensor del Pueblo expresando su disconformidad con los procedimientos sancionadores de tráfico que se incoan contra ellos.

La Institución examina estas reclamaciones, y si considera que se han cumplido todas las garantías, no las admite a trámite. Por el contrario, si considera infringida alguna garantía, notificaciones incorrectas, denegación de medios de prueba relevantes, errores materiales en la identificación del vehículo, etcétera, insta a la Administración para que proceda, bien retrotrayendo las actuaciones al momento procesal oportuno o bien anulando el expediente sancionador.

A continuación se refieren algunos casos representativos de esta actividad del Defensor del Pueblo en defensa de los derechos de los ciudadanos, tanto ante la Dirección General de Tráfico como ante los ayuntamientos.

Un ciudadano expuso que con motivo de la huelga de transportes realizada en el mes de junio de 2008, los transportistas de la empresa a la que representa no ejercieron tal derecho, pero se vieron obligados a detener sus camiones por miedo a sufrir represalias. Según afirmaba, al circular por la A-6, a la altura del kilómetro 23, unos agentes de la Guardia Civil de Tráfico les dieron el alto, ordenándoles que estacionaran en la carretera. Meses después recibieron sendas denuncias por estacionar en la autovía o autopista indicada fuera de la zona habilitada para ello, así como por no respetar la línea longitudinal continua. El interesado consideraba indebidas las denuncias citadas, habida cuenta de la situación excepcional en la que se encontraban todas las personas que, voluntariamente o no, ejercían el derecho de huelga, siendo así que la comisión de la infracción estuvo motivada por la orden de parar o estacionar los camiones impartidas por los agentes de la autoridad como medida para descongestionar y hacer posible el tráfico por las vías en cuestión.

Iniciada la investigación correspondiente, la Dirección General de Tráfico procedió a dejar sin efecto los expedientes sancionadores (08017837).

Otro ciudadano expuso que fue denunciado por la Guardia Civil de Tráfico en Adra (Almería), por no llevar la documentación acreditativa de la vigencia del seguro de responsabilidad civil de suscripción obligatoria, que presentó a los 15 días en la Jefatura Provincial de Tráfico de Jaén. Pese a haber presentado la citada documentación e intentar contactar tanto telefónicamente como personalmente en las dependencias de la Jefatura de Tráfico de Almería con los funcionarios encargados de la atención al público, recibió una notificación de providencia de apremio de la Agencia Tributaria, en la que le reclaman el pago de 1.800 euros por no poseer seguro obligatorio en la fecha de la denuncia, siendo así que la documentación presentada en la Jefatura de Jaén no fue, al parecer, comunicada a la Jefatura de Almería, lo que le ocasionó evidentes perjuicios económicos al no poder hacer frente al pago de la deuda por una sanción que no se correspondía con los hechos denunciados.

Realizada la investigación correspondiente, informó la Dirección General de Tráfico que el expediente había quedado sin efecto, lo que sería comunicado al interesado por la Jefatura Provincial de Tráfico de Almería (08016589).

Una ciudadana expuso que había sido sancionada por la Jefatura Provincial de Tráfico de Granada, por estacionar su vehículo dentro de la calzada en vía interurbana, estimando que había debido existir un error en la consignación de la matrícula, ya que reside habitualmente en la localidad de Calamonte (Badajoz) y nunca se había desplazado al lugar de la infracción denunciada, cerca del Pico Veleta, en Granada.

Pese a que se identificó como conductora habitual del vehículo y alegó en el procedimiento sancionador que nunca había estado en el lugar de la denuncia, aportando al efecto una factura de una estación de servicio de Calamonte, por el pago realizado el día de la denuncia, sus alegaciones no habían sido tenidas en cuenta, no pudiendo demostrar de ninguna otra manera que su vehículo no se encontraba en el lugar indicado y que había debido existir algún error en la anotación de la matrícula.

Realizada la investigación correspondiente, la Dirección General de Tráfico anuló la sanción, no por la cuestión de fondo suscitada, sino por prescripción. Indicó la Administración, que se apreciaba la existencia de prescripción por el transcurso de un plazo superior al legalmente establecido entre dos actuaciones comprendidas en el expediente, por lo que se procedió a revocar la resolución sancionadora dictada en su día por la Jefatura Provincial de Tráfico de Granada, dejando sin efecto la sanción impuesta (08015510).

Un ciudadano manifestaba que en el expediente sancionador en materia de tráfico incoado contra él, se había incurrido en nulidad por vicios en la notificación domiciliaria, al remitírsela a su antigua dirección sin tener en cuenta la que constaba en el nuevo permiso de conducir, expedido con fecha anterior a la de la sanción, sin ser imputable al administrado el que la Administración no actualizase sus datos cuando aquel los había comunicado.

En su informe al Defensor del Pueblo, la Dirección General de Tráfico comunica que examinadas las actuaciones se aprecia que, efectivamente, las notificaciones practicadas se llevaron a efecto en un domicilio que ya no era el del interesado, pese a que su domicilio actual no podía ser ignorado por la Administración, habida cuenta de que constaba con fecha anterior a la denuncia en el permiso de circulación de su vehículo, pudiendo haberse causado de esta manera indefensión material al interesado. Por tanto, quedó sin efecto la sanción, lo que sería notificado al interesado por la Jefatura de Lugo (08014868).

Otro ciudadano denunció que en un expediente sancionador en materia de tráfico se había incurrido en vicio de nulidad, ya que la presunción que favorece al agente se destruye al constatar el error de apreciación en que incurrió, al anotar que la vía tenía limitada la velocidad a 50 kilómetros por hora, cuando en realidad la velocidad estaba limitada a 90 kilómetros por hora.

En este caso, la Dirección General de Tráfico, a requerimiento del Defensor del Pueblo, constató el error, que había traído como consecuencia la imposición de una sanción en cuantía muy superior a la procedente de acuerdo con el exceso de velocidad a que realmente circulaba. El acuerdo de anulación de la sanción fue notificado por la Jefatura de Tráfico de Tenerife (08011269).

Un ciudadano expuso su disconformidad con la tramitación de un expediente sancionador en materia de tráfico incoado por no identificar al conductor del vehículo de su propiedad. Una vez examinado el mismo, se comprueba, en relación con la notificación efectuada tras la denuncia formulada, que consta copia de la notificación efectuada por Correos en un primer intento de notificación, pero no existe constancia documental de un segundo intento de notificación, tal y como exige el artículo 59 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

La Dirección General de Tráfico reconoció que tras un primer intento de notificación, en el que el interesado estaba ausente de su domicilio, se procedió directamente a efectuar dicha notificación a través del *Boletín Oficial de la Provincia*, sin haberse intentado previamente una nueva notificación por correo certificado, como exige la ley citada. En consecuencia, se dejó sin efecto la sanción impuesta, lo que fue notificado al interesado por la Jefatura de Valladolid (08010708).

Otra persona expuso que en un expediente sancionador en materia de tráfico se había incurrido en vicio de nulidad, ya que se le había atribuido una infracción cometida por un vehículo del que aún no era titular, ya que su adquisición era de fecha posterior a la fecha de la infracción.

La Dirección General de Tráfico reconoció el error, acordando la revisión de oficio y la revocación de la sanción, notificándose al interesado la decisión adoptada por la Jefatura de Tráfico de Zaragoza (08008755).

En otro expediente se sancionó a un ciudadano por estacionar en un paso de peatones en un punto kilométrico donde no existe tal paso. Considerando que tal error en la identificación de la presunta infracción podía afectar al ejercicio de los derechos de defensa y a la prueba por parte del interesado, el Defensor del Pueblo sugirió que se dejase sin efecto de oficio la sanción.

En su informe, la Dirección General de Tráfico indica que examinadas las actuaciones llevadas a cabo en el expediente, se apreciaba que el interesado había negado en todo momento la comisión de la infracción denunciada origen del expediente, basada en la inexistencia de paso de peatones alguno en el lugar de la presunta infracción, habiendo aportado, además, un principio de prueba del que resultaba una duda razonable en cuanto al lugar en que tuvieron lugar los hechos, lo que indudablemente había de llevar a la conclusión de que no había quedado suficientemente desvirtuado su derecho a la presunción de inocencia consagrado en el artículo 24 de la Constitución. En consecuencia, se aceptó la sugerencia formulada en el expediente por el Defensor del Pueblo (08000743).

En otro expediente un ciudadano solicitó la práctica de diversas pruebas en un escrito de alegaciones. Sin embargo, la Administración lo calificó como recurso de alzada, por lo que se entró a conocer del mismo, pero sin embargo se denegó la práctica de las pruebas solicitadas al no considerarse que se proponían en el momento procedimental oportuno.

Analizada la argumentación realizada por la Dirección General de Tráfico, no fue compartida por la Institución, pues había que tener en cuenta que el escrito presentado por el ciudadano ante la Subdelegación del Gobierno en Cuenca hacía clara referencia al número de expediente sancionador, así como al hecho de que dichas alegaciones iban dirigidas a la Jefatura de Tráfico de esa provincia, dentro del plazo de los 15 días desde que se practica la notificación de la denuncia, legalmente establecido por el artículo 79 de la Ley sobre Tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, en el que realizaba las alegaciones que consideró oportunas y en el que solicitaba la práctica de determinadas pruebas que nunca fueron practicadas. Del contenido del citado escrito de alegaciones la Jefatura Provincial de Tráfico en Cuenca nunca tuvo conocimiento.

Una vez que el procedimiento siguió su curso y el interesado presentó un recurso de revisión, aportando el citado escrito de alegaciones, la Administración lo calificó erróneamente como recurso de alzada, por aplicación de lo dispuesto en el artículo 110.2 de la Ley 30/1992, que prevé: "El error en la calificación del recurso por parte del recurrente no será obstáculo para su tramitación, siempre que se deduzca su verdadero carácter".

Sin embargo, la Institución estimó que el interesado no calificó erróneamente un recurso. El interesado presentó un verdadero escrito de alegaciones, que no recurso, por lo que la calificación de dicho escrito debería haber sido la de considerarlo como un verdadero escrito de alegaciones a la notificación de la denuncia o pliego de descargos, realizado en el momento procedimental oportuno, y en virtud del cual la Administración tendría que haber basado su resolución sancionadora, una vez valoradas y atendidas, en su caso, las pruebas propuestas por el interesado.

Si las consideraciones anteriores se hubieran realizado, la Administración debería haber decretado la revisión de oficio del acto administrativo y ordenado retrotraer las actuaciones del procedimiento al momento anterior a aquel en el que se dictó la resolución, de tal forma y manera que no se produjera indefensión en el ciudadano, como de hecho se produjo; el ciudadano se había visto desprovisto del derecho a ejercitar su defensa por desconocimiento de la Administración instructora del contenido de sus alegaciones por causas no imputables a él, sino a la falta de coordinación entre órganos administrativos pertenecientes a una misma Administración pública.

Por todo ello, se formuló la sugerencia de que la Administración realizase las actuaciones tendentes a la calificación real del escrito del interesado como escrito de alegaciones, en el procedimiento sancionador en materia de tráfico instruido por la Jefatura Provincial de Tráfico de Cuenca, y revisase de oficio el citado procedimiento, retrotrayendo las actuaciones al momento procedimental en el que el interesado presentó sus alegaciones y que no fueron tenidas en consideración por causas no imputables al ciudadano en cuestión, dictándose la resolución que en Derecho procediese. Esta sugerencia ha sido aceptada (07025291).

En otro supuesto, un ciudadano indicaba que había propuesto diversos medios de prueba en un procedimiento sancionador en materia de tráfico, obteniendo como respuesta de la Administración el silencio sobre este punto.

En el informe recibido de la Dirección General de Tráfico, aunque se afirmaba de una parte que el interesado "recurrió contra la resolución sancionadora" alegando vicios de procedimiento y vulneración del derecho a la prueba contradictoria, y de otra que "se resolvió el recurso confirmando la sanción y estimando que las pruebas tenidas en cuenta en el expediente son suficientes para determinar su plena imputabilidad al sancionado", no se motivaba el porqué la prueba solicitada por el interesado para su eventual contradicción, era ilícita, impertinente, inconducente o inútil, por lo que se entendió que se había limitado sin causa justa el derecho a la prueba contradictoria a que tiene derecho el sancionado, violando así el procedimiento debido. Por ello, se sugirió que se reconociese de oficio la nulidad del expediente sancionador a que se refería la queja, por vulneración del derecho a la prueba contradictoria que asiste al sujeto sancionado por no

remitírsele, ni permitirle el acceso, a la que precisaba para su defensa. Esta sugerencia ha sido aceptada (07017760).

Otro tipo de quejas se refieren a la actuación de los ayuntamientos en expedientes sancionadores de tráfico urbano. Se indican a continuación algunos ejemplos representativos de la labor de la Institución en este ámbito.

Un ciudadano indicaba que el expediente sancionador que se le inició incurría en vicio de nulidad, al sancionársele y retirársele el vehículo del lugar en el que lo tenía estacionado por una prohibición que se señalizó con posterioridad al estacionamiento. El compareciente había estacionado esa madrugada y el mismo día que se colocó la señalización se le retiró el vehículo.

Solicitado informe al Ayuntamiento de Madrid, confirma que las señales se instalaron el mismo día en que se impuso la sanción, aun cuando conforme al artículo 61.2 de la Ordenanza de Movilidad para la ciudad de Madrid, han de transcurrir 48 horas para denunciar y, en su caso, sancionar cuando como consecuencia de un cambio en la señalización se prohíba el estacionamiento. En consecuencia, se procedió a la revisión de oficio del expediente y a la exoneración de responsabilidad al ciudadano (08004690).

En otro expediente un ciudadano había sido sancionado por excederse en el tiempo establecido para aparcar en zona de estacionamiento limitado en la ciudad de Madrid, a pesar de que procedió a anular la sanción satisfaciendo el pago requerido dentro del tiempo establecido, como acreditaba el resguardo que remitió a la Institución.

El Ayuntamiento de Madrid, una vez comprobado que el interesado había anulado la denuncia mediante el pago de 3 euros, como recoge el artículo 63.4 de la Ordenanza de Movilidad, procedió a estimar el recurso que había interpuesto el ciudadano y a anular la sanción (07035312).

Un ciudadano exponía que se le sancionó 33 veces por las autoridades de tráfico del Ayuntamiento de Madrid por las infracciones cometidas por otro vehículo al que habían colocado la placa de matrícula del suyo, cuyo robo denunció en su momento y acreditó reiteradamente, obligándole a recurrir y tramitar cada una de ellas. El vehículo que usaba su placa robada se hallaba depositado en la base M-2, según le comunicó el propio Ayuntamiento, de modo que, incluso habiéndose acreditado el robo y su utilización por otro vehículo, el Ayuntamiento revocaba sólo algunas sanciones y no otras del total de 33 que le fueron impuestas.

En su respuesta, el Ayuntamiento de Madrid indicaba que ante los hechos probados, sustracción de placas e inmovilización de un vehículo de idénticas características con la placa cambiada, y ante la duda sobre cuál de los vehículos pudo haber sido el que realmente cometiera la infracción, se procedía al archivo de los expedientes pendientes (08009181).

En otro caso se alegaba defecto en la notificación en varios expedientes sancionadores, ya que no se detuvo al ciudadano para ser notificado en el acto, ni se le remitió notificación al domicilio que fue señalado por la empresa titular del vehículo objeto de la denuncia como del conductor. El Ayuntamiento de Madrid, lugar de los hechos, procedió a la revisión de oficio de los expedientes comprobándose que en todos ellos se produjeron

defectos insubsanables de notificación, procediéndose, en consecuencia, a su anulación (08007523).

En otro expediente un ciudadano exponía que nunca había visitado el municipio de La Rinconada (Sevilla). Sin embargo, había sido multado. Por ello se solicitó informe sobre el eventual error en el que hubiese podido incurrir el agente denunciante de la Policía Local en la transcripción de la matrícula al boletín de denuncia.

El Ayuntamiento de La Rinconada consideró que debía procederse a declarar la nulidad del procedimiento, dado que existían serios indicios de que se produjo un error de hecho al copiar la matrícula, y procedía archivar el expediente y devolver el importe de la multa al interesado (08009872).

En otro expediente el interesado alegaba como causa de justificación de su infracción leve de tráfico en Lucena (Córdoba) lo que consideraba un estado de necesidad, la de acompañar y acomodar a un minusválido el tiempo justo a la puerta del domicilio a que se dirigía aquel. Expresada esta circunstancia al agente denunciante, optó por aplicar la literalidad del precepto que prohíbe estacionar sobre la acera, por considerar que ésta era su obligación legal.

Si bien las normas se redactan con carácter general, la interpretación y aplicación de las mismas han de ajustarse no sólo a la literalidad de los preceptos sino a la finalidad y principios que las inspiran. Nuestro sistema aconseja aplicar e interpretar las normas del modo más humanitario posible, pues en ocasiones una interpretación literal y radical de las normas pueden conducir a la mayor de las injusticias.

En este caso concreto se consideró por la Institución que aparcar brevemente sobre la acera para facilitar el acceso a un domicilio a una persona con movilidad reducida, cuando no existen otras alternativas menos onerosas, y cuando el perjuicio derivado de la infracción es menor que el bien que con ella se procura, no debe ser considerado una conducta antijurídica a efectos de merecer la sanción prevista por la norma que prohíbe estacionar sobre la acera, por hallarse amparada la conducta, solo aparentemente infractora, por los principios generales que inspiran la interpretación y aplicación humanitaria de los preceptos legales.

Por ello se sugirió que se dejase sin efecto, de oficio, la sanción que se impuso al interesado por aparcar sobre la acera, el tiempo indispensable de ubicar en su domicilio a la persona con movilidad reducida a la que asistía.

El Ayuntamiento de Lucena aceptó la sugerencia del Defensor del Pueblo, dejando sin efecto la sanción (07036380).

En otro asunto un ciudadano se quejaba por la actuación de agentes de tráfico de Gijón (Asturias), denunciante e instructor, en un expediente sancionador seguido por supuesto estacionamiento indebido y su no notificación por conductor ausente, al no tener en consideración las alegaciones formuladas por éste indicando su presencia junto al vehículo, situación que quedaba reflejada por la propia fotografía de la denuncia y que le dejaba en situación de grave indefensión, solicitando en su caso la revisión del expediente para la anulación de la sanción y el reintegro de gastos correspondiente.

Solicitado el informe correspondiente, el Ayuntamiento de Gijón, considerando que existía una duda razonable a la vista de la fotografía obtenida en el momento de la denuncia, procedió a la anulación de la sanción (08002017).

3.8.2. Otras cuestiones de tráfico

3.8.2.1. Anuncios electrónicos

Ciertos problemas que se derivan del sistema de las comunicaciones entre la Dirección General de Tráfico y los ciudadanos, han suscitado la intervención de esta Institución.

Por una parte, el derecho fundamental de defensa del ciudadano, pues no cabe defensa frente a lo que se ignora, por errores en las notificaciones, extravíos o, sencillamente, porque no parece que deba ser un deber ciudadano la consulta de los boletines oficiales en los que se publican los edictos y, por otra, el principio de eficacia administrativa, pues a todos interesa que las infracciones de tráfico efectivamente cometidas sean sancionadas, sin perjuicio de que se cumplan plenamente las garantías en el procedimiento sancionador correspondiente.

En este sentido, parece necesario hacer un uso intensivo de las nuevas tecnologías. Por ello, y en el marco de la investigación realizada con motivo de la queja de un ciudadano, que ponía de relieve en un documento escrito la necesidad evidente de mejorar esta cuestión del adecuado conocimiento por parte de los ciudadanos de las sanciones que se les imponen o se pretende imponerles, el Defensor del Pueblo consideró oportuno formular la recomendación de que se procure la implantación de un sistema de publicación en la sede electrónica del organismo, complementario de la publicación edictal del artículo 59 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, que permita a los ciudadanos conocer fácilmente todas las sanciones de tráfico que les afecten, impuestas por agentes dependientes de la Dirección General de Tráfico, en aras a incrementar las garantías de los derechos de audiencia y defensa, facilitando las notificaciones.

La Dirección General de Tráfico ha aceptado esta recomendación y la ha incluido en el anteproyecto de la nueva Ley sobre Tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, con la denominación de Tablón edictal de sanciones de tráfico, que estaría ubicado en la página web de la Dirección General de Tráfico, y en la que se practicarían aquellas notificaciones que no pudieran efectuarse por los medios ordinarios. Actualmente se tramita en el Parlamento el proyecto de ley de referencia (08001628).

3.8.2.2. Expedientes sancionadores por presunta carencia del seguro obligatorio de vehículos

Sobre este asunto, y a la luz de la investigación realizada sobre dos quejas ciudadanas, el Defensor del Pueblo efectuó una recomendación.

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 2.2 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, la Dirección General de Tráfico trasladó a la Institución que está tratando de llegar cada vez más a

una efectiva concordancia y actualización entre los datos del FIVA y los que figuran en el Registro de Vehículos de la Jefatura Central de Tráfico, al que también acceden las jefaturas provinciales, a fin de verificar de una forma más ágil y veraz la acreditación de la tenencia del seguro obligatorio de los vehículos, de forma que el agente también pueda consultar el registro, y en tal sentido informa que ya en 2007 se han dado instrucciones para que, en los supuestos en que el conductor de un vehículo no aporte el justificante acreditativo del seguro y el agente pueda constatar que existe seguro, formule denuncia por no aportar el justificante del seguro, indicándole al propio tiempo la no necesidad de presentarlo en la Jefatura de Tráfico al ser ésta la que verificará de oficio la tenencia de aquel, relevando así al ciudadano de la obligación de personarse en el citado organismo al objeto de acreditar la existencia de seguro en el plazo de cinco días conforme se venía haciendo anteriormente.

La Institución valoró muy positivamente el esfuerzo que estaba realizando la Dirección General de Tráfico para mejorar la concordancia entre los datos del fichero FIVA (Fichero informativo de vehículos asegurados) y los que figuran en el Registro de Vehículos y así poder constatar de oficio la tenencia del seguro obligatorio de los vehículos, de manera que cuando un vehículo sea denunciado por circular sin ir provisto de la documentación acreditativa de la vigencia del seguro no tenga el ciudadano la obligación de personarse en la Jefatura de Tráfico que corresponda acreditando la tenencia de dicho seguro.

No obstante, hubo de recordarse que en las quejas recibidas en la Institución lo que se planteaba era el caso de dos ciudadanos que tenían correctamente asegurados los vehículos de los que eran propietarios, a los cuales la Jefatura de Tráfico de su provincia les había comunicado que dichos aseguramientos no constaban en el Registro de Vehículos de la Jefatura Central de Tráfico y, en consecuencia, les había incoado el correspondiente expediente sancionador. A pesar del esfuerzo realizado para mejorar la concordancia entre los datos del fichero FIVA y los que figuran en el Registro de Vehículos de la Jefatura Central de Tráfico, la no existencia de datos sobre la existencia de un seguro obligatorio de automóviles en dicho registro o en la información que se transfiere a las Jefaturas Provinciales de Tráfico no significa necesariamente que el vehículo carezca de dicho seguro, por lo que dicha carencia de datos no debería por sí sola determinar la incoación de un expediente sancionador por carecer un vehículo de seguro obligatorio.

Por ello, se consideró conveniente recomendar que se valorase la oportunidad de dictar las instrucciones oportunas para que, en tanto no se consiga una perfecta concordancia entre los datos del fichero FIVA y los del Registro de Vehículos no se procediera a incoar un expediente sancionador por carecer un vehículo de seguro obligatorio con base únicamente en los datos que figuran en dicho registro, debiendo procederse previamente a constatar la carencia del seguro obligatorio consultando el fichero FIVA o solicitando la correspondiente información al Consorcio de Compensación de Seguros.

Esta recomendación ha sido aceptada en lo sustancial. Con fecha 13 de septiembre de 2008, el *Boletín Oficial del Estado* publicó el Real Decreto 1507/2008, de 12 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento del seguro obligatorio de responsabilidad civil en la circulación de vehículos a motor, cuyo artículo 14.2, respecto a la acreditación del seguro obligatorio, dice que se constatará por los agentes de la autoridad mediante la consulta al Fichero informativo de vehículos asegurados. El cambio significa que a partir de ahora es

la Administración a través de sus agentes de vigilancia del tráfico la que tiene obligación de conocer si un vehículo se encuentra asegurado mediante el acceso inmediato de dichos agentes a los datos contenidos en el FIVA, a través del Registro de Vehículos. No obstante, si no fuera posible para el agente el acceso a la información registral, y tampoco el ciudadano tuviera el justificante del pago de la prima, el agente formulará denuncia por circular careciendo de seguro obligatorio en virtud de lo dispuesto en el artículo 3.1.b), párrafo tercero, del texto refundido de la Ley sobre Responsabilidad civil y seguro en la circulación de vehículos a motor, aprobado por Real Decreto Legislativo 8/2004, de 29 de octubre, en su redacción dada por la Ley 21/2007, de 11 de julio. Ahora bien, recibida la denuncia por la Jefatura de Tráfico instructora ésta, antes de incoar expediente sancionador, consultará el Registro de Vehículos, procediendo de oficio al archivo de la denuncia cuando constate que el vehículo implicado tenía seguro en vigor en la fecha que ésta fue formulada, por lo que la eventual imposibilidad de acceso inmediato por el agente a los datos del FIVA no deparará perjuicio alguno al titular del vehículo. En este sentido se ha dictado la Instrucción 08/V-77; S-101, sobre acreditación del seguro obligatorio (07023960 y 07025507).

3.8.2.3. Pluralidad de ventanillas para la presentación de escritos ante la Dirección General de Tráfico

Con motivo de la tramitación de una queja sobre un procedimiento sancionador de tráfico, la Dirección General de Tráfico comunicó a la Institución que el escrito de alegaciones presentado por el interesado en los 15 días establecidos reglamentariamente para formularlo, se presentó en un órgano externo a dicho centro directivo, concretamente en un Registro de la Comunidad de Madrid, teniendo entrada en el órgano competente, Jefatura Provincial de Tráfico de Toledo, posteriormente, fuera ya del plazo de los 15 días, dejando sin aclarar si el escrito del interesado fue tenido en cuenta o no por tal motivo.

Con independencia de que en el caso concreto el interesado no realizaba alegaciones que desvirtuasen los hechos objeto de infracción ni proponía la práctica de otras pruebas distintas a la ratificación del agente denunciante, la Institución discrepó de la consideración de la ventanilla de la Comunidad de Madrid en la que el interesado había presentado su escrito como “externa”. Y ello puesto que, aun cuando pertenecía a la Comunidad de Madrid, sin embargo está habilitado por la norma para servir como registro de las solicitudes, escritos y comunicaciones que los ciudadanos dirijan a las diferentes administraciones públicas.

En efecto, de acuerdo con lo establecido por el artículo 38.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, las solicitudes, escritos y comunicaciones que los ciudadanos dirijan a los órganos de las administraciones públicas podrán presentarse, además de en los registros de los órganos administrativos a que se dirijan, “en los registros de cualquier órgano administrativo, que pertenezca a la Administración General del Estado, a la de cualquier Administración de las comunidades autónomas, o la de algunas de las entidades que integran la Administración Local si, en este último caso, se hubiese suscrito el oportuno convenio”.

En el supuesto de la Comunidad de Madrid, Administración ante la cual el interesado presentó su escrito de alegaciones en tiempo, el Convenio Marco entre la Administración General del Estado y la Comunidad de Madrid para la colaboración en la progresiva implantación de un sistema intercomunicado de registros entre la Administración General del Estado, la Administración de la Comunidad de Madrid y las entidades locales del ámbito territorial de dicha comunidad autónoma, de fecha 21 de mayo de 1997, dispone en su cláusula sexta los efectos en cuanto a los plazos, expresando que la fecha de entrada en los registros será válida a efectos del cumplimiento de los plazos establecidos en el artículo 48 de la Ley 30/1992.

Por su parte, la página web de la Comunidad de Madrid: "madrid.org" informa sobre el particular que "los ciudadanos pueden presentar en los registros de la Comunidad de Madrid las solicitudes, escritos y comunicaciones que dirijan a cualquier Administración pública".

La interpretación dada por la Dirección General de Tráfico sobre la constancia de la presentación del escrito de alegaciones, no se ajustaba a la existencia de una ventanilla única entre distintas administraciones, cuyo fin primordial es dar cumplimiento al principio constitucional de cooperación en un Estado en el que coexisten diversas administraciones públicas. En el supuesto concreto planteado en la queja, el infractor, conductor profesional de un camión, vivía en Aranjuez, municipio de la Comunidad de Madrid, donde presentó los escritos en los órganos de esta Administración autonómica en esa localidad, mientras que la sustanciación del expediente sancionador se realizó por la Jefatura Provincial de Tráfico de Toledo.

Por ello, se formuló a la Dirección General de Tráfico el recordatorio del deber legal de dar cumplimiento, en la tramitación de los procedimientos sancionadores en materia de tráfico, a lo dispuesto en el artículo 38.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en lo concerniente a los registros en los que los ciudadanos pueden presentar sus solicitudes y escritos, así como a tener en cuenta los efectos en cuanto a los plazos, de la fecha de entrada en dichos registros. Este recordatorio de deberes legales ha sido aceptado.

3.8.2.4. Publicidad de vehículo contraria a la seguridad vial

Un ciudadano expuso su desacuerdo con una campaña de publicidad de venta de vehículos a motor, emitida en diferentes cadenas de televisión españolas, en las que se podía ver a ocupantes de un determinado modelo de vehículo cantando y bailando mientras conducían.

El interesado estimaba que dicha publicidad podía constituir un atentado contra la seguridad del tráfico al ofrecer una imagen incompatible con la necesaria atención que debe prestarse en la conducción de vehículos, que debe presidir todas las campañas publicitarias de las administraciones cuya misión es velar por la seguridad vial y la regulación del tráfico. Esta publicidad, pues, chocaba con dichas campañas de prevención de accidentes al ser susceptible de generar riesgos para la seguridad de las personas que viajan en los vehículos cuya imagen es la reproducida en la citada publicidad.

El artículo 8 del texto articulado de la Ley sobre Tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial crea un Consejo Superior de Tráfico y Seguridad de la Circulación Vial como "órgano consultivo en lo relativo al impulso y mejora de la seguridad del tráfico vial", asignándole como competencia, entre otras, la de informar "sobre la publicidad de los vehículos a motor". Asimismo, el Real Decreto 317/2003, de 14 de marzo, por el que se regula la organización y funcionamiento del Consejo Superior de Tráfico y Seguridad de la Circulación Vial, atribuye en el artículo 5 como funciones del Pleno el "informar sobre criterios generales en materia de publicidad de vehículos a motor" y en su artículo 7 atribuye a la Comisión Permanente, entre otras funciones, la de "emitir directamente los informes previstos en los párrafos d) y e) del apartado 2 del artículo 5, dando cuenta posteriormente al Pleno, cuando por la urgencia o índole de la cuestión no resulte aconsejable esperar a una sesión de aquel o convocarlo con tal objeto.

En este marco normativo se solicitó un informe a la Presidencia de la Comisión Permanente del Consejo Superior citado. Analizada posteriormente la campaña de publicidad por la Subdirección General de Educación, Divulgación y Formación Vial, se procedió por la misma a remitir un apercibimiento a la empresa automovilística. En el mismo, del que se trasladó copia al Defensor del Pueblo, se indica que "aun considerando que la actividad publicitaria se basa en la notoriedad y usa como recurso la exageración, no parece que tratándose de un problema de salud pública como es la accidentalidad vial tal recurso tenga cabida. Por todo ello, parece poco acertada la estrategia publicitaria expuesta, pudiendo infringir el artículo 52 de la Ley de Seguridad Vial, que prohíbe expresamente la publicidad en relación con vehículos a motor que ofrezca en sus elementos sonoros o en sus imágenes, incitación a situaciones de peligro. Por ello, y al objeto de evitar posibles efectos negativos que pueda generar en la audiencia, se sugiere dé las órdenes oportunas a su departamento de márquetin para que proceda al cambio o rectificación de dichos contenidos si la campaña aún se estuviera divulgando. Si esto no es posible, ruego se tenga en cuenta para siguientes promociones". Hay que tener en cuenta –con lo que cobra pleno sentido esta iniciativa– que aproximadamente el 40 por ciento de los accidentes mortales en carretera se deben a una distracción (07031362).

3.9. Videovigilancia

Con motivo de la tramitación de un expediente de queja pudo constatarse que el Ayuntamiento de A Coruña había instalado cámaras de videovigilancia en el edificio de la estación de autobuses de dicha localidad y en el edificio donde se ubica el Área de Urbanismo, antes de tramitar y obtener la preceptiva autorización del Delegado del Gobierno en la Comunidad Autónoma. Este hecho había sido constatado también judicialmente. El promotor de la queja remitió a la Institución copia de la sentencia dictada en el procedimiento contencioso-administrativo seguido, en relación con la mencionada instalación de videocámaras, por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 3 de A Coruña.

En relación con lo anterior, hay que considerar que, según lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley Orgánica 4/1997, de 4 de agosto, las instalaciones fijas de videocámaras por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y de las corporaciones locales serán

autorizadas por el Delegado del Gobierno en la Comunidad Autónoma de que se trate, previo informe de la Comisión de Garantías de la Videovigilancia que corresponda.

Por tanto, de acuerdo con lo dispuesto en la citada norma, está sujeto al régimen de autorización no sólo el uso de las cámaras de videovigilancia sino también la instalación de las mismas. No obstante lo cual, la Corporación municipal había procedido primero a la instalación de las videocámaras y posteriormente había solicitado la autorización de dicha instalación.

En consecuencia, hubo de formularse el recordatorio del deber legal al Ayuntamiento de A Coruña de ajustar su actuación a lo dispuesto en la Ley Orgánica 4/1997, de 4 de agosto, de manera que cuando considere necesaria la instalación de videocámaras no proceda a iniciar dicha instalación hasta que no haya obtenido la preceptiva autorización de la Delegación del Gobierno. Este recordatorio de deberes legales ha sido aceptado (06041115).

Un recordatorio en similar sentido ha sido aceptado también por el Ayuntamiento de Ares (A Coruña) (07002710).

3.10. Armas

Los ciudadanos se dirigen al Defensor del Pueblo cuando consideran que han sido sancionados injustamente en el marco de la legislación sobre tenencia de armas. Examinada la actuación administrativa, normalmente es considerada correcta por la Institución.

No obstante, en ocasiones se detecta alguna extralimitación. Fue el caso de un trabajador que fue sancionado por llevar dos herramientas cortantes, propias de su actividad laboral, en una caja de herramientas dentro del maletero de su vehículo.

Sobre este asunto, la Institución ha formulado una recomendación y una sugerencia. Los informes recibidos no aclararon las causas que llevaron al agente denunciante a considerar que la tenencia de dos herramientas cortantes de trabajo dentro de una caja de herramientas, ubicada en el maletero de un vehículo, debía ser objeto de sanción.

El Defensor del Pueblo entiende que siempre que un trabajador porte esa clase de herramientas en su actividad profesional, o en sus desplazamientos al puesto de trabajo o desde el trabajo a su domicilio, no debe ser objeto de sanción, salvo que se acrediten otras circunstancias añadidas que así lo determinen.

Por tanto, se recomendó que se instruya a los agentes dependientes de la Delegación del Gobierno en la Comunidad Autónoma de Galicia para que no consideren armas las herramientas de trabajo, salvo que concurran en el caso concreto circunstancias especiales que, en todo caso, deben motivar en el boletín de denuncia. Asimismo se sugirió que se anulase la sanción de la persona que se había dirigido en queja al Defensor del Pueblo.

En el momento de redactar el presente informe, se está pendiente de la contestación de la Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior a la recomendación y sugerencia formuladas.

3.11. Otros asuntos

Se ha concluido en 2008 el expediente relativo a una asociación que padecía dificultades para ejercer el derecho fundamental de reunión. La asociación tiene entre sus fines la realización de desfiles procesionales de Semana Santa. En 2007 se formuló al Ayuntamiento de Granada el recordatorio del deber legal de evitar en el futuro incurrir en un trato discriminatorio de esta asociación con respecto a otras, integrantes de la Federación de Cofradías de Granada.

La respuesta a este recordatorio de deberes legales provino, incomprensiblemente, de la Federación de Hermandades y Cofradías de Semana Santa de Granada, una entidad no integrante de Administración pública alguna que, además, era la que con su actuación discriminatoria había motivado la queja.

En consecuencia, la Institución hubo de volver a dirigirse al Ayuntamiento de Granada, remitiendo nuevamente una copia de dicho recordatorio de deberes legales poniendo de manifiesto que, evidentemente, no estaba dirigido a la Federación de Hermandades y Cofradías de Semana Santa de Granada, entidad cuya supervisión está fuera del ámbito de competencias que la Constitución y la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, atribuyen al Defensor del Pueblo, sino a la Corporación municipal. La Institución no valoró, pues, las consideraciones realizadas por la citada federación sobre la realización o no de actos discriminatorios por parte de la misma respecto de la asociación compareciente. Era el Ayuntamiento de Granada el que, a juicio de la Institución, había dispensado un trato discriminatorio a la asociación compareciente y el que en el futuro debería evitar incurrir nuevamente en dicho trato discriminatorio.

En el informe remitido por el Ayuntamiento se señalaba que en ningún momento había sido voluntad del mismo obstaculizar el ejercicio del derecho de reunión, afirmación de la que podía deducirse el compromiso de la Corporación de evitar incurrir en el futuro en un trato discriminatorio, en el marco de la colaboración requerida e imprescindible del Ayuntamiento si se solicitase en el futuro una nueva reunión o manifestación ante la Subdelegación del Gobierno.

Se dio así por concluso el expediente, sin perjuicio de que en el supuesto de que se produzcan nuevamente actuaciones de la Corporación que puedan considerarse discriminatorias de la asociación compareciente, se valorará la oportunidad de continuar con las actuaciones (06007775).

4. ADMINISTRACIÓN MILITAR

4.1. Denuncia a la Fiscalía por presuntas injurias al Ejército

Dos ciudadanos se dirigieron al Defensor del Pueblo manifestando que la página web de la Assembleia da Mocidade Independentista (AMI) incluía un contenido atentatorio y difamatorio contra las Fuerzas Armadas, que pudiera constituir un delito de injurias a los Ejércitos, al anunciarse la cobertura de 6 nuevas plazas en las Fuerzas Armadas, con

la fotografía de los ataúdes de los soldados españoles fallecidos en la misión realizada en el Líbano en el verano de 2007.

El Defensor del Pueblo consideró oportuno dar traslado al Fiscal General del Estado de esta queja, para que informase de la tramitación que se estuviera dando a la denuncia formulada por estos hechos ante la Guardia Civil por uno de los ciudadanos que había comparecido en el Defensor del Pueblo, así como, en su caso, del curso del proceso penal abierto. El objetivo de este traslado era que la Fiscalía valorase si la página web podía considerarse amparada por la libertad de expresión, o, por el contrario, significaba alguna injuria o menoscabo para la función militar –servicio esencial del Estado al que se dedican miles de ciudadanos– o para los ciudadanos concretos fallecidos en acto de servicio.

La Fiscalía General del Estado dio traslado al Defensor del Pueblo de un decreto dictado por el Fiscal Jefe de la Fiscalía Provincial de Madrid sobre esta cuestión. El mencionado decreto considera que no existe el alegado delito de injurias. Se dice en el mismo que "unir la evidencia de la muerte a la 'oferta' de las plazas dejadas vacantes por los fallecidos, podrá atentar al buen gusto pero no menoscaba la dignidad o el propio aprecio del Ejército o de sus componentes, y la finalidad buscada parece ser la de intentar convencer a los posibles candidatos a las plazas de que optar a esas plazas conllevaría el riego real de morir por esas razones que a los autores de la 'noticia' les parece tan desechable, ya que el mensaje último es el dirigido a los jóvenes de que no se alisten en el Ejército, lo que por cierto hacen extensivo a la Policía. De este modo parece que, a pesar del mal gusto evidente del montaje, el contenido de la página no excede del ámbito de la libertad de expresión en el sentido de que este derecho ha sido garantizado por la doctrina del Tribunal Constitucional" (07020744).

4.2. Malos tratos en el Ejército

El mismo interés que la institución del Defensor del Pueblo tiene por prevenir, sancionar y erradicar cualquier comportamiento contrario a la dignidad de las personas en las prisiones o en las actuaciones de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, lo tiene también en el ámbito de las Fuerzas Armadas.

Con motivo de unas supuestas agresiones cometidas por unos soldados contra otros de origen foráneo, en el cuartel del Bruch de Barcelona, se inició una investigación de oficio ante el Ministerio de Defensa, y también se atendió una queja recibida.

La Subsecretaría de Defensa dio traslado al Defensor del Pueblo de un informe elaborado por el Estado Mayor del Ejército en el que se indicaba que se había incoado expediente disciplinario por falta grave a los soldados implicados en los hechos, pendientes de una resolución final en el marco de la Ley Orgánica 8/1998, de 2 de diciembre, de Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas, de la que se dará traslado, una vez dictada, a la Institución (08003238 y 08003202).

4.3. Archivos militares

El acceso a los archivos militares por parte de historiadores y ciudadanos en general, en particular para conocer circunstancias relacionadas con la Guerra Civil y sus consecuencias, sigue originando algunas quejas.

A título de ejemplo, la Institución se ha dirigido a la Subsecretaría de Defensa dando traslado de la queja de un ciudadano que expone que se dedica a la investigación histórica y que se había dirigido por correo certificado al Tribunal Militar Territorial I de Madrid y al Tribunal Militar Territorial II de Sevilla, solicitando que se le permitiera realizar determinadas consultas de los sumarios que obran en sus archivos, sin que, al parecer, hubiera recibido contestación alguna transcurridos varios meses. Este expediente está pendiente de respuesta en el momento de redactarse este informe.

En otro asunto, un ciudadano expuso que había solicitado en reiteradas ocasiones a la Inspección General de Sanidad del Ministerio de Defensa y al Archivo General del Cuartel General de la Armada el historial clínico de su padre, que estuvo ingresado en el Hospital Militar de Los Molinos de Madrid, instalación que fue clausurada en su día.

En ambos organismos le habían informado de que no había sido posible encontrar los antecedentes clínicos solicitados. El interesado mostraba su extrañeza ante el hecho de que una instalación hospitalaria hubiera podido extraviar o hacer desaparecer los historiales clínicos de sus pacientes. En esta investigación se está pendiente del informe correspondiente (08018594).

Finalmente, un ciudadano expuso que habiendo solicitado un certificado de la prestación de su servicio militar obligatorio, a efectos de la aplicación del Reglamento CE/1408/1971, del Reglamento CE/574/1972 y del Real Decreto 691/1991, se le denegó por insuficiencia de datos. El interesado afirma que son todos los datos de que dispone y que con ellos debiera bastar para su localización en los archivos, criterio que comparte la Institución pues, ciertamente, debería ser suficiente aportar el nombre y apellidos de una persona, el cuartel o centros militares en que prestó servicio y los años en que se realizó, para que sus datos pudieran ser localizados y expedirse el certificado correspondiente de prestación de servicios, útil a diversos efectos administrativos, incluso económicos, como es el reconocimiento del tiempo servido a efectos del cómputo de trienios en el ámbito de las administraciones públicas (08021785).

Expedientes como estos reflejan el interés de los ciudadanos por el acceso a los archivos militares, constituyendo la dificultad para satisfacer tal pretensión la queja más representativa que llega al Defensor del Pueblo relativa a las relaciones entre la Administración militar y los ciudadanos.

Sería necesario, pues, como ha puesto de relieve la Institución en otras ocasiones, un esfuerzo de modernización (digitalización y contratación de personal específico), especialmente en el ámbito de la jurisdicción togada, para satisfacer estas demandas ciudadanas que se suscitan bien por necesitar certificaciones y acceso a expedientes para ejercitar diversas pretensiones en otros ámbitos administrativos, bien por el legítimo anhelo de conocer –por razones de investigación o particulares– algunos aspectos de nuestra historia más reciente.

5. EMIGRACIÓN Y ASISTENCIA A CIUDADANOS ESPAÑOLES EN EL EXTRANJERO

5.1. Atención a emigrantes y retornados

Varios ciudadanos acudieron a esta Institución poniendo de manifiesto la demora en la percepción de pensiones asistenciales por razón de ancianidad. En la mayoría de los casos los afectados eran cónyuges de los beneficiarios, que reclamaban pensiones devengadas y no percibidas.

La Dirección General de Emigración comunicó que las solicitudes y renovaciones de prestaciones de pensionistas vivos se encontraban pendientes desde el año 2004, por lo que se adoptó el criterio de dar prioridad a estos expedientes, lo que postergó las gestiones del pago a herederos. A ello se suma que este pago a causahabiente se realiza anualmente, por lo general durante los primeros meses del año lo que, dependiendo de la fecha de la solicitud, puede incrementar aún más los retrasos. El criterio sobre el orden de tramitación seguido por la Dirección General de Emigración resulta razonable, al tiempo que las demoras en el cobro de la percepción parecen estar superándose, en buena medida gracias a un esfuerzo presupuestario. No obstante, debe recordarse que el colectivo al que se dirigen estas prestaciones, personas de edad avanzada, residentes en el exterior y con una situación económica desfavorable, precisa de la puntual percepción de estos ingresos como una base fundamental para su sustento. Por ello, esta Institución mantendrá una especial vigilancia durante los próximos años en relación con la gestión de esta prestación (08002755).

Parecida situación se ha constatado respecto de la percepción de la prestación concedida al amparo de la Ley 3/2005, de 18 de marzo, a los ciudadanos de origen español desplazados al extranjero durante su minoría de edad, como consecuencia de la Guerra Civil. La investigación realizada permitió constatar demoras, aunque en este caso de meses, en la resolución de los expedientes. No obstante, esta prestación se abona con periodicidad trimestral, por lo que, una vez aprobado el pago, el cobro de la percepción se realiza con mayor prontitud que en el caso antes referido (08000872).

En otro orden de cosas, esta Institución dio traslado a la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración del malestar de la Federación Española de Asociaciones de Emigrantes Retornados por su exclusión del Consejo General de la Ciudadanía Española en el Exterior. Dicho Consejo es el máximo órgano consultivo y de participación de los emigrantes; fue creado por la Ley 40/2006, de 14 de diciembre, del Estatuto de la ciudadanía española en el exterior, y su composición está regulada en el Real Decreto 230/2008, de 15 de febrero. La asociación compareciente consideraba esta exclusión improcedente, pues su problemática se halla estrechamente ligada a la de los emigrantes españoles y por tanto, a su juicio, debiera ser atendida en el marco del mismo cauce de participación ciudadana. La Administración ha mantenido que durante la preparación de la norma reguladora del referido Consejo General se debatió y rechazó la propuesta de dar representación específica a las asociaciones de retornados, dado fundamentalmente que en las federaciones de asociaciones de emigrantes se integran también asociaciones de retornados. Se señala asimismo que en la normativa reguladora del Consejo General de la Ciudadanía Española en el Exterior se prevé la asistencia de expertos en función

de los temas a tratar, por lo que es posible contar con la presencia de representantes de este colectivo cuando se traten cuestiones que les afecten de manera específica. En atención a lo expuesto se han concluido las actuaciones (08002520).

5.2. Asistencia y protección en el exterior

En primer término, es preciso dejar constancia de las consecuencias de la entrada en vigor del Reglamento (CE) 2252/2004, del Consejo, de 13 de diciembre, sobre normas para las medidas de seguridad y datos biométricos en los pasaportes y documentos de viaje expedidos por los Estados miembros en lo que se refiere a la emisión de pasaportes por parte de las oficinas consulares. A fin de atender las exigencias de dicha norma, y dada la imposibilidad técnica de la expedición por parte de los consulados, se ha implantado un sistema de expedición centralizada por la Dirección General de Asuntos y Asistencia Consulares.

Al hilo de alguna queja por la demora en recibir los pasaportes, se ha podido comprobar que el procedimiento establecido permite que los pasaportes solicitados puedan ser emitidos en España y entregados a su titular en un período de tiempo breve, aunque variable en función de la distancia y de las comunicaciones existentes con cada legación. Por ello se ha considerado que, sin perjuicio de que continúen los esfuerzos que permitan la desconcentración de los centros emisores, el sistema implantado resulta satisfactorio en términos generales, máxime cuando para situaciones de especial urgencia subsiste la posibilidad de que las oficinas consulares emitan pasaportes especiales con duración limitada o salvoconductos que permiten la vuelta de los interesados a territorio nacional (06017178).

También en relación con la emisión de pasaportes, puede citarse la queja que afectaba a una menor española de corta edad que se encontraba con su madre ecuatoriana en aquel país. La madre solicitó la renovación del pasaporte de la menor ante el organismo consular correspondiente y diez meses después se dirigió a esta Institución ante las dificultades para lograr su propósito. La Administración consular indicó que existían dificultades para adverar la identidad de la menor, a quien se le hizo la documentación en España con escasos meses de vida, cinco años atrás. Sin embargo, el análisis de la situación llevó a esta Institución a señalar que el plazo empleado en estas verificaciones resultó excesivo. Además, por la información conocida de la menor no existían indicios de que se tratara de persona distinta de la identificada en el pasaporte, más allá de los naturales cambios fisonómicos producidos por el transcurso del tiempo. La solución práctica adoptada, como paliativo, fue la expedición de un salvoconducto a la menor para que pudiera documentarse en territorio nacional (08010254).

Continúan siendo habituales las quejas dirigidas al Defensor del Pueblo para que se investigue la corrección de la actuación de nuestras representaciones en el exterior ante situaciones de emergencia, si bien el análisis de las correspondientes actuaciones se ve dificultado por el reducido margen de actuación de que en muchos casos dispone el servicio exterior. No obstante, permanecen abiertas varias investigaciones en las que se pretende objetivar si la respuesta consular ha sido adecuada (08008693 y 08015761).

En los informes correspondientes a años anteriores se daba cuenta de la situación de estancamiento en que se encontraba el establecimiento de un sistema de compensaciones, por los daños causados a transportistas españoles en territorio portugués en episodios de sabotaje. El Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación español remitió dos notas verbales a la Embajada de Portugal y al Ministerio de Negocios Extranjeros en Lisboa instando a dar una solución definitiva al asunto. Ante la ausencia de avances sustantivos, esta Institución resolvió dirigirse al *Provedor de Justiça* de Portugal, a fin de que examinase la actuación de sus autoridades nacionales y estudiase la posibilidad de emitir alguna resolución que permita dar una solución satisfactoria a este contencioso ya dilatado. A lo que a la fecha de cierre del presente informe continúan las actuaciones sobre este asunto (0110302).

En su día el Defensor del Pueblo inició de oficio actuaciones relativas al problema padecido por ciudadanos españoles trabajadores en Portugal, a los que la Administración lusa les exigía rematricular sus vehículos. Entendiendo que dicha exigencia podía vulnerar el derecho comunitario se iniciaron actuaciones con la Secretaría de Estado para la Unión Europea. Por el seguimiento efectuado del asunto ha podido conocerse que, tras la activa intervención de la red SOLVIT, se logró que las autoridades portuguesas modificasen dos veces la Ley 22-A/2007, en un primer momento resolviendo el problema para los trabajadores que no contaran con una vivienda en Portugal y tuvieran su lugar de trabajo a no más de 60 km de la frontera española y, en último término, eliminando la mención relativa a la posesión de una vivienda en territorio portugués (07029114).

5.3. Presos españoles en el extranjero

Según datos oficiales de la Dirección General de Asuntos y Asistencia Consulares del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, en el año 2008 se han contabilizado 1.889 españoles en prisiones extranjeras. Por países, el mayor número se encuentra en Marruecos (232), Francia (215), Perú (173), Brasil (130), Portugal (125) y Argentina (115).

Igualmente el mayor número de quejas recibidas en el Defensor del Pueblo, en relación con esta materia proceden, por este orden, de Marruecos, Argentina, Perú, y en igual número de Venezuela, Ecuador y Colombia.

El objeto de las denuncias viene siendo el mismo que en años anteriores, y se refiere fundamentalmente a las demoras en la tramitación de los expedientes de traslado para el cumplimiento de condena, las pésimas condiciones de las prisiones extranjeras, y la actuación del Consulado en cumplimiento de sus obligaciones de protección consular.

5.3.1. En relación con el traslado de los presos españoles en el extranjero para el cumplimiento de las penas en su país de origen

Tal y como se viene afirmando en años anteriores, España es uno de los países que más convenios de traslado ha firmado de carácter bilateral, además de haberse adherido al multilateral firmado en Estrasburgo. La última firma de la que se ha tenido conocimiento

como consecuencia de una queja tramitada desde la Institución, y de la que se dio cuenta el año pasado, ha sido la del convenio bilateral con Yemen, cuya entrada en vigor se produjo el 1 de marzo de 2008 (0112689).

Ya se expuso en el informe pasado la queja de un español recibida desde una prisión de Florida. Iniciada investigación con el Secretario de Estado del Ministerio de Justicia a los efectos de conocer los obstáculos que estaban retrasando su traslado, se comunicó que, el 26 de enero de 2007, las autoridades americanas habían remitido la documentación necesaria para la valoración de su expediente. Durante todo el año 2008 se estuvo requiriendo información a la Secretaría de Justicia, cuya respuesta era que seguían a la espera de recibir la decisión de las autoridades americanas. Finalmente, en diciembre se informó de que el interesado estaba en libertad desde el 9 de noviembre de 2007, habiendo regresado a España en el mes de enero de 2008. Desde la Institución se enfatizó en la necesidad de coordinar la actuación de las administraciones españolas puesto que, no obstante no haber obtenido datos de las autoridades americanas, la Dirección General de Asuntos y Asistencia Consulares cuenta con una base de datos actualizada en la que se refleja el número de españoles que cumplen condena en el extranjero por demarcación consular (06009304).

En otra de las quejas se daba una situación paradójica. El hijo de la remitente había sido condenado a 3 años y un día en medio libre, con el beneficio de la libertad vigilada. En aplicación del convenio de Estrasburgo firmado, entre otros países, por España y Chile, el interesado cumplía todos los requisitos para solicitar su traslado, pero el Consulado español le advirtió de que en España no existe la medida alternativa que se le estaba aplicando según la legislación chilena por lo que, de ser trasladado, debería terminar de cumplir su condena en un centro cerrado (08003673).

5.3.2. En relación con la actuación de la Administración pública española

Las obligaciones de los funcionarios consulares para con los presos españoles en el extranjero vienen reguladas en la Orden circular 3252, Españoles detenidos y presos en el extranjero, y en las bases reguladoras de las ayudas de protección y asistencia consulares en el extranjero. No obstante haber recibido muchas quejas en este sentido por parte de los presos españoles, después de las oportunas investigaciones se suele concluir con una correcta actuación de la Administración que, desde el punto de vista de los presos, puede resultar insuficiente dada su situación personal, y las necesidades que padecen como consecuencia de su ingreso en determinadas prisiones extranjeras.

El Consulado está obligado a realizar, al menos, dos visitas al año, debiendo entregar en cada encuentro, cuando así se haya estipulado en atención a las circunstancias, una ayuda económica para la subsistencia de los presos que deben adquirir comida, útiles de aseo, o incluso una cama o seguridad frente a otros presos. Al ser insuficiente en la práctica una visita semestral, determinadas organizaciones humanitarias o cónsules honorarios realizan con mayor asiduidad dichas visitas, entregando a los presos la ayuda estipulada en atención a las necesidades que no cubre el establecimiento penitenciario, con un máximo de 120 euros mensuales.

Desde Argentina llegó una queja suscrita por varios presos, en la que aseguraban no haber recibido visita alguna desde hacía tiempo ni, por lo tanto, la ayuda económica que necesitaban para sobrevivir. Iniciadas las actuaciones con la Dirección General de Asuntos y Asistencia Consulares del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, se confirmó dicho extremo, alegando que las visitas a la prisión de la provincia de Chaco venían produciéndose con frecuencia trimestral, y se entregaba a los detenidos las ayudas económicas correspondientes a tres meses, a razón de cien euros mensuales. Estas visitas las realizaba el Cónsul honorario, cuyo estado de salud no le había permitido desplazarse a la cárcel en los últimos seis meses. De hecho, el Cónsul honorario presentó su dimisión, por lo que se iba a nombrar a un sustituto. Se continuaba informando que en el mes de diciembre un funcionario del Consulado General de España en Rosario (ubicado a unos mil kilómetros de distancia) se desplazó al centro penitenciario para entregar a los españoles las ayudas que tenían pendientes de recepción desde hacía seis meses. Con la toma de posesión del nuevo Cónsul honorario, según el informe, se pretendía retomar las visitas con una periodicidad mensual o, al menos, bimestral, a la vista de lo cual se archivó la queja quedando, no obstante, a disposición de los interesados, por si volvía a producirse alguna irregularidad susceptible de supervisión por el Defensor del Pueblo (08019122).

Una asociación presentó un escrito en la Institución, firmado por un grupo de reclusos y reclusas españolas que cumplían condena en la prisión de Tánger. Concentraban sus quejas en las condiciones de la prisión, en la desatención por parte del Consulado frente a las denuncias que les remitían, y en la actuación de un funcionario en particular.

En el informe remitido por la Dirección General de Asuntos y Asistencia Consulares se confirmaba la deficiente condición de los establecimientos penitenciarios en Marruecos, de lo cual se venía informando a la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso de los Diputados. Recalcando la falta de legitimación de la Administración española en todo lo referente al sistema penitenciario foráneo, se manifestaba que por nuestras autoridades consulares se cumplían con creces las obligaciones estipuladas. En concreto, los presos de Tánger reciben hasta tres visitas semanales y se les entrega la máxima ayuda mensual permitida por la normativa. Además, se les apoya en tareas tales como recogida de correspondencia y entrega de paquetes y cartas de sus familiares.

En el Libro de visitas a detenidos de dicho Consulado, que rellenan y firman los propios internos, se refleja que en 2007 se realizaron 770 visitas y se atendieron 395 consultas y peticiones, lo que no se correspondía con las acusaciones de desatención por parte del Consulado.

Con posterioridad a la carta acusatoria, los mismos reclusos entregaron al Cónsul otra de rectificación respecto de las acusaciones vertidas en contra del funcionario consular, de la cual la administración consultada nos adjunta copia, por lo que el Defensor del Pueblo concluyó la investigación (08000304).

5.3.3. Condiciones penitenciarias y sistema judicial extranjero

Según quejas recibidas, los establecimientos penitenciarios que peores condiciones reúnen en cuanto a higiene, alimentación o seguridad son los marroquíes y los de los

países iberoamericanos. Se reciben también cartas denunciando actuaciones policiales o judiciales irregulares que, en la medida de lo posible, han sido atendidas por el Defensor del Pueblo.

Desde Tánger, escribía un recluso explicando que les encerraban "junto con otras 25 o 30 personas en una celda de unos 25 metros cuadrados. Sólo pagando tendrían derecho a utilizar una cama, pero si no hay ninguna disponible, o no tienen dinero suficiente, duermen en el suelo en un colchón, que también tienen que comprar, junto con cucarachas y ratones. No hay agua caliente para ducharse, por lo que deben asearse con agua fría todos los días". "Las ventanas de las celdas no tienen cristales, por lo que cuando llueve las camas pegadas a la ventana se mojan". "Cuando salen al patio encuentran, a lo largo del día, una olla que contiene la única comida del día, consistente en un guiso de patatas y zanahorias donde es usual encontrar gusanos y cucarachas".

Se ha puesto de manifiesto en varias quejas la falta de atención médica, en primer lugar, por la lista a la que hay que apuntarse para concertar cita, en segundo lugar, por la falta de medios para concretar un buen diagnóstico, en tercer lugar por las dificultades para conseguir un permiso de salida cuando el interno debe ser hospitalizado y, por último, por el tratamiento en prisión, dada la falta de medicamentos adecuados a los problemas de salud que suelen agravarse con las deficiencias alimenticias e higiénicas (08000304 y 08009515).

La madre de un joven de 18 años que había sido detenido en Santo Domingo, solicitó información al Defensor del Pueblo sobre la situación de su hijo, del que no había tenido noticias a pesar de haber tratado de localizarle telefónicamente en la prisión e incluso a través del Consulado. El Cónsul General confirmaba la dificultad de comunicar telefónicamente con los internos, incluso para el propio Consulado, ratificando también las afirmaciones contenidas en las quejas referentes al hacinamiento y falta de seguridad y salubridad de las prisiones de ese país. Dado que el joven se encuentra en prisión preventiva, continúa en trámite la investigación (08016793).

5.3.4. Otras quejas relacionadas con los presos españoles en el extranjero

Además de las quejas recibidas en la Institución, el Defensor del Pueblo ha iniciado de oficio determinadas actuaciones en relación con situaciones de las que ha tenido conocimiento a través de los medios de comunicación. En este sentido, se interesó por el caso de los españoles que habían sido detenidos en Madagascar, de cuya investigación se dio cuenta en el informe anterior, habiendo concluido su tramitación al haber regresado el matrimonio a España en julio de 2008 (F0703370).

Se ha seguido la tramitación de la queja incoada en el año 2007 en relación con la situación de la ciudadana española presa en Estados Unidos, de cuyo inicio de investigación se informó el pasado año. Tanto el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación como el de Justicia han venido realizando gestiones a nivel diplomático y judicial, con resultado negativo, según mantienen, por la negativa de la afectada a cualquier tipo de negociación. En el mes de marzo de 2008 los órganos judiciales de New Jersey denegaron su petición de hábeas corpus y, posteriormente, se rechazó el recurso planteado contra dicha denegación. Habiendo resultado infructuosas las gestiones realizadas, así como las

reuniones mantenidas con los jueces de ambos Estados, parece inevitable la celebración del juicio penal por secuestro internacional de menores (07002416).

Uno de los problemas detectados en las quejas recibidas de los presos españoles en el extranjero, ha sido la situación en la que se encuentran, una vez que llegan a España habiendo cumplido íntegramente su condena. En los casos en los que el preso que ha sido trasladado a España donde termina de cumplir la pena impuesta, y es liberado, tiene acceso a una serie de ayudas económicas y sociales o de orientación para lograr su reinserción social. En este sentido, el artículo 74 de la Ley Orgánica 1/1979, de 26 de septiembre, General Penitenciaria, establece la creación de una Comisión de Asistencia Social, cuya finalidad consiste en prestar a los internos, a los liberados condicionales o definitivos, y a sus familiares la asistencia social necesaria para su reinserción en la sociedad mediante su colocación en centros de trabajo, y haciéndoles partícipes de las prestaciones de la Seguridad Social, lo cual no es aplicable a los españoles que retornan a nuestro país, habiendo cumplido previamente la totalidad de una condena en prisiones extranjeras.

A la vista de lo anterior, se estudia la conveniencia de realizar una recomendación al Ministerio de Justicia para que se estudie la posibilidad de reformar la Ley Orgánica 1/1979, de 26 de septiembre, General Penitenciaria y su Reglamento, aprobado por Real Decreto 190/1996, de 9 de febrero, con el objeto de contemplar en su articulado las condiciones para la resocialización del español que, habiendo cumplido su condena en el extranjero, necesita acceder al mismo sistema de ayudas, beneficios y seguimiento pos-penitenciario de los que dispone un liberado en territorio nacional (08021545).

En fecha reciente, según lo publicado en los medios informativos, el Defensor del Pueblo tuvo conocimiento de las alegaciones que en su defensa esgrimía una ciudadana española, que aseguraba que su detención se debía a un error, al haberla confundido con otra mujer con el mismo nombre y apellido. A los efectos de esclarecer los hechos, se solicitó el oportuno informe a la Dirección General de Asuntos y Asistencia Consulares (08024071).

6. INMIGRACIÓN Y EXTRANJERÍA

A lo largo de 2008 se ha hecho evidente la percepción de un cambio de ciclo económico. Esta circunstancia gravita sobre las perspectivas migratorias hasta oscurecer el hecho de que no es enteramente cierto que la inmigración pueda verse como una cuestión vinculada exclusivamente a lo económico o al mercado laboral. Asumiendo que estas cuestiones condicionan –aunque no de manera absoluta– el asentamiento de una parte de los inmigrantes en España, resulta forzoso no olvidar el acusado perfil familiar de este asentamiento. Así, según cifras oficiales de septiembre de 2008, el número de residentes permanentes o en puertas de serlo está cercano al millón y medio de personas, al tiempo que unos 500.000 menores de 16 años gozan de autorización de residencia. Estos y otros datos semejantes obligan a abordar cualquier regulación con una visión más amplia que la derivada de una concreta coyuntura económica, sobre todo si se pretende seguir haciendo de la integración social de los extranjeros en España el objetivo principal de las normas que regulan esta materia.

6.1. Transposición del estatuto comunitario de los residentes de larga duración

Como ya se refirió en pasados informes, la demora en la incorporación al Derecho interno del estatuto comunitario de los residentes de larga duración viene originando quejas, tanto de quienes residen en España y pretenden trasladar su residencia a otro país de la Unión como de quienes se encuentran en el caso contrario. La transposición de la correspondiente directiva aún no se ha producido. No obstante, en abril de 2008, la Dirección General de Inmigración, atendiendo a lo señalado por esta Institución, publica la Instrucción DGI/SGRJ/04/2008, sobre la aplicación directa de la Directiva 2003/109/CE, del Consejo, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración.

La mencionada instrucción regula únicamente los requisitos que deben cumplir los ciudadanos residentes en países de la Unión que gocen ya del estatuto de residente de larga duración y la autorización que se otorgará en España una vez acreditado lo anterior. Sin embargo dicha instrucción no resuelve la situación inversa, dado que la demora en el cumplimiento por España de la obligación de transponer las normas de la directiva hace que los interesados vean rechazadas sus solicitudes de residencia en otros países de la Unión que sí han cumplido con esta exigencia.

Por dicha causa, esta Institución manifestó a la Dirección General de Inmigración su reconocimiento por el interés mostrado en paliar algunos de los problemas que suponía la dilatada demora en la incorporación de la directiva al Derecho interno, pero que se entendía necesario que la transposición se llevara a cabo tan pronto fuera posible. Según ha podido conocerse esta transposición se producirá en la próxima modificación de la Ley de extranjería (06031764).

6.2. Entrada a territorio nacional

6.2.1. Procedimiento para la emisión de cartas de invitación

En el pasado informe se aludía a las consecuencias de la entrada en vigor de la Orden PRE/1283/2007, de 10 de mayo, relativa al procedimiento de tramitación y expedición de cartas de invitación, a favor de extranjeros que pretendan acceder al territorio nacional por motivos de carácter turístico o privado. Esta Institución formuló una recomendación para que se dejara sin efecto la previsión que habilita al instructor del procedimiento a solicitar la comparecencia personal del solicitante, por considerar que dicha habilitación no goza de cobertura legal. El principal argumento empleado en la recomendación fue el de que el deber de comparecencia personal ante las oficinas públicas configurado por el artículo 40 de la Ley 30/1992 y, en el marco de la legislación de extranjería, por la disposición adicional tercera de la Ley Orgánica 4/2000, no podía ser ampliado a través de una disposición reglamentaria.

Se recomendó también que, en el impreso normalizado para solicitar la expedición de la carta de invitación, se suprimiese toda mención a la aportación de un certificado o justificante del presidente de la comunidad de propietarios a la que pertenece la vivienda del invitante, como forma de acreditar la disponibilidad, número de habitantes y condiciones de la vivienda.

La recomendación no fue aceptada por la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, razón por la cual se elevó al Ministro de Trabajo e Inmigración. El ministro secundó el criterio de la Secretaría de Estado, indicando que no estimaba posible llevar a cabo tales modificaciones en estos momentos pero que se mantendría abierto el expediente y que de cualquier posterior actuación se dará traslado a esta Institución. La investigación ha sido, por tanto, concluida, si bien el Defensor del Pueblo debe dejar constancia de su desacuerdo con las argumentaciones esgrimidas. La Administración mantiene en las dos cuestiones controvertidas que se trata de medidas que no se establecen con carácter general, sino sólo cuando se juzguen pertinentes y de manera complementaria. Sin embargo, tales razonamientos soslayan el problema jurídico esencial; esto es, la falta de cobertura legal para disponer la comparecencia personal del solicitante así como el hecho de que el reconocimiento de capacidad de inspección al presidente de una comunidad de vecinos resulta improcedente, por suponer una intromisión en la privacidad de las personas, al tiempo que es fuente potencial de conflictos entre vecinos (07020371, 08006624, 08007673, 08008508, 08011325, 08011439, 08012932, 08013013, 08013441, 08016532 y 08018097).

6.2.2. Denegaciones de entrada

A lo largo del año al que se refiere el presente informe, se han recibido diversas quejas de familiares de ciudadanos comunitarios o de ciudadanos españoles a los que se había denegado la entrada en el puesto fronterizo de Madrid-Barajas.

En uno de los casos se denegó la entrada a una menor, hija de una ciudadana hondureña que contaba con tarjeta de familiar de ciudadano de la Unión, en su condición de esposa de español. Las investigaciones realizadas pusieron de manifiesto que para la entrada de la menor se pretendía que viniera provista de un visado de reagrupación familiar, pese a que el mismo únicamente es aplicable al régimen general de extranjería y no en el ámbito comunitario. Finalmente, la menor pudo acceder a territorio español gracias a la intervención de esta Institución (08007792 y 08003975).

En otros casos, como el padecido por una ciudadana paraguaya, cónyuge de ciudadano español cuyos hijos menores de edad fueron retenidos en el aeropuerto de Madrid-Barajas desde donde fueron retornados a su país, la intervención de la Institución no resultó fructuosa, dado que el retorno acordado se adelantó sobre el horario previsto que los servicios policiales habían comunicado a esta Institución, circunstancia que resulta particularmente deplorable (08002844).

Al apreciarse el desconocimiento en la práctica policial de la doctrina del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en este ámbito y de la propia normativa española, se instó a la entonces Comisaría General de Extranjería y Documentación a que instruyera a todos los puestos fronterizos sobre el alcance y contenido del artículo 4 y concordantes del Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero. El citado órgano directivo comunicó que había procedido a difundir una circular, que recordaba otra anterior de 2006, respecto a las actuaciones en puestos fronterizos sobre nacionales de terceros países beneficiarios del Derecho comunitario (08007792).

También se han advertido problemas en el acceso a territorio español derivados de la incompatibilidad del artículo 4.2 del Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero, con el contenido del artículo 5.2 de la Directiva 2004/38/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, que constituye la base legal común en materia de libre circulación y residencia de los ciudadanos comunitarios y de sus familias. Tal incompatibilidad se puso de manifiesto en el caso de la denegación de entrada a una ciudadana moldava, cónyuge de un ciudadano rumano y titular de una tarjeta de residencia en Rumanía como familiar de ciudadano comunitario, a la cual le fue requerido visado por ser su cónyuge nacional de un país que no aplicaba plenamente el acervo del llamado "espacio Schengen". Una vez retornada, se personó en la Embajada de España en Bucarest donde le emitieron un documento en el que se indicaba, haciendo referencia al artículo 5.2 de la Directiva comunitaria ya referida, que no le era necesario obtener visado para viajar a España. La interesada viajó nuevamente a España provista de dicho documento y logró finalmente acceder a territorio español. Esta Institución expuso el problema detectado a la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, la cual manifestó que se efectuarían las modificaciones pertinentes en el Real Decreto 240/2007 para evitar estos problemas (07035221).

Se ha apreciado, igualmente, que la denegación de entrada puede alcanzar a personas que portan documentación legítima para acceder a territorio español, como ocurrió en el caso de un ciudadano que contaba con una autorización de regreso vigente, tras comprobar las autoridades del control de fronteras que se había acordado denegar la renovación de su autorización de residencia, aun cuando dicha resolución no había sido notificada. La sugerencia formulada por esta Institución para que se revocara la denegación de entrada y se permitiera el acceso a territorio nacional del interesado, fue rechazada, pese a que en la misma se recordaba que el artículo 57.4 de la Ley 30/1992, establece que la eficacia de los actos administrativos estará supeditada a su notificación y que el artículo 58.1 de la misma ley señala la obligación de notificar a los interesados las resoluciones y los actos administrativos que les afecten.

Los servicios policiales basaron su rechazo a la sugerencia en el pronóstico negativo que desde la Subdelegación del Gobierno correspondiente se auguraba a un eventual recurso de alzada. También se insistía en que, a criterio del puesto fronterizo, la normativa aplicable en frontera no obligaba a atender lo previsto en la Ley 30/1992. Esta Institución mantiene abierta la referida investigación, dado que considera erróneos los criterios expuestos (08005019).

En otro caso se denegó la entrada a una ciudadana que portaba visado de residencia y trabajo expedido por el Consulado General de España en Quito (Ecuador), al considerar incoherente la explicación sobre dónde iba a trabajar y dónde pretendía residir. La Institución formuló una sugerencia urgente a la Comisaría del puesto fronterizo de Madrid-Barajas para que se permitiera la entrada de dicha ciudadana, puesto que la causa de denegación de entrada no revelaba más que una confusión sobre distancias, pero nada hacía dudar de la validez del visado, de la regularidad de la autorización de residencia de la que traía causa o de la identidad de la interesada. Esta investigación continúa abierta, al no haberse recibido la preceptiva respuesta. Por tanto en el próximo informe se dará cuenta de la misma y de la decisión que sobre ella se adopte (08018694).

Con motivo de otra queja, hubo de actuarse también de manera urgente, para evitar la denegación de entrada de un ciudadano peruano al que, al parecer, la Guardia Civil le retuvo el pasaporte en un control previo a su llegada a los filtros del Cuerpo Nacional de Policía (en adelante, CNP) en el aeropuerto de El Prat (Barcelona). Al presentarse en frontera sin el referido documento de viaje los servicios correspondientes procedieron conforme a la normativa vigente. No obstante, el Defensor del Pueblo se dirigió a la Comisaría General de Extranjería y Fronteras quien, previas las oportunas comprobaciones, determinó la entrada en España del interesado que fue documentado provisionalmente por el Consulado de su país. Esta Institución continúa la investigación al haberse puesto de manifiesto que el control realizado no resulta conforme a las competencias que la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, asigna a la Guardia Civil. Se ha solicitado a la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil la apertura de una información reservada sobre este asunto, estándose a la espera de sus resultados (08014622).

Para concluir este apartado, ha de indicarse que se han investigado también los problemas para que menores de corta edad españoles que viajan acompañados de uno de sus progenitores, habitualmente la madre, entren en territorio nacional, por denegárseles el acceso a estos últimos. El análisis de las quejas recibidas ha concluido que las resoluciones de inadmisión en frontera vulneran el derecho de los menores españoles a entrar en su propio país, no pudiéndose tomar en consideración la afirmación contenida en un informe remitido por la Comisaría del aeropuerto de Madrid-Barajas, de que nada impide que los menores españoles, provistos de su pasaporte, puedan acceder a territorio nacional en cualquier momento. Tal posibilidad es puramente teórica cuando se está, como aquí ocurre, ante menores de muy corta edad que necesitan de sus progenitores para el ejercicio de sus derechos. En consecuencia, esta Institución dirigirá a la Administración las oportunas resoluciones de cuyo contenido se dará cuenta en el próximo informe (08005165 y 08022221).

6.2.3. Actuaciones en los puestos fronterizos

Tres ciudadanas brasileñas que habían sido retornadas por el puesto fronterizo de Madrid-Barajas, además del desacuerdo con la denegación de su acceso a territorio español, hacían hincapié en su queja en el maltrato recibido del personal responsable de su custodia mientras permanecieron en las instalaciones policiales, que consideraban rudo y maleducado, así como al mal estado de las instalaciones, descritas con detalle como sucias y descuidadas.

Después de evaluar los expedientes de denegación de entrada se formuló una sugerencia para que fueran revocados, al apreciar que no se hallaban suficientemente justificados. Dicha sugerencia aún no ha sido respondida.

Sobre la situación de las instalaciones y el trato recibido, el puesto fronterizo informó de que desde el 28 de julio de 2008 se encuentra en funcionamiento una nueva sala para rechazados, ubicada en la terminal 4 del aeropuerto, que dispone de mayores medios y espacio para acoger a las personas que puedan verse sometidas a expedientes de denegación de entrada. Sobre este punto la Institución ha tomado nota de la información

recibida y efectuará el oportuno seguimiento de la situación de las nuevas instalaciones. También se ha indicado a las autoridades policiales que el personal dedicado a labores de custodia en las dependencias aeroportuarias debería recibir una formación específica teniendo en cuenta que, al tratarse de los primeros representantes de la Administración española con los que el extranjero se encuentra, su actuación puede tener un amplio efecto en la imagen de nuestro país. Al cierre de este informe no se ha recibido respuesta sobre la propuesta de mejora en la formación realizada (08002695).

También se están investigando las circunstancias en que se desarrolló la custodia de cinco ciudadanos de origen kurdo, residentes en Siria. En esta investigación se están comparando las versiones de los hechos facilitadas por los policías y el resto del personal concernido con las de los ciudadanos que afirman haber sido golpeados y maltratados. Los interesados pudieron finalmente solicitar asilo y accedieron a territorio español al admitirse a trámite sus solicitudes (08010716).

Un letrado se dirigió a esta Institución manifestando que en los casos de denegaciones de entrada de ciudadanos extranjeros en el puesto fronterizo aeroportuario de Madrid-Barajas, no se le permitía entrevistarse con sus defendidos con carácter previo al comienzo de la entrevista policial. Señalaba también que se ponen trabas para obtener el informe-propuesta del funcionario actuante. La respuesta remitida por la Jefatura Superior de Policía de Madrid viene a confirmar los motivos de queja, argumentando que se impide la entrevista previa para no desvirtuar el estado real en el que llega el inadmitido y que nadie pueda aportarle documentación. Respecto al informe-propuesta se ratifica lo expuesto por el letrado compareciente, indicándose que, en efecto, se da la opción a los letrados de renunciar al informe-propuesta aunque pueden solicitarlo posteriormente por fax. La justificación de tal actuación es la molestia manifestada por muchos letrados ante la necesaria espera para la entrega del informe, consecuencia de que éste se elabora tras la finalización de todas las entrevistas. Se comunica igualmente que todos los letrados son citados a una misma hora, comenzando las entrevistas por orden de llegada y dándose prioridad a los pasajeros que necesitan intérprete o llevan más tiempo a la espera de ser asistidos.

Esta Institución, sin perjuicio de continuar la investigación, ha de reiterar lo que concluyó en el informe sobre asistencia jurídica a los extranjeros en España: la realización de una entrevista preparatoria entre el letrado y su asistido con carácter previo a la comparecencia ante el instructor del expediente, constituye un derecho que no está impedido en norma alguna y la obstaculización de este derecho supone desvirtuar la asistencia jurídica que ha de prestar el letrado (08008506).

Se han recibido igualmente varias quejas alusivas a la situación de la sala de rechazados del aeropuerto de El Prat. Los informes remitidos por la Administración detallan las condiciones de habitabilidad de la zona, que parece encontrarse en un estado correcto. No obstante, las quejas permanecen abiertas habiéndose ofrecido a los interesados la posibilidad de que formulen alegaciones (08012490 y 08015754).

6.2.4. Autorizaciones de regreso y cuestiones conexas

En el informe del pasado año se daba cuenta de las dificultades de los ciudadanos extranjeros que pretendían obtener una autorización de regreso cuando se encontraban renovando su autorización de residencia, sin que el período de vigencia de ésta hubiera finalizado. Hay que señalar que la normativa vigente permite solicitar la renovación de la autorización de residencia dos meses antes de su caducidad. Una vez detectado el problema, esta Institución propuso a la Dirección General de Inmigración que se expidieran dichas autorizaciones con eficacia demorada, a fin de no perjudicar los intereses de los ciudadanos. La Dirección General aceptó la propuesta y elaboró la Instrucción DGI/SGRJ/07/2008. A juicio de esta Institución los supuestos previstos por la instrucción no cubren otros de carácter igualmente extraordinario y la posibilidad de utilizar la analogía implica una valoración que puede conducir a resultados muy distintos en función del órgano que resuelva. Por ello se remitirá a la citada dirección general un escrito instándola a que se aclare que la referida instrucción ofrece cobertura a supuestos graves no específicamente aludidos en ella (06051703).

Las dificultades para regresar a España de los residentes legales que salen durante el período de renovación de sus tarjetas de residencia sin autorización de regreso o cuando, pese a contar con su tarjeta de residencia en vigor ésta les es sustraída, se extravía o pierde vigencia por circunstancias sobrevenidas, han continuado motivando la recepción de quejas.

En el pasado informe se daba cuenta de las dificultades para la obtención de un visado que permitiera su acceso a territorio español y de la carencia de instrucciones al respecto. En 2008 el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación dictó instrucciones atendiendo a la recomendación del Defensor del Pueblo, recordando a todas las oficinas consulares que deben admitir a trámite las solicitudes de visado de estancia que soliciten los extranjeros que, teniendo la condición de residentes en España, no puedan acreditar dicha circunstancia por carecer de la tarjeta de identidad de extranjero o de una autorización de regreso.

Debe valorarse positivamente la emisión de dichas instrucciones que han venido a paliar los serios problemas advertidos. No obstante, el Defensor del Pueblo ha tenido que continuar interviniendo para agilizar la resolución de los visados solicitados, para vencer la aplicación rigorista que en ocasiones realizan los consulados cuando la permanencia del residente supera el plazo contenido en la autorización de regreso o para clarificar la situación administrativa del ciudadano que pretende regresar. En algún caso, que lamentablemente no constituye un supuesto aislado, han hecho falta hasta 20 meses y una sugerencia de esta Institución para que un ciudadano, que no pudo volver en el plazo concedido por la autorización de regreso a causa de la muerte de su madre, pudiese retornar a España.

En todas estas situaciones aun cuando se conceda el visado transcurre largo tiempo hasta que los solicitantes pueden regresar a territorio español, por lo que los afectados ven gravemente perjudicados sus intereses familiares, laborales, económicos o académicos. Esta Institución considera que las tecnologías al servicio de la Administración deberían permitir la realización de las comprobaciones documentales y de identidad pertinentes con rapidez y eficacia, no encontrando justificación a las demoras y obstáculos que se

producen con frecuencia. Por otra parte muchos de estos problemas –entre ellos el riesgo de pérdida de la residencia legal– se generan o agravan por la ausencia de una adecuada atención a los interesados que, en muchas ocasiones, tienen graves dificultades hasta para acceder a las dependencias consulares (06048323, 07034638, 07034883, 07035370, 07031422, 08008711, 08012991 y 08019546).

A todo ello debe unirse que, aun después de emitido el visado, se han detectado problemas para la entrada, como en el caso de un ciudadano que había sido retornado desde el aeropuerto de Madrid-Barajas pese a contar con un visado expedido por el Consulado General de España en Bogotá (Colombia). El informe emitido por la Jefatura Superior de Policía de Madrid avalaba la denegación de entrada basándose en que el visado que portaba el interesado era de corta duración y no de residencia. Sin embargo esta interpretación resulta errada, puesto que el visado que portaba venía a suplir a la autorización de regreso y agota su función con permitirle el acceso al puesto fronterizo, dado que mientras éste disponga de una autorización en vigor o esté renovándola su situación es de residencia. Por ello no puede emitirse un visado que incorpora unos derechos que el interesado ya posee. Esta Institución continuará las actuaciones para clarificar la disfunción advertida (08017989).

En anteriores ocasiones ya se hizo referencia a los problemas surgidos para entrar al espacio Schengen por puestos fronterizos no españoles cuando los interesados contaban con autorizaciones de regreso expedidas por nuestro país. La Comisaría General de Extranjería y Fronteras coincidió con esta Institución respecto a que los artículos 5.1.b) y 2.15.b) del Código de Fronteras Schengen amparan la consideración de la autorización de regreso expedida por las autoridades españolas como documento válido para el regreso a España, aunque éste se realice mediante tránsito por otros países que aplican dicha normativa. No obstante, al haberse constatado que algunos países, como Italia, no asumían esta situación se solicitó información sobre las previsiones de la Administración española al respecto. La referida Comisaría General comunicó que si bien había habido problemas puntuales en Italia no se tenía confirmación de que las autoridades centrales de ningún Estado miembro negaran validez a las autorizaciones de regreso. No obstante la Comisión Europea consideraba que no quedaba suficientemente claro que la citada autorización eximiese a sus titulares de la obligación de proveerse de visado. Por ello, la Comisaría General había remitido a la Comisión Europea y a la Secretaría General del Consejo una nueva versión de los anexos IV de la Instrucción Consular Común y 22 del Manual práctico, que pretenden despejar las referidas dudas. Además, el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación ha remitido a los órganos pertinentes aclaraciones sobre el alcance y validez de las autorizaciones de regreso (06040067).

6.3. Tratamiento a polizones

En febrero de 2008, la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración remitió a esta Institución las instrucciones conjuntas de la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil, de la Dirección General de Política Interior y de la Dirección General de Inmigración, de 28 de noviembre de 2007, sobre tratamiento a polizones.

Estas nuevas instrucciones no recogen en sus propios términos la recomendación de esta Institución para que se garantice la presencia de letrado en la primera entrevista al polizón. No obstante, y esto ha de ser objeto de valoración positiva, regulan de un modo más preciso el procedimiento a seguir desde el momento en el que las autoridades españolas tienen conocimiento de la llegada a un puerto español de un buque mercante con extranjeros embarcados clandestinamente. En cuanto a la asistencia letrada, se reconoce el derecho de los solicitantes de asilo a ser asistidos por letrado en la formalización de la solicitud de asilo, y se ha reforzado la intervención de la Oficina de Asilo y Refugio cuando la información facilitada por el polizón ofrezca dudas a la autoridad policial sobre la necesidad de alguna forma de protección internacional. En el supuesto de que el polizón manifieste su deseo de entrar en España, se recoge expresamente su derecho a la asistencia letrada en los términos establecidos en el artículo 22 de la Ley de extranjería (0302518 y 06031839).

A pesar de que la instrucción contempla los trámites a realizar cuando se tenga conocimiento de la presencia de polizones, ha de tenerse en cuenta que la iniciación de los procedimientos que regula la instrucción tiene su base en la información que facilita el polizón en la entrevista y que esta información puede dar lugar a diferentes interpretaciones. Así ocurrió en la investigación con ocasión de la presencia de un polizón camerunés en un buque que arribó al puerto de Pasajes (Guipúzcoa). La información facilitada por el polizón podía entenderse tácitamente como indicativa de su intención de entrar en España para trabajar, por lo que debió actuarse de forma más diligente para determinar si existía tal intención y, en su caso, instruir un procedimiento de denegación de entrada en que debe ofrecerse asistencia jurídica. Esta Institución mantendrá una especial vigilancia sobre los casos de polizones de los que se tenga noticia, con la finalidad de evaluar los resultados prácticos de la aludida instrucción conjunta, e instar la matización de alguna de las preguntas contenidas en su anexo I, dada la relevancia de las mismas para la determinación del procedimiento aplicable (08012659).

6.4. Entrada por puestos no habilitados

Esta Institución continúa efectuando seguimientos de los intentos de entrada irregular de los que tiene noticia, para verificar el cumplimiento de la legislación vigente y la adecuada actuación de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado.

Entre las investigaciones realizadas destaca la que afecta a un menor y un adulto que fueron devueltos a Marruecos sin la incoación de procedimiento alguno. Durante la investigación se pudo conocer que el menor fue atendido en el hospital de Tetuán y trasladado posteriormente a la frontera con Argelia, siendo deportado junto a su acompañante. La información recibida indica que el adulto intentó solicitar asilo desde que fue rescatado del agua por la Guardia Civil de Ceuta, sin que su petición fuese atendida y, asimismo, se pudo conocer que el menor había sido identificado como demandante de asilo en Marruecos. El informe remitido por la Jefatura de la Comandancia de la Guardia Civil manifestaba que el interesado no había solicitado asilo y en todo caso podría formular su petición en alguna legación de España en Marruecos. También indicaba que se devolvió al menor, porque el adulto manifestó ser su padre.

A criterio de esta Institución la actuación de la Guardia Civil de Ceuta no se ha ajustado a la legalidad, en primer término al no poner a los interesados a disposición del Cuerpo Nacional de Policía, competente para efectuar la tramitación que procediera y, en segundo término, por desentenderse de un menor de corta edad que se encuentra en una situación de riesgo evidente, como es intentar alcanzar el territorio español a nado, con el único argumento de que el adulto al que acompañaba podría ser su padre. Llamó la atención de esta Institución que se alegara en el informe recibido que los interesados tenían la condición de náufragos, conforme a la Convención de Ginebra sobre el mar territorial y la zona contigua, por lo que debían ser tratados con arreglo a dicha convención, olvidando con ello la confluencia de otras normas internacionales como la Convención de Ginebra para los Refugiados o la Convención sobre los Derechos del Niño. Esta Institución ha manifestado su honda preocupación ante la justificación ofrecida para impedir el acceso a territorio nacional de estas personas, al tiempo que ha señalado a la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil su radical desacuerdo con las justificaciones ofrecidas por su mando territorial en Ceuta para una actuación como la descrita. La investigación continúa abierta (08002639 y 08016559).

6.4.1. Visitas a instalaciones para la primera asistencia y detención de extranjeros

Según se indicó en el pasado informe, tras la visita de esta Institución a las instalaciones que daban acogida inicial a los inmigrantes en la Comisaría de Tenerife-Sur (conocida como Los Cristianos o Playa de las Américas) se concluyó que no eran adecuadas por lo que se instó a la Administración a adoptar medidas para mejorarlas, así como a modificar la práctica advertida de rotular un número en la ropa de los detenidos a efectos identificativos. La Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil comunicó que el 22 de febrero de 2008 habían entrado en funcionamiento unas nuevas instalaciones como anexo a la citada Comisaría. Estas instalaciones suponen una indudable mejora sobre la situación anterior, según pudo comprobar esta Institución en el curso de una nueva visita girada a dichas dependencias (07025791 y 08007883).

Respecto de la otra cuestión aludida, la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil comunicó que se estaba utilizando una pulsera identificativa para individualizar a los detenidos de cada cayuco. No obstante, durante la visita realizada al Centro de Internamiento de Barranco Seco en Las Palmas de Gran Canaria, se advirtió que varios internos subsaharianos procedentes de un cayuco interceptado en Tenerife portaban prendas con un número escrito. Como ya se indicaba en el pasado informe, esta Institución considera que dicha práctica, tanto por su carácter lesivo para la dignidad de la persona como por su dudosa operatividad policial, debe ser erradicada y así lo ha indicado a la autoridad responsable; estándose al cierre de este informe a la espera de su respuesta (08010007).

En relación con la visita realizada a las instalaciones del puerto de Almería, para conocer la situación de las dependencias destinadas a la primera acogida y detención de extranjeros, en el pasado informe se reflejaba la posición de esta Institución respecto a las mejoras que se entendía habían de llevarse a cabo. La Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil ha comunicado la aceptación de las propuestas realizadas por esta Institución (07031750).

En mayo de 2008 se realizó una visita a la Comisaría Local del Cuerpo Nacional de Policía de Maspalomas (playa del Inglés) en la isla de Gran Canaria, en el curso de las actividades de supervisión habituales de esta Institución. Se concluyó que las dependencias —en realidad el aparcamiento del edificio sobre el que se disponen colchonetas— en las que se alberga a los extranjeros llegados en cayucos hasta su ingreso en un centro de internamiento de extranjeros, resultan inadecuadas para la primera acogida de estas personas por no disponer de los mínimos servicios indispensables para este fin; se constató, asimismo, que el protocolo establecido para la determinación de la minoría de edad no funciona con la seguridad que sería deseable y que algunos certificados de nacimiento no habían sido trasladados a la Fiscalía para su evaluación, en orden a determinar la edad de quienes pudieran ser menores. Todo ello se ha puesto en conocimiento de la Fiscalía General del Estado y de la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil, continuando la investigación abierta (08010008).

6.4.2. Visitas a los Centros de Migraciones de Ceuta y Melilla

En el año 2008 se visitaron dos centros de migraciones, de carácter asistencial, dependientes de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes.

Los dos centros visitados no disponen de programas para la detección, prevención y tratamiento para víctimas de trata de personas, carencia ésta que parece imprescindible cubrir en atención a las características de las personas a las que están destinados a acoger.

También se ha apreciado que en ambos casos resulta preciso clarificar los criterios de traslado a recursos residenciales más adecuados en la península de las personas pertenecientes a colectivos más vulnerables y priorizando los grupos familiares con menores de edad. Ha de tenerse en cuenta que la prolongada permanencia en estos centros puede resultar disfuncional no sólo para los acogidos, que pueden llegar a sufrir una fuerte institucionalización, sino también para la propia marcha general del centro.

6.4.2.1. Centro de Estancia Temporal de Inmigrantes (CETI) de Ceuta

Las instalaciones de este centro están alejadas del núcleo urbano. Desde 2004 tienen capacidad para albergar a 512 personas. En el momento de la visita residían en el centro 340 personas, 220 hombres, 100 mujeres y 20 menores, aun cuando en algunas ocasiones se ha llegado a alcanzar la cifra de 726. La media de estancia se sitúa en los 285 días.

El estado de conservación y limpieza del centro era adecuado, encontrándose los baños en fase de reparación y renovación.

Según pudo constatarse el espacio destinado a dormitorios no está preparado para servir como alojamiento residencial prolongado, resultando especialmente gravoso dicho problema cuando hay menores de edad, por lo que han de revisarse los criterios para adaptar módulos para la convivencia familiar.

Las labores de seguridad las realiza una empresa privada. Resulta necesario aclarar las funciones que debe desempeñar su personal y su posición respecto de los trabajadores y residentes.

Debe mejorarse el procedimiento de seguimiento de las tareas por parte de la dirección. Del mismo modo, se considera básico que en todo momento, y especialmente en horario nocturno, exista un referente de autoridad en el centro que dirija y supervise la labor de todo el personal auxiliar.

Las instalaciones cuentan una guardería infantil que funciona diariamente en horario de mañana y los menores en edad escolar acuden a los centros escolares públicos. La principal actividad en el centro son las clases de español, junto a las de informática y la práctica deportiva. Se apreció que los talleres formativos que se ofertaban eran insuficientes y que debería ampliarse el horario de los mismos, así como el de la guardería para que las madres puedan acudir a estos. Se considera especialmente importante incluir en la oferta formativa cursos orientados al empleo.

En relación con la atención médica, es reseñable la alta demanda de atención psicológica derivada de las situaciones por las que han atravesado los residentes y la incertidumbre sobre su futuro (08017158).

6.4.2.2. Centro de Estancia Temporal de Inmigrantes (CETI) de Melilla

Este centro, situado cerca de la frontera con Marruecos, cuenta con alrededor de 280 plazas, aun cuando en situaciones de mayor ocupación, como la producida en 2007, llegó a los 610 residentes. Según se informó durante la visita realizada, ya se habían adjudicado las obras para la construcción de un edificio multifuncional que permitirá ofrecer alojamiento en situaciones de mayor ocupación, en lugar de recurrir a tiendas de campaña que se concibieron como soluciones de emergencia pero que se han venido utilizando en mayor o menor número de forma continuada.

El centro no cuenta con módulos para familias. En el momento de la visita residían en el centro 23 familias. Esta Institución ya señaló en 2004, con motivo de su anterior visita, tal carencia indicando la conveniencia de que se dedicaran algunos módulos de dormitorio para permitir que las familias pudieran vivir juntas, conclusión que es preciso reiterar.

La limpieza del centro era correcta, aun cuando existían zonas comunes anegadas, como consecuencia de las fuertes lluvias caídas días antes. Debe por tanto mejorarse el drenaje de los patios. También se apreció que se estaban acometiendo obras de reparación y conservación en los baños.

El centro cuenta con una guardería que funciona diariamente en horario de mañana y tarde. El módulo estaba perfectamente acondicionado para el desarrollo de la función docente y para la realización de actividades lúdicas. Ha de destacarse como práctica muy positiva el régimen de utilización de este recurso, que permite a los adultos con hijos a cargo que no estén en edad escolar realizar cursos mientras sus hijos están debidamente atendidos. También resulta destacable el programa específico que facilita que los menores en edad escolar cuenten con el apoyo de profesores para la realización de sus deberes en

horario de tarde. Igual consideración positiva merece el relevante número de actividades formativas que oferta el CETI (ayudante de cocina, empleada de hogar, pintor, escayolista, carpintería, etc.) en colaboración con la Ciudad Autónoma de Melilla y con el Servicio Público de Empleo Estatal (08017156).

6.5. Menores extranjeros no acompañados

6.5.1. Determinación de la edad

En 2008 se recibió respuesta comunicando la aceptación de la recomendación que en su día se formuló a la Delegación del Gobierno en Canarias, en relación con las deficiencias advertidas en los protocolos de determinación de edad a extranjeros llegados en pateras o cayucos. El citado organismo comunicaba que se habían impartido las oportunas instrucciones a las unidades policiales, con autorización de la Fiscalía, para que se realizase una prueba radiológica de determinación de la edad en centros hospitalarios autorizados, ante la más mínima duda, aunque los interesados manifestasen ser mayores de edad (05018413).

Sin embargo, en las visitas giradas a diversas instalaciones y centros administrativos de la isla de Gran Canaria, se tuvo ocasión de comprobar que el citado protocolo no funciona con el rigor que sería deseable. Así, durante una visita al Centro de Internamiento de Extranjeros de Barranco Seco, personal de esta Institución localizó a un interno que decía ser menor. Realizadas las oportunas investigaciones, que incluyeron una visita a la Comisaría local del Cuerpo Nacional de Policía en Maspalomas, lugar donde se produjo su reseña, se verificó que la realización de las pruebas de edad no había seguido el protocolo establecido. Tras dar traslado de la situación a la Fiscalía de Menores de la Audiencia Provincial de Las Palmas, el menor quedó ingresado en un centro de protección de menores (08001008).

Parecida situación se produjo en el Centro de Internamiento de Extranjeros de Hoya Fría (Santa Cruz de Tenerife). En el transcurso de esta investigación, la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil reconoció que, durante el año 2007, se habían detectado cuatro casos de menores de edad no acompañados que habían sido erróneamente ingresados en centros de internamiento de extranjeros (07005337).

Los problemas en torno a la incorrecta determinación de la edad han sido también conocidos en Cataluña, Madrid y Valencia, estando abiertas varias actuaciones sobre esta cuestión, cuyos resultados se referirán en próximos informes (06042606, 08004216 y 08014324).

6.5.2. Declaración de desamparo. Alcance y cesación de tutela

La llegada continuada de menores extranjeros no acompañados a varias comunidades autónomas está poniendo a prueba sus sistemas de protección. Esa circunstancia llega, en ocasiones, a poner en cuestión principios básicos, como el de no discriminación en función de la nacionalidad del menor.

Con ocasión de una investigación abierta con la Consejería de Igualdad y Bienestar Social de la Junta de Andalucía, el Defensor del Pueblo entendió que los criterios de la Administración andaluza respecto a la no necesidad de declarar formalmente la situación de desamparo son incompatibles con la legislación de protección de menores vigente. A la vista de ello se formuló una recomendación al citado organismo, tras comprobar la divergencia esencial atinente a cuándo y cómo procede declarar el desamparo de un menor, con independencia de su nacionalidad. A criterio de esta Institución es necesario declarar formalmente la situación de desamparo siempre que un menor se encuentre en alguno de los supuestos previstos en el artículo 172 del Código Civil, lo que, conforme al artículo 222.4 del mismo cuerpo legal, conduce a la asunción de tutela por parte de la entidad pública correspondiente. No obstante, la citada Consejería, argumentaba que los menores extranjeros no acompañados están suficientemente protegidos al encontrarse bajo la guarda de los servicios andaluces de protección de menores, sin que considerasen necesario declarar formalmente el desamparo del menor para protegerlo de manera más efectiva.

El Defensor del Pueblo no puede asumir tal criterio, ya que resulta indubitado que los menores se encuentran en España en una situación de total desatención por parte de quienes están llamados a protegerlos y tenerlos a su cuidado. Una vez detectada una situación así, deben operar las previsiones establecidas en el ordenamiento jurídico, por lo que la alegada no necesidad de acordar el desamparo, que mantenía la Administración andaluza, no puede entenderse más que como el incumplimiento de una actuación que ha de realizarse por ministerio de la ley (07017623).

En la misma línea, se dirigió un recordatorio de deberes legales a la Consejería de Bienestar Social de la Ciudad Autónoma de Melilla, por entender que su argumentación para defender su postura de demorar la declaración de desamparo de un menor, alegando que las continuas fugas de éste del centro de protección evidenciaban la no necesidad de tal declaración formal, no podía ser compartida. Tanto en esta investigación, como en la que se ha hecho referencia en el apartado anterior, se han advertido resistencias a conceptuar la situación de los menores extranjeros no acompañados como la del desamparo previsto en el ya citado artículo 172 del Código Civil (07012706 y 07009958).

Una investigación iniciada con el Instituto Madrileño del Menor y la Familia (en adelante, IMMF), tras la queja interpuesta por una pareja española a la que se denegó la acogida de fines de semana de un menor extranjero tutelado por esa entidad de protección, permitió conocer unas directrices del referido organismo que no consideraban el acogimiento familiar como adecuado para los menores extranjeros no acompañados. El Defensor del Pueblo dio traslado de la situación al Ministerio Fiscal manifestando su preocupación, ya que no parecía que la entidad de protección hubiese valorado la relación personal del menor con los interesados y los fuertes vínculos afectivos creados entre ambos. La respuesta de la Fiscalía, concretamente de la Fiscal de Sala Coordinadora de Menores, indicó que había instruido a la Fiscalía Provincial de Madrid para que extremase las cautelas, al objeto de evitar rechazos injustificados de acogimiento familiar respecto de menores extranjeros no acompañados. Una vez concluida la investigación, se recibió un escrito del IMMF en el que aclaraba que las referencias realizadas a las directrices de esa entidad, debían entenderse referidas al caso concreto y no a unas normas generales, como parecía inferirse de sus anteriores escritos (07017207).

No sólo se ha discutido el alcance de la resolución de desamparo y de la institución de la tutela con las entidades de protección de menores, sino que también ha sido objeto de investigación la actuación de varias delegaciones del Gobierno con relación a este asunto. Así ocurrió con la Delegación del Gobierno en la Ciudad Autónoma de Ceuta, al detectarse que un menor tutelado no había sido documentado por haber protagonizado fugas del centro en el que se encontraba acogido. Sobre esta cuestión se formuló un recordatorio de deberes legales, que a la fecha de cierre del presente informe no ha sido contestado (07023904).

También procede hacer referencia a la investigación iniciada con la entidad de protección de menores del Principado de Asturias, al objeto de conocer el protocolo existente para el tratamiento de la situación de menores extranjeros ya tutelados por otra comunidad autónoma. La investigación aún no ha finalizado, por lo que se dará cuenta del resultado de la misma en el próximo informe (08001528).

6.5.3. Problemas en la documentación de la residencia legal

Las disfunciones y la falta de eficacia de la actuación de la Administración General del Estado y de las comunidades autónomas para el cumplimiento del mandato legal, previsto en el artículo 35.4 de la Ley de extranjería, de documentar con una autorización de residencia al menor extranjero tutelado por una entidad pública, que perjudican gravemente sus intereses, ocupa, un año más, una parte importante del trabajo de esta Institución.

La primera de las cuestiones a referir son las quejas formuladas por menores tutelados a los que no se les había solicitado la autorización de residencia, a pesar de reunir las condiciones previstas para ello. Una de las justificaciones para esta situación que formulan las entidades de protección autonómicas, se refiere a la imposibilidad de solicitar la autorización de residencia para algunos de estos menores, debido a que carecen de pasaporte. Esta Institución ha recordado que la carencia de pasaporte no supone un verdadero obstáculo para la tramitación de las autorizaciones de residencia, dado que dicho documento puede suplirse con la cédula de inscripción que cabe solicitar de forma simultánea a la documentación si la consecución del pasaporte resulta inviable (06010510 y 06014463).

En ese mismo sentido, se formuló una recomendación, que ha sido aceptada, a la Consejería de Bienestar Social y Sanidad de la Ciudad Autónoma de Melilla, a fin de que dictaran instrucciones estableciendo de forma clara las actuaciones que se han de seguir para obtener los documentos identificativos de los menores, contactando con las representaciones diplomáticas a este efecto. En ausencia de respuesta, deberá obtenerse una cédula de inscripción, la cual será puesta a disposición del menor para que, al abandonar el centro cuente con algún documento que le identifique hasta que pueda él mismo obtener su pasaporte (07024748 y 07035145).

Al tiempo, se ha tenido que reiterar en numerosas investigaciones la importancia de que se indique de forma expresa la fecha de entrada del menor en el servicio de protección, con el fin de garantizar su derecho a obtener la documentación prevista (08013992, 08017157, 08019413, etcétera).

La postura del Defensor del Pueblo respecto al tipo de autorización de residencia que corresponde a los menores extranjeros no acompañados tutelados por una entidad pública, así como la duración y vigencia de ésta, ya fue expuesta en el Informe anual correspondiente a 2007. Se encontraban pendientes de respuesta varias recomendaciones y recordatorios de deberes legales formulados sobre esta cuestión. La diversidad en las respuestas pone una vez más de manifiesto la urgente necesidad de coordinación. Así, la Delegación del Gobierno en la Ciudad Autónoma de Melilla considera que, con independencia del tiempo que el menor haya permanecido bajo la tutela de la comunidad autónoma, la primera de las autorizaciones que se conceda al menor habrá de ser una autorización de residencia inicial. A juicio de la citada delegación, la preceptiva retroacción de efectos habrá de ser tenida en cuenta cuando el menor alcance la mayoría de edad. No obstante, se ha tenido ocasión de comprobar que, en numerosas ocasiones, la referida delegación procede a extinguir la autorización de residencia del menor, una vez ha alcanzado la mayoría de edad, con lo que se deja sin valor alguno la mencionada retroacción de efectos (06009340, 07019913 y 07023904).

La Subdelegación del Gobierno en Santa Cruz de Tenerife argumenta que la autorización de residencia que se concede a estos menores ha de tener una vigencia de un año, o inferior si éstos alcanzan antes la mayoría de edad. No considera que el citado criterio sea incompatible con el artículo 31.1 de la Ley de extranjería que, a su juicio, no es aplicable a la residencia de los menores extranjeros tutelados (07025788, 07025971, 08010089 y 08021519).

La Subdelegación del Gobierno en Zaragoza alude a dificultades prácticas para argumentar la no retroacción de efectos, por lo que se le ha dirigido un recordatorio de deberes legales, que aún no ha sido respondido (07024550).

Por su parte, la Subdelegación del Gobierno en Guipúzcoa, a pesar de que alegaba haber admitido el recurso de reposición interpuesto por el ciudadano promotor de la queja, ordenando a la policía que anoten los efectos de la retroacción en la correspondiente aplicación informática, no modificó la fecha de concesión ni la vigencia de la autorización de residencia concedidas (08013992).

Por último, ya en 2009, se ha recibido respuesta de la Subdelegación del Gobierno en Las Palmas a esta cuestión de la incorrecta aplicación de la obligación de retroacción de efectos de las autorizaciones de residencia de los menores extranjeros tutelados. Dicha contestación, sin perjuicio de lo que más detalladamente se señale en el próximo informe, indica que la Fiscalía Provincial de Las Palmas coincidía con la postura de esta Institución, por lo que se está a la espera de recibir el informe solicitado a la Abogacía del Estado, a fin de fijar la postura sobre la recomendación y el recordatorio de deberes legales que se le dirigió.

Con relación al tipo de autorización de trabajo que se expide al menor extranjero en edad laboral, la subdelegación admite lo erróneo de su práctica anterior, por la que se concedía en todo caso al menor una exceptuación de la autorización para trabajar, en lugar de una autorización para trabajar en régimen general, de las previstas en el artículo 51 del Reglamento de extranjería, asumiendo en este punto la recomendación formulada (07030695 y 08019315).

Sobre la tramitación de las ofertas laborales de los menores tutelados mayores de 16 años, continúa abierta la investigación al objeto de conocer la tramitación que se sigue cuando un menor tutelado cuenta con una oferta laboral y solicita autorización para realizarla (07024506 y 08012489).

Otra de las cuestiones en las que se ha apreciado una notable variedad de prácticas administrativas es la relativa a la extinción de las autorizaciones de residencia, al alcanzar los menores la mayoría de edad. Así la Consejería de Bienestar Social y Sanidad en Melilla y el Instituto Madrileño del Menor y la Familia, entienden que los menores pierden el derecho a la residencia en el momento de cese de la tutela, por cualquier motivo, a no ser que antes del cumplimiento de la mayoría de edad y mientras están sujetos a la tutela administrativa, hayan obtenido una autorización de residencia que les permita trabajar. En aplicación del anterior criterio, que no puede ser compartido por esta Institución, las autoridades melillenses llegaban a hacer entrega a la Delegación del Gobierno en esa Ciudad Autónoma de la autorización de residencia del menor, al entender que la misma debía ser extinguida. Tras una reunión mantenida en la sede de la Institución, la Consejería de Bienestar Social melillense corrigió la citada práctica, aceptando el recordatorio de deberes legales que sobre este asunto le había sido formulado (07025725, 07025876 y 08009195).

En paralelo se formuló un recordatorio de deberes legales a la Delegación del Gobierno en la Ciudad Autónoma de Melilla, a fin de que proceda a extinguir, en su caso, las tarjetas de residencia de los menores extranjeros tutelados, siguiendo lo establecido en el artículo 75.2 del Reglamento de extranjería y realizando las notificaciones previstas en el procedimiento. La citada delegación manifestó actuar conforme al recordatorio, si bien la cuestión continúa en estudio por haberse apreciado la subsistencia de este problema (07019913, 07035145, etcétera).

Para finalizar este apartado se ha de hacer referencia a la interpretación que realizan algunas delegaciones y subdelegaciones del Gobierno del plazo de nueve meses previsto por el artículo 92.5 del vigente Reglamento de extranjería. El citado plazo ha de entenderse como una garantía del procedimiento prevista en interés del menor, a fin de que éste no pueda verse indefinidamente privado de su documentación, pero no impide la obtención de la documentación en un plazo más breve desde el momento en que se llegue a determinar la improcedencia o imposibilidad de repatriación. Sin embargo, son numerosos los casos en los que los trámites de averiguación del paradero de la familia del menor, el análisis de su situación y de las posibilidades de reagrupación del menor, ni siquiera se inician, limitándose las distintas administraciones implicadas a esperar a que el plazo de los nueve meses transcurra sin realizar gestión alguna. De hecho, en algunos casos se ha llegado a la paradoja de que las propias delegaciones y subdelegaciones del Gobierno con competencia para iniciar de oficio los trámites de repatriación, solicitan a la comunidad autónoma que aporte a la solicitud de residencia un certificado de haber intentado la repatriación, para admitir a trámite la solicitud de autorización de residencia del menor. A este respecto se encuentran abiertas varias investigaciones, de cuyos resultados se dará oportuna cuenta en el próximo informe (06008132, 07009958, 08012017, 08018462, etcétera).

6.5.4. Procedimientos de repatriación

En el informe de esta Institución sobre asistencia jurídica a los extranjeros en España, hecho público en el año 2005, se destacaba la necesidad de que por parte de las distintas administraciones implicadas se garantizase el derecho de los menores extranjeros a expresar su opinión y a que ésta sea evaluada objetivamente. Para ello se consideraba indispensable que el menor dispusiera de una asistencia jurídica independiente a los intereses de la Administración. Como queda patente en el presente apartado, la garantía de ese derecho aún no se ha generalizado, si bien pueden consignarse avances, como la aceptación de la recomendación formulada en su día a la Subdelegación del Gobierno en Barcelona, o el protocolo firmado entre la Delegación del Gobierno y el Colegio de Abogados de Cantabria, que garantiza la asistencia letrada a los menores en los procedimientos de repatriación y que ha sido puesto como ejemplo de buena práctica por esta Institución en varias recomendaciones.

En relación con esto resulta igualmente relevante la Sentencia 183/2008, en la que el Tribunal Constitucional estima un recurso de amparo interpuesto contra una sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid por entender que vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva del menor, sin que la intervención del Ministerio Fiscal o del tutor, puedan colmar el derecho del menor a solicitar el amparo judicial.

En el pasado informe anual se dio cuenta de la recomendación formulada a fin de que se elaborase un protocolo de actuación, ante la disparidad de prácticas existentes en las distintas provincias en la tramitación de los expedientes que finalizaban con la adopción de un acuerdo de repatriación. En la última comunicación recibida desde la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, se daba cuenta de las reuniones mantenidas para la elaboración del protocolo y de las dificultades advertidas, que habían requerido de asesoramiento de expertos y de un informe elaborado por la Abogacía General del Estado. Aun cuando no se dispone todavía del reclamado protocolo, es un dato positivo que la Administración haya asumido la repatriación como un procedimiento que ha de regirse, como reiteradamente venía recordando esta Institución, por la Ley 30/1992 (05040544).

Con relación a esto resulta de interés conocer que, según los datos oficiales remitidos a esta Institución, en 2007 se ejecutaron 27 repatriaciones (entre ellos 12 menores marroquíes y 9 menores rumanos) y en 2008 el número se redujo a 10 (de ellos 5 rumanos, 1 de Guinea Ecuatorial y el resto de países americanos).

También se han registrado algunos avances en los trabajos para poner definitivamente en marcha el registro único de menores extranjeros no acompañados, a través del fichero ADEXTRA, del que es responsable la Comisaría General de Extranjería y Fronteras. Se ha solicitado información sobre los plazos en que dicho registro, que constituye una pieza básica para la mejor coordinación entre las diversas administraciones en este ámbito, pueda estar plenamente operativo (05040544 y 06045504).

Con motivo de otras investigaciones abiertas con distintas delegaciones y subdelegaciones del Gobierno, con relación a esta falta de garantías detectadas en los procedimientos de repatriación, se han dirigido durante el año 2008 varias recomendaciones.

Así, en una actuación con la Delegación del Gobierno en la Comunidad de Madrid y con el Instituto Madrileño del Menor y la Familia, ante las deficiencias detectadas en un procedimiento de repatriación que se materializó en 2007, se ha podido conocer que el Ministerio Fiscal desconoció la existencia del procedimiento y sólo tuvo noticia del mismo un mes después de haberse ejecutado. Según señaló el Fiscal de Sala Coordinador de Extranjería, en la fecha en la que se ejecutó la repatriación el incumplimiento de los trámites previstos en el artículo 92.4 del Reglamento de extranjería era habitual, aunque después dicha situación se ha corregido. La Institución está atenta a verificar el alcance de este cambio (07035237).

En el pasado año se dio cuenta de la emisión de una recomendación y una sugerencia a la Subdelegación del Gobierno en Barcelona, para que corrigiese las deficiencias detectadas en la tramitación de los expedientes administrativos de repatriación de menores. El citado organismo comunicó su aceptación de ambas resoluciones. No obstante, con ocasión de la tramitación de otra queja formulada por un menor tutelado que había sido repatriado desde Barcelona, se detectaron irregularidades. En concreto, no quedó acreditado que se hubieran realizado las gestiones previstas en el artículo 92.4 del Reglamento de extranjería, a fin de verificar la existencia de riesgo o peligro para la integridad del menor antes de acordar su repatriación.

Llamó asimismo la atención, como ya ha tenido ocasión de comprobar esta Institución en otros expedientes de repatriación de menores, que el único contacto que se realiza con las autoridades del país de origen es la solicitud de un salvoconducto para el viaje, al igual que ocurre en las expulsiones. Dicho trámite no equivale al específicamente previsto para los menores no acompañados, en el que se exige que la Comisaría General de Extranjería y Documentación (hoy Comisaría General de Extranjería y Fronteras) contacte con la representación diplomática para localizar a los familiares o, en su defecto, con los servicios de protección de menores. El hecho de que la Brigada de Extranjería y Documentación de Barcelona no tenga conocimiento de la existencia de algún peligro, en caso del retorno, no implica que pueda darse por cumplida la obligación de verificación de eventuales riesgos que compete a las autoridades españolas. Más bien al contrario, lo que queda acreditado en el presente caso es que no se realizó trámite alguno para verificarlo.

A la vista de todo lo anterior, se dirigió un recordatorio de deberes legales a la Subdelegación del Gobierno en Barcelona y a la Brigada Provincial de Extranjería y Documentación de esa ciudad a fin de que se aplique correctamente el procedimiento establecido (06045506, 07020500 y 07033516).

Respecto de la forma en la que, en ocasiones, se ejecutan las resoluciones de repatriación de menores, ya se dio cuenta en el Informe correspondiente al año 2007 de la descoordinación apreciada entre la autoridad gubernativa, policial y los órganos judiciales, así como del recordatorio de deberes legales formulado a la Jefatura Superior de Policía de Madrid. Asimismo, se señalaba en el anterior informe que permanecían abiertas otras investigaciones a fin de determinar de manera exacta la causa de los problemas detectados. Durante 2008 se han concluido las citadas investigaciones, habiéndose indicado a la Jefatura Superior de Policía de Madrid la necesidad de mantener

una vía segura de contacto con el puesto fronterizo de Madrid-Barajas que permita transmitir las órdenes urgentes de paralización por suspensión de cualquier resolución (06039050).

6.5.5. Situación de los extutelados

Un año más han sido numerosas las quejas de jóvenes extranjeros que fueron tutelados y, una vez alcanzada la mayoría de edad, se encuentran en la calle, sin recursos económicos e indocumentados.

En relación con esto destaca la diferencia de criterios existente con la Delegación del Gobierno en la Ciudad Autónoma de Melilla ya que ésta considera que la residencia legal de los menores de edad tutelados, se extingue al alcanzar la mayoría de edad. A juicio del citado organismo, tal práctica no es perjudicial para el interesado ya que podrá solicitar una autorización de residencia por circunstancias excepcionales. Sobre esta cuestión se mantienen abiertas varias investigaciones (06009340, 07009958 y 07019913).

También continúan abiertas diversas investigaciones con la Consejería de Bienestar Social de la Ciudad Autónoma de Melilla, referentes a las dificultades de quienes alcanzaron la mayoría de edad sin ser documentados, para obtener un certificado de tutela, así como para el acceso al mercado laboral. El Defensor del Pueblo propuso que cuando los menores abandonen los centros por mayoría de edad se les entreguen certificaciones del tiempo en que han permanecido bajo tutela y las acciones formativas realizadas. A juicio de la entidad de protección de menores melillense, el cumplimiento de la citada propuesta supondría un incremento de personal y de medios materiales, por lo que debía ser objeto de estudio. Sobre la tramitación de las ofertas laborales de los menores tutelados mayores de 16 años, continúa abierta la investigación al objeto de conocer la tramitación que se sigue cuando un menor tutelado cuenta con una oferta laboral y solicita autorización para realizarla (07024506, 07035145 y 08012489).

Asimismo, se mantiene otra investigación con el Servicio Canario de Empleo, que parece mantener el criterio de que las autorizaciones de trabajo de los menores extranjeros tutelados quedan automáticamente extinguidas al alcanzar éstos la mayoría de edad (07030695).

La situación de no documentación de los menores tutelados al alcanzar la mayoría de edad ha sido detectada en el Principado de Asturias, lo que ha motivado la remisión de un recordatorio de deberes legales y una recomendación al Instituto Asturiano de Atención Social a la Infancia, Familias y Adolescencia, a fin de que apliquen correctamente el procedimiento para la solicitud de documentación de los menores extranjeros que se encuentran bajo su tutela. Aún no se ha recibido la preceptiva respuesta (08001550 y 08001560).

6.5.6. Visitas a centros

6.5.6.1. Seguimiento de visitas realizadas en años anteriores

Ha de dejarse constancia, en primer lugar, del cambio de la situación en la que se mantenía a los menores extranjeros en la Comisaría Local de la Policía Nacional Tenerife Sur hasta su traslado al centro de protección de menores, que fue apreciada en una visita a las instalaciones y referida en el pasado informe anual. Los problemas advertidos en aquella visita han quedado subsanados, según pudo apreciarse en una nueva visita girada en 2008 a las instalaciones (07025791 y 08007883).

Las investigaciones iniciadas, tras las visitas al resto de los centros de menores en las Islas Canarias continúan abiertas. Así, con relación a las visitas giradas a los DEAMENAC de La Esperanza y Tegueste en Santa Cruz de Tenerife, no se han producido cambios en la situación de sobreocupación de ambos recursos. Tampoco se tiene constancia de que se hayan subsanado las deficiencias estructurales apreciadas en ambos centros, más allá de la apertura del ala que se encontraba en obras en el centro de La Esperanza en el momento de la visita (07025788).

Sobre los CAMES de Playa Blanca y Hondura (Fuerteventura), se ha solicitado una ampliación de la información al Cabildo Insular acerca de los planes de formación del personal educativo (07030695).

Con relación al centro de menores Casa San José de Zaragoza, continúa abierta la investigación con el Instituto Aragonés de Servicios Sociales sobre las mejoras estructurales del centro, así como sobre determinadas cuestiones relativas a la transmisión de la tutela de los menores trasladados desde la Comunidad Autónoma de Canarias (07024550).

6.5.6.2. DEAMENAC de Arinaga en Gran Canaria

En el Informe anual correspondiente al año 2007, ya se dio cuenta del marco general en el que se ubican los llamados DEAMENAC (dispositivo de emergencia para la acogida de menores extranjeros no acompañados en Canarias). La titularidad del centro es del Gobierno de Canarias, estando la gestión encomendada a una entidad privada.

El centro visitado está previsto, al igual que todos los DEAMENAC, como recurso de primera acogida. Sin embargo, en el momento de la visita, mayo de 2008, 35 de los 159 menores que se encontraban en el centro se hallaban allí desde hacía más de dos años y otros 96 menores estaban próximos a cumplir dos años de estancia, por lo que es urgente que se establezcan mecanismos de traslado de los menores a otros recursos residenciales.

La capacidad teórica del centro, 85 plazas, se encontraba desbordada, lo que había hecho necesario derivar algunos menores a otras dependencias, que funcionaban como anexo del centro visitado, para paliar la saturación del recurso. Las instalaciones no disponen de plan de evacuación, cuestión ésta especialmente preocupante en atención al número de menores acogidos.

La limpieza de las instalaciones era correcta en general. Sin embargo, el estado de alguna de las dependencias, especialmente las zonas comunes, evidenciaba la necesidad de un mantenimiento más continuado.

Respecto del tratamiento educativo, ha de destacarse que los proyectos educativos individualizados no estaban finalizados en el momento de la visita. Como nota positiva, común a todos los DEAMENAC visitados, debe referirse el seguimiento individualizado de la situación documental de cada uno de los menores que se realiza por el personal del centro.

Como ya se constató también en otros centros de las mismas características, existe una notable heterogeneidad en la titulación del personal del centro, siendo escaso el número de trabajadores con las titulaciones específicas en el ámbito de la intervención educativa. Cabe señalar, no obstante, que esta situación se explica en parte porque la remuneración y las condiciones del puesto de trabajo resultan poco atractivas.

Otra de las deficiencias detectadas en todos los recursos visitados de estas características, es la falta de un sistema por el que los menores puedan formular quejas ante la Dirección General de Protección del Menor y la Familia, sin tener que pasar por la dirección del centro (08010006).

La situación documental de los menores en este centro presentaba las mismas carencias ya detectadas en otros centros de la provincia, y que ya ha sido objeto de una recomendación y un recordatorio de deberes legales a la Subdelegación del Gobierno en Las Palmas (07030695).

6.5.6.3. CAMES de El Fondillo y Siete Puertas en Gran Canaria

En mayo de 2008 se visitaron dos centros para la atención a menores extranjeros no acompañados en la isla de Gran Canaria, ambos bajo gestión de la misma fundación.

Se giró visita en primer lugar al centro denominado El Fondillo, cuya ubicación, alejada del núcleo urbano más próximo y sin conexión alguna con transporte público, no es la adecuada para un centro residencial.

Preocupó la cercanía al centro de una torre de alta tensión, por lo que se ha solicitado información sobre si tal ubicación cumple con las normas de seguridad. También se apreció que debía mejorarse sustancialmente la conservación de algunos elementos de la edificación.

Se advirtió que los recursos formativos y de alfabetización disponibles para los mayores de 16 años no resultan suficientes. Asimismo, llamó la atención la falta de escolarización de menores de 16 años. En referencia al personal educativo, es necesario destacar su escasez, especialmente para un recurso clasificado como de menores con perfil conflictivo. Por igual motivo, debe prestarse especial atención a su cualificación, a su formación continuada y a incentivarlo adecuadamente reconociéndole la mayor dedicación que su trabajo reclama. Es urgente que se refuerce el personal que presta servicio en turno de noche y durante los fines de semana, a fin de prevenir los episodios de violencia entre los propios menores que puedan producirse.

En las entrevistas realizadas con los menores, éstos relataron episodios de malos tratos que imputaban a uno de los cuidadores del centro, por lo que se ha indicado a la entidad tutelar canaria que resulta urgente que se realice una investigación exhaustiva, favoreciendo para ello cauces de interlocución directa y franca con los menores, a fin de constatar la veracidad de las citadas acusaciones.

Seguidamente se visitó el centro conocido como Siete Puertas, cuya situación general merece una valoración positiva.

Conviene destacar la adecuada distribución del tiempo, el grado de corresponsabilización de los menores en las tareas cotidianas del centro y la adecuada planificación de tiempo. Se aprecia igualmente un especial esfuerzo por proceder a la pronta escolarización de los menores y procurar su efectiva inserción laboral una vez alcanzada la edad legal. A este respecto sería necesario que el Servicio Canario de Empleo ampliara la oferta de cursos prelaborales. Ha de destacarse positivamente el riguroso seguimiento advertido sobre la situación documental de los menores.

La titulación del personal que presta sus servicios en este centro es heterogénea y en algunos casos alejada de la intervención social. Debe por tanto ponerse especial énfasis en la programación de actividades de formación continuada.

Por último, y para ambos centros, debe establecerse un sistema que permita el acceso directo de las quejas y reclamaciones de los menores, que eventualmente puedan producirse, a los órganos competentes tanto del Cabildo grancanario como del Gobierno de Canarias (08010009).

6.5.6.4. Centro de protección de menores La Esperanza (Ceuta)

Este centro, cuya gestión asume directamente la ciudad autónoma, ha logrado un alto grado de implicación de su personal en el trabajo cotidiano con los menores, lo cual debe ser objeto de valoración muy positiva. Igual consideración merece el interés y el riguroso seguimiento que realiza la unidad central de protección de la Dirección General del Menor de la Ciudad Autónoma sobre la situación de los menores acogidos.

Constituye motivo de felicitación, tanto para los propios menores como para el personal del centro, el esfuerzo de un significativo número de los menores acogidos que siguen con aprovechamiento sus estudios de educación secundaria y, en algunos casos, con notables resultados.

Las instalaciones padecen serias deficiencias estructurales que sólo han recibido soluciones parciales, puesto que resulta inviable resolverlas definitivamente sin acometer la construcción de un nuevo centro.

La capacidad teórica del recurso está claramente sobredimensionada y, en la práctica, la situación de algunos módulos raya el hacinamiento. Hasta tanto no se construya un nuevo centro, resulta urgente encontrar alojamientos alternativos, así como reforzar sustancialmente los medios contra incendios y adoptar medidas que aseguren la evacuación en caso de emergencia.

Deben consensuarse los criterios de escolarización entre la Inspección Educativa y la Consejería de Presidencia de la Ciudad Autónoma (08017157).

6.5.6.5. Visita al Centro de menores Fuerte de la Purísima (Melilla)

El centro es de titularidad de la ciudad autónoma, aunque su gestión está en manos de una entidad privada.

Las instalaciones han mejorado significativamente desde la última visita girada por esta Institución en 2004, pero sus características y el número de menores que albergan no resultan idóneos para una estancia prolongada. Resulta por ello deseable que se habilite uno o varios recursos residenciales de dimensiones más reducidas, donde puedan ser derivados los menores, mayores de 16 años, que se encuentren suficientemente preparados para iniciar el proceso de autonomía personal previo a la mayoría de edad.

Se detectaron asimismo problemas en la escolarización de los menores, por lo que resulta urgente que la Consejería de Bienestar Social y las autoridades del Ministerio de Educación en Melilla adopten las medidas necesarias para la efectiva escolarización de todos los menores de 16 años residentes en el centro.

Se apreció también falta de concreción y definición en el reglamento del centro que puede conducir a la aplicación de medidas correctivas arbitrarias. En ningún caso las sanciones a aplicar debieran producir situaciones en las que los niños no dispongan de ninguna cantidad para sus gastos.

Debe establecerse un sistema que permita el acceso directo de las quejas y reclamaciones de los menores a los órganos competentes de la Consejería de Bienestar Social sin necesidad de que sean conocidas y evaluadas previamente por los servicios del centro.

Resulta necesario que se vigile especialmente la cualificación del personal que presta sus servicios en el centro y su formación continuada. Asimismo, ha de reforzarse el personal que presta servicio en turno de noche y durante los fines de semana, a fin de establecer un claro referente de autoridad y prevenir los episodios de violencia o coacción entre los propios menores que pudieran producirse (08017155).

6.6. Centros de internamiento de extranjeros

6.6.1. Seguimiento de las visitas realizadas en años anteriores

El Centro de Internamiento de Extranjeros de Algeciras se visitó en los años 2005 y 2006, advirtiéndose que sus instalaciones no resultan adecuadas para una estancia digna de los extranjeros, dado que al haberse ubicado en la antigua prisión provincial, sus estructuras le imprimen un marcado carácter carcelario. Así, se han mantenido las rejas de las antiguas celdas, ahora convertidas en dormitorios, donde se alberga a un elevado número de internos, en ocasiones superior a ocho. Los inodoros se encuentran dentro de las celdas, sin tabique de separación, lo que impide preservar la intimidad y dificulta notoriamente la convivencia. La Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil se ha mostrado favorable a realizar determinadas obras sugeridas por esta Institución, si bien ha justificado el mantenimiento de esta rígida estructura por motivos de seguridad. Esta Institución debe continuar insistiendo en la necesidad de sustituir o adecuar las rejas

de los dormitorios, reducir el número de internos por habitación, tabicar los inodoros en tres de los cinco módulos en los que no existe todavía esta separación y realizar todas aquellas mejoras que, sin merma de la seguridad del establecimiento, faciliten la vida de los internos y permitan reducir su actual apariencia carcelaria (06050401).

La información aquí consignada debe completarse con las consideraciones que figuran en el próximo apartado sobre las instalaciones policiales de la isla de las Palomas, Tarifa (Cádiz) que, según se mantiene, funciona como un anexo del CIE de Algeciras y a las que se giró una visita en 2008.

En lo que respecta al Centro de Detención e Internamiento de Fuerteventura (Las Palmas), debe celebrarse que el Ministerio del Interior haya sido sensible a las propuestas que la Institución realizó. Según la información recibida, está previsto acometer obras de reforma y ampliación del centro, que comprenden esencialmente la demolición de pabellones y la construcción de dormitorios con capacidad no superior a seis ocupantes, la reforma de los pabellones subsistentes, el acondicionamiento de un módulo para situaciones excepcionales de llegadas masivas de inmigrantes, la mejora de las condiciones higiénicas de las zonas de aislamiento, la reforma de las zonas de servicios generales y la cubrición de los patios anexos al comedor, que pasarán a convertirse en salas de día para los internos, como alternativa a su permanencia en los dormitorios o al aire libre. Asimismo, se ha previsto la contratación de un técnico de intervención social. De todo ello se está realizando el oportuno seguimiento (07030694).

La Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil ha dado también respuesta satisfactoria a las reiteradas propuestas del Defensor del Pueblo de suspender temporalmente el funcionamiento del centro de internamiento de Murcia, hasta tanto finalicen las obras de ampliación del mismo, por no resultar posible simultanear su ejecución con el uso del centro, dado su estado notoriamente precario. Por otra parte, se solicitó información sobre la reanudación de dichas obras, paralizadas por quiebra de la empresa adjudicataria, así como la subsanación de distintas deficiencias observadas en relación con el proyecto de las nuevas instalaciones, que quedaron reflejadas en el anterior informe anual. Preocupa a esta Institución comprobar la acusada tendencia a priorizar las medidas de seguridad y control policial de los centros, en claro detrimento de las condiciones de vida de los internos y del mantenimiento de sus derechos no afectados por la privación de la libertad deambulatoria.

En respuesta a todo ello, ese centro directivo ha ofrecido explicaciones sobre determinadas previsiones adoptadas, como la ratio de internos por habitación y la instalación de mamparas en los locutorios. También ha indicado que estudiará la posibilidad de tabicar las duchas para garantizar la intimidad de los internos y de cubrir los patios para resguardarles de las inclemencias del tiempo. Dada la disparidad de criterios apreciada entre la Administración y esta Institución proseguirá la investigación hasta que finalicen las nuevas obras (07029107).

Por lo que se refiere al CIE de Hoya Fría (Santa Cruz de Tenerife), la respuesta oficial a las conclusiones de la visita de esta Institución, que constan en el pasado informe, indican, en primer lugar, que se ha mantenido la carpa instalada en el patio, pero que ha dejado de emplearse como lugar de permanencia temporal utilizándose ahora como zona de sombra y recreo. Según se explica, esto ha sido posible por la importante disminución

de llegadas de inmigrantes subsaharianos a la isla de Tenerife. Se indica también que se está avanzando en la aprobación de los planes de emergencia y evacuación, denominados planes de autoprotección, por lo que esta Institución ha solicitado nueva información sobre su definitiva implantación. De otro lado, se mantiene que la práctica de mantener juntos a los inmigrantes a su llegada, facilita las labores de identificación y beneficia a los extranjeros al permitir que no se separen de sus familiares y amigos. Este criterio se ha aceptado, si bien se ha reiterado la discrepancia de esta Institución con que dicha labor conllevase el empleo de una alambrada, tipo jaula.

En referencia al mismo centro se ha tenido conocimiento de la instalación de mamparas separadoras en las duchas, para preservar la intimidad de los internos y de la incorporación de seis mujeres policía, lo que debe ser objeto de valoración positiva. No obstante, al no hacerse mención a la provisión del puesto de trabajador social, tantas veces reclamado, se ha reiterado dicha petición.

Por último, en esa misma comunicación se señala que en el mes de febrero de 2008 la Comisión Técnica de Uniformidad, Vestuario y Equipo del Cuerpo Nacional de Policía aprobó el modelo de soporte del número de carné profesional al que se refiere la Resolución 13/2007, de la Secretaría de Estado de Seguridad, por lo que se ha requerido nueva información sobre su definitiva implantación en la uniformidad de los funcionarios de éste y otros CIES (07025789).

6.6.2. Visitas giradas en el año 2008

A lo largo del año se han girado visitas a los CIES de Barranco Seco (Gran Canaria) y Madrid, así como a las instalaciones policiales de la isla de las Palomas, en Tarifa (Cádiz).

6.6.2.1. Centro de Internamiento de Extranjeros de Barranco Seco, en Las Palmas de Gran Canaria

En primer lugar, ha de dejarse constancia de que no se han producido modificaciones en su estructura desde la anterior visita de esta Institución, realizada en el año 2005. Algunas de estas modificaciones resultan inexcusables, principalmente la dotación de mayor espacio para patios, así como de dependencias adecuadas para la visita de letrados y familiares o amigos de los internos.

Pese a que continúan existiendo dormitorios con un número muy alto de camas, en concreto, cuatro de doce camas y cinco de ocho camas, el nivel medio de ocupación ha permitido disminuir la presión de estas dependencias. No obstante, con vistas a mejorar la intimidad de los internos, se considera preciso reducir el número máximo de camas en los dormitorios más amplios y, entre tanto, que se evite con carácter general alcanzar el nivel teórico máximo de ocupación de las instalaciones.

Por otra parte, se considera negativo el que no se haya producido ningún avance en la aprobación de un plan de evacuación. A juicio de esta Institución, deberían también mejorarse los medios materiales a disposición del servicio médico (un ordenador con

conexión a Internet y determinado instrumental sanitario básico), así como la contratación de un servicio de recogida y tratamiento de residuos sanitarios.

Es de celebrar el trabajo realizado para crear una biblioteca con fondos en varios idiomas. Sería necesario que este servicio se pusiera en marcha finalmente y que se reforzaran sus medios con juegos de entretenimiento para aumentar la oferta de ocio a disposición de los internos, ya que actualmente no disponen prácticamente de ninguna alternativa de ocio e incluso sus períodos de patio o de televisión son muy limitados, dadas las carencias de espacios idóneos.

De igual modo, se ha insistido en la necesidad de dotar al centro con un trabajador social de forma permanente, así como de que la plantilla cuente con personal femenino para el desarrollo de funciones de seguridad.

En el momento de cerrar el presente informe no se ha recibido respuesta a las cuestiones expuestas, por lo que el próximo año se dará cuenta de las mismas y de la valoración que merezcan (08010007).

6.6.2.2. Centro de Internamiento de Extranjeros de Madrid

En el pasado informe se mencionaban dos cuestiones pendientes de contestación, referentes a las obras anunciadas para la mejora de la seguridad e infraestructuras de las instalaciones, que según se ha conocido ya han concluido de modo satisfactorio, así como al plan para prevenir riesgos sanitarios y evitar las intoxicaciones que en ocasiones han tenido lugar en este establecimiento. En relación a este último asunto, se ha dado por concluida la actuación tras remitir la Administración un completo informe en el que se relacionan los distintos protocolos que se vienen aplicando en todos los centros que cuentan con cocina propia, en los que, según se informa, todos y cada uno de los controles realizados quedan debidamente registrados y archivados para su verificación y seguimiento (05040264).

A continuación se detallarán las últimas conclusiones enviadas a la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil en relación con este mismo establecimiento, tras la última visita girada. Así, se ha dejado constancia del deterioro apreciado en el clima de convivencia en relación con anteriores visitas. En particular llamó la atención el uso de las defensas por parte de los funcionarios de policía durante sus labores de vigilancia, así como el hecho de que las llevaran frecuentemente en la mano y no enganchadas en el cinturón. Tal circunstancia, que no se ha apreciado en otros CIES, se compadece mal con el carácter de estas dependencias, contribuye poderosamente a no relajar la tensión propia de una situación de prohibición de libertad y resulta, a criterio de esta Institución, cuestionable incluso desde la óptica de la mayor eficacia de la operativa policial.

En cuanto al sistema de cierre y apertura de las puertas de los dormitorios y de acceso a los módulos, presenta problemas en supuestos de emergencia, al no ser centralizado, al tiempo que plantea situaciones innecesariamente aflictivas, como las derivadas de la dificultad de los internos para acceder al baño durante el período nocturno, para lo cual deben llamar la atención del funcionario de guardia mediante gritos, al no tener las habitaciones pulsadores de llamada.

Se ha observado también que los patios continúan sin disponer de zonas de resguardo para la lluvia o el calor, ni de elementos para permanecer sentados, resultando también insuficientes las mesas y bancos de la sala de día y los elementos de ocio. Asimismo, debe revisarse el diseño de la sala de visitas para ampliar su capacidad y asegurar la confidencialidad de las conversaciones de los internos con sus letrados, familiares o amistades.

Por otra parte, pese a haberse ya manifestado en anteriores ocasiones la conveniencia de revisar la estricta separación de sexos en las zonas de ocio y comedores, la situación del centro en este punto no ha variado, por lo que se ha insistido en que esta medida resulta innecesariamente limitativa e impide el aprovechamiento más racional de los patios y salas de esparcimiento.

La dotación de consumibles de higiene personal que se pone a disposición de los internos resulta también escasa y las instalaciones no cuentan con un lugar específico donde los internos puedan lavar y tender sus ropas.

Este centro ha atravesado por numerosas dificultades respecto a la asignación de servicio médico estable y permanente, lo que ha sido objeto de investigación en todas las visitas realizadas. En el año 2007 se remitió un recordatorio de deberes legales al director del mismo en relación con esta cuestión (07007635).

En el curso de la última visita se comprobó que el problema de la atención sanitaria, lejos de solucionarse había empeorado, al reducirse las visitas médicas a sólo dos días por semana, lo que claramente impedía la realización regular de las revisiones médicas de los internos en el plazo de veinticuatro horas desde su ingreso, según dispone la normativa reguladora de este tipo de establecimientos. Asimismo se apreció que no se estaban dispensando los medicamentos fuera del horario de trabajo del diplomado en enfermería asignado a las instalaciones. Todas estas circunstancias, unidas a la interrupción de tratamientos prescritos a los internos con anterioridad a su ingreso, explican el alto número de derivaciones a centros hospitalarios que se apreció que se venía produciendo en este centro. En los días posteriores a la visita, esta Institución tuvo conocimiento de la contratación de un servicio médico específico para cubrir las necesidades del centro, lo que se espera sirva para superar las graves deficiencias constatadas.

Por último, como en la mayoría de los CIES, se ha reiterado la necesidad de asignar un trabajador social a este establecimiento con carácter permanente. También se ha indicado que deberían realizarse cursos para los funcionarios policiales en materia de custodia de personas, mereciendo una consideración positiva la presencia de personal femenino en su plantilla. La respuesta de la Administración se ha recibido al finalizar el año 2008, por lo que la valoración de la misma se hará en la próxima dación de cuentas (08007885).

6.6.2.3. Instalaciones policiales de la isla de las Palomas en Tarifa (Cádiz)

Las citadas instalaciones han sido objeto de una reforma integral que, en términos generales, se considera positiva e incluso presentan mejores condiciones para el internamiento que el propio CIE de Algeciras, del que formalmente dependen.

Según se ha podido comprobar, a todos los efectos estas instalaciones tienen el carácter de un centro de internamiento, tanto en el funcionamiento ordinario, con un director y un administrador propios, como en el régimen de vida de los internos. No obstante, preocupa a esta Institución que si bien, incluso, se han detectado copias de autos judiciales que autorizan el internamiento en el Centro de la isla de las Palomas, se ha obviado el hecho de que su creación ha de realizarse a través de la correspondiente orden ministerial. Todo ello implica una indefinición de su estatuto jurídico y una ausencia o insuficiente dotación de algunos servicios fundamentales de los que debe estar provisto todo CIE. Debe pues, con carácter prioritario, determinarse la condición jurídica de estas dependencias y conocer el régimen de utilización que se pretende que tengan, cuestiones que serán objeto de análisis con la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil.

Debe igualmente significarse que durante la visita se apreció un excelente estado de limpieza de las instalaciones y el cuidadoso mantenimiento que realiza el servicio de limpieza y lavandería. Resulta también destacable la labor de intervención social llevada a cabo por una organización no gubernamental que colabora con el centro, en todo lo relativo al aprendizaje del castellano y en un completo programa de actividades lúdicas y deportivas.

También se detectaron algunas deficiencias que deben subsanarse; en concreto, en algunos módulos el número de camas por habitación resulta excesivo y los patios deberían dotarse de algunas zonas de sombra. Asimismo, resulta preciso colocar puertas en las letrinas de las habitaciones de uno de los módulos, a fin de evitar que éstas queden a la vista de los otros internos de la habitación y del exterior, e impedir que las cámaras de seguridad fijas capten imágenes vulneradoras del derecho a la intimidad de los internos. En términos generales, tampoco se considera proporcionada y oportuna la existencia de cámaras en los dormitorios. Por último, resulta imprescindible que se refuerce el servicio médico, asegurando una mayor presencia del personal facultativo (08011335).

6.7. Expulsiones y devoluciones

6.7.1. Protección a las víctimas de delito en situación documental irregular

Durante el año 2008 se ha concluido la investigación iniciada en su día con la Dirección General de Inmigración sobre la mejora de los medios de atención, especialmente de carácter social y psicosanitario, de los extranjeros que colaboran en la lucha contra el tráfico de seres humanos, a la vista de la posición de la Administración que no considera necesario elaborar el protocolo sugerido por esta Institución, para abordar las denuncias de aquellas víctimas de delito que se encuentren en situación documental irregular, remitiéndose a lo previsto en el artículo 46 del Reglamento de extranjería. Esta Institución

debe hacer patente que, en su criterio, los razonamientos de que parte la postura oficial no contemplan el problema en toda su complejidad (0419797).

En el mes de junio de 2008, la Dirección General de Inmigración dictó las instrucciones DGI/SGRJ/05/2008, en relación con los supuestos de personas extranjeras víctimas de determinados delitos, incluidos los de conducta violenta ejercida en el ámbito familiar o de violencia de género. En lo que se refiere a las víctimas en situación irregular dichas instrucciones no contienen novedades sustanciales sobre la Instrucción 14/2005, de 29 de julio, de la Secretaría de Estado de Seguridad que ya fue objeto de análisis en anteriores informes. No obstante, el Ministerio de Igualdad ha aprobado un plan de atención y prevención de la violencia de género en la población inmigrante, con un período de ejecución de tres años. Esta Institución seguirá el impacto que las medidas previstas en el citado plan puedan tener en la protección de estas víctimas.

Sobre la lucha contra la trata de personas procede dar cuenta de la queja interpuesta por varias entidades no gubernamentales, que manifestaban su preocupación ante la carencia de procedimientos adecuados con relación a las víctimas, según se puso de manifiesto en la desarticulación de una red organizada que operaba en distintas ciudades de España, en la conocida como «Operación Zarpa». El Defensor del Pueblo inició actuaciones con la Comisaría General de Extranjería y Fronteras, tras comprobar que una exitosa operación policial, a juzgar por el número de personas detenidas y la intrincada trama descubierta, no parecía haber arrojado resultados igualmente positivos en lo referido a la situación de las mujeres detenidas, claramente identificadas como víctimas de trata en las notas de prensa del Ministerio del Interior. Por todo lo anterior, se solicitó que se revisara la operativa policial a fin de evitar que las mujeres víctimas de trata, al ser ciudadanas extranjeras en situación documental irregular, fueran expulsadas sin haber puesto en marcha los mecanismos destinados a protegerlas y evitar que continúen sometidas a tales abusos y extorsiones.

De otra parte, el Defensor del Pueblo ha de manifestar su preocupación por la desprotección de estas personas como consecuencia de la falta de aplicación de las previsiones de la Directiva 2004/81/CE, y en concreto, de las previsiones sobre un período de reflexión, durante el que no se ejecutará en su contra ninguna medida de expulsión, que les permita recuperarse y librarse de la influencia de los autores de los delitos, así como decidir libremente si cooperan con las autoridades. Esta es la cuestión donde, a juicio de esta Institución, mayor es la necesidad de adaptación del ordenamiento español a la mencionada directiva, ya que la misma otorga una protección específica a la víctima de carácter previo y con independencia de su grado de colaboración con las autoridades. A la fecha de conclusión del presente informe se encuentra aún en estudio la respuesta remitida por la Comisaría General de Extranjería y Fronteras y se está a la espera de recibir el informe solicitado al Ministerio de Igualdad sobre las medidas específicas que contempla a este respecto el plan contra la trata de personas (08007909).

6.7.2. Actuaciones relacionadas con cuestiones de procedimiento

En el pasado informe anual se dio cuenta de la investigación iniciada con la Subdelegación del Gobierno en Alicante, a fin de que se resolviera un recurso de

reposición contra la denegación de una solicitud de residencia, antes de proceder a la materialización de la resolución de expulsión, que había sido acordada en el año 2003. En atención a las circunstancias del asunto esta Institución instó la rápida resolución del recurso para que una eventual admisión no quedara privada de efecto útil. Sin embargo, no se actuó conforme a lo indicado por esta Institución, por lo que se ha concluido la investigación, trasladando a la Subdelegación del Gobierno en Alicante una valoración negativa de su actuación en este asunto (07004396).

Lo contrario debe indicarse de la Delegación del Gobierno en la Comunidad de Madrid, que aceptó una sugerencia y revocó la resolución de expulsión, al comprobarse que el interesado se encontraba en trámite de contraer matrimonio con una ciudadana española, de la que esperaba un hijo (07036296).

Esta misma actitud ha sido seguida por diversas subdelegaciones del Gobierno, en casos en los que se apreció que la expulsión traía causa de una denegación de la renovación de la correspondiente autorización de residencia resuelta o notificada fuera de plazo (07018373, 08005183, etcétera).

Otra cuestión objeto de atención ha sido la forma en la que se notifican las resoluciones de expulsión. Por ese motivo se dirigió un recordatorio de deberes legales a la Subdelegación del Gobierno en Alicante, a fin de que se dejara constancia en el expediente de las formas de notificación ordinarias intentadas antes de proceder a la notificación por edictos. El citado organismo aceptó el recordatorio formulado, por lo que se concluyó el expediente (07035231).

Sin embargo, en otra queja tramitada con la Delegación del Gobierno en la Región de Murcia, en la que se formuló una sugerencia para que se dejara sin efecto la resolución de expulsión dictada, tras comprobarse la incorrección del procedimiento de notificación, la expulsión fue ejecutada. El Defensor del Pueblo dejó constancia en la conclusión de su discrepancia con la actuación del citado organismo. En un sentido contrario actuó la Delegación del Gobierno en la Comunidad de Madrid, que aceptó la sugerencia formulada por esta Institución y paralizó la ejecución de la expulsión de un ciudadano extranjero, al haberse acreditado la incorrección en la notificación de la resolución de expulsión al interesado (08007905 y 08010974).

Varias organizaciones no gubernamentales de Eivissa (Illes Balears) se dirigieron a esta Institución participando la existencia de ciertas prácticas, a su criterio incorrectas, del Grupo Operativo de Extranjeros. En concreto, se manifestaba que se retenía el pasaporte en dependencias policiales hasta tanto el extranjero se personaba en las mismas, provisto de billete de avión con destino a su país. Por otra parte, se indicaba que los efectivos policiales entraban en el domicilio de los extranjeros interceptados en la vía pública, a fin de recoger su pasaporte e iniciar el procedimiento sancionador por estancia irregular. En la fecha de conclusión del presente informe se encuentra en estudio la respuesta recibida de la Jefatura Superior de Policía de Baleares, por lo que se dará oportuna cuenta de los resultados de esta investigación el próximo año (08005855).

6.7.3. Intervenciones relativas a la tramitación de expulsiones y a la proporcionalidad de la sanción impuesta

Siguen siendo numerosas las quejas presentadas con relación a la falta de proporcionalidad entre la sanción de expulsión impuesta y la infracción cometida, la mera estancia irregular. A la vista de lo anterior, tras el examen individualizado de cada expediente, esta Institución se ha dirigido a varias delegaciones y subdelegaciones del Gobierno (concretamente a Alicante, Cádiz, Madrid, Murcia, Salamanca, Toledo y Valencia), recordándoles la necesidad de tener en cuenta, a la hora de valorar las resoluciones de expulsión dictadas por la mera estancia irregular en territorio español, la línea jurisprudencial establecida por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo que, en síntesis, conceptúa como sanción principal frente a la estancia irregular la multa. De hecho, la Comisaría General de Extranjería y Fronteras impartió instrucciones (Circular 8/07, de 24 de abril de 2007) para la elaboración de expedientes sancionadores por estancia irregular. La citada circular recuerda que la mera estancia ilegal, sin que concurran otras circunstancias (falta de documentación del interesado que permita acreditar su identidad y filiación, existencia de detenciones policiales o sanciones administrativas previas), debe ser sancionada con la multa y no con la expulsión.

A esa falta de proporcionalidad, se unía en varias ocasiones la circunstancia, ya conocida durante la tramitación del expediente o sobrevenida, de que el interesado resultaba ser progenitor de un menor de edad español. En estos casos se ha sugerido en numerosas ocasiones a la autoridad competente la revocación de la resolución de expulsión dictada, sugerencias que han sido atendidas la mayor parte de las veces (08002392, 08003821, 08004881, 08006584, 08007911, 08009677, 08012138, 08012172, 08012206, 08017695, 08019817 y 08022612).

Para finalizar este apartado debe darse cuenta de la conclusión de la investigación iniciada en el año 2006, a la que ya se hizo referencia en el pasado informe, en la que esta Institución se dirigió a la Dirección General de Inmigración a fin de conocer su posición en relación con las posibilidades existentes para establecer vías que permitieran buscar soluciones viables, para aquellos extranjeros en situación documental irregular, sobre los que pesan resoluciones de expulsión que resultan ser inejecutables. El Defensor del Pueblo solicitó a la Administración que reconsiderara su postura negativa, reconsideración que no se ha producido finalmente. Por tanto esta actuación ha concluido, aunque debe hacerse patente la diferencia de criterio existente en este ámbito, al no considerarse suficientes los argumentos expuestos para rechazar la solución propuesta por esta Institución (06049411).

6.7.4. Incidencias en la ejecución de la expulsión

Con referencia a la operativa para la ejecución de las resoluciones de expulsión, ya se dio cuenta en el Informe correspondiente a 2007 del inicio de la investigación sobre las normas dictadas por la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil, para la seguridad de las repatriaciones y el traslado de detenidos por vía aérea o marítima. Tras el estudio de las mismas se resolvió dirigir una recomendación a la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil, a fin de que se incluyera en las mismas la prohibición

expresa de tapar las vías respiratorias, así como la utilización de cualquier mecanismo que pueda privar de la visión o del sentido del oído. Esta recomendación ha sido aceptada (07026518 y relacionadas).

Han sido también numerosas las intervenciones ante problemas ocasionados por la falta de coordinación entre instancias judiciales y los organismos resolutorios y encargados de la ejecución dentro de la Administración General del Estado. Un año más se han de constatar las graves consecuencias que ocasiona al interesado la multiplicidad de órganos intervinientes en la ejecución de las resoluciones de expulsión, motivo por el que, con ocasión del informe sobre asistencia jurídica a los extranjeros en España, ya se trasladó al Ministerio de Justicia una recomendación acerca de la conveniencia de unificar el conocimiento de todas estas cuestiones en los juzgados de lo contencioso-administrativo. En respuesta a esta recomendación el Secretario de Estado de Justicia ha informado a esta Institución de la creación de un grupo de trabajo, a fin de abordar ésta y otras cuestiones procesales vinculadas con la mejora de la asistencia jurídica a los extranjeros en España. En consecuencia, se ha solicitado al citado ministerio que mantenga informada a esta Institución del resultado de los trabajos (05024391).

Valgan dos actuaciones desarrolladas con la Subdelegación del Gobierno en Málaga, para ilustrar esta falta de coordinación a la que se viene aludiendo. En el primero de los casos la cuestión llega al Defensor del Pueblo después de una enrevesada sucesión de acontecimientos: existía una primera resolución de expulsión dictada sobre el interesado que un juzgado había suspendido cautelarmente. A pesar de ello la subdelegación del Gobierno apreció de oficio la caducidad del expediente, incoándose por los servicios policiales un nuevo expediente por idéntico motivo, la estancia irregular, en el que no hacía referencia al anterior y en el que se proponía nuevamente la expulsión del interesado. La subdelegación del Gobierno acordó nuevamente la expulsión. La actuación de este organismo resulta cuestionable, pues debía conocer la existencia del procedimiento anterior y su situación procesal y, sin embargo, esto no le llevó a modular la nueva propuesta de expulsión que se formulaba.

El Defensor del Pueblo puso en conocimiento de ese organismo, con carácter urgente, que el letrado había interpuesto una solicitud de suspensión contra la segunda resolución de expulsión que le había sido notificada ese mismo día. En el citado escrito se solicitaba que se demorara la materialización de la expulsión, hasta tanto el órgano judicial se pronunciara sobre la nueva solicitud de suspensión cautelar que se le había pedido. Asimismo, se adelantaban el resto de circunstancias que concurrían en el presente supuesto, que, a juicio de esta Institución, debían ser valoradas de manera urgente. Sin embargo, la subdelegación del Gobierno no se dirigió a los servicios policiales hasta días después de recibir la sugerencia. No obstante, la intervención de la Comisaría General de Extranjería y Fronteras, a requerimiento de esta Institución, consiguió paralizar la expulsión de territorio nacional del interesado que estaba prevista para el día siguiente.

Finalmente la Subdelegación del Gobierno en Málaga puso en conocimiento de esta Institución que, tras el estudio del expediente, se había decidido revocar la resolución de expulsión dictada, al entender que el interesado reunía los requisitos necesarios para solicitar una autorización de residencia por arraigo. No obstante, esta Institución ha resuelto continuar las actuaciones, a fin de incidir en varios aspectos de la actuación administrativa que deben ser corregidos (07031950).

En otro supuesto, también en relación con una resolución dictada por la Subdelegación del Gobierno en Málaga, no se pudo evitar la ejecución de una resolución de expulsión, que se encontraba suspendida por auto de un juzgado de lo contencioso-administrativo de dicha ciudad. En este caso, tras el examen de la documentación remitida, se ha podido comprobar que la Subdelegación del Gobierno en Málaga tardó cuatro días en dar cuenta de un auto de suspensión de la ejecutividad de una medida de expulsión por ella dictada. Conviene precisar además, que en este caso, esta Institución ha podido comprobar que el juzgado remitió al CIE de Málaga copia del citado fax, el mismo día que lo dictó, esto es, un día antes de remitirlo a la subdelegación, sin que a la fecha de conclusión de este informe se hayan podido determinar las gestiones que desde el citado centro se realizaron para dar pleno cumplimiento a lo acordado por la autoridad judicial. Esta investigación continúa, por tanto, abierta (07036316).

En otros casos, la intervención de la Institución poniendo en conocimiento del centro de internamiento de extranjeros correspondiente la existencia de un auto de medidas cautelares que suspendía la ejecución de la resolución de expulsión, e incluso en algunos supuestos, de la existencia de una sentencia que anulaba la expulsión, ha servido para impedir la ejecución de las citadas resoluciones por parte de la Administración, sin que, sin embargo, se haya podido evitar que los interesados permaneciesen varios días privados indebidamente de libertad (07031240, 08013973 y 08017627).

6.8. Centros de gestión administrativa

6.8.1. Oficinas consulares

6.8.1.1. Acceso y comunicación con las dependencias consulares

Continúan recibiéndose quejas en la línea de anteriores informes, sobre la falta de eficacia y las excesivas demoras que sufren los usuarios de las dependencias del servicio exterior. Las investigaciones realizadas abarcan un amplio abanico temático, si bien son destacables las quejas relativas al deficiente funcionamiento de los servicios de información, particularmente a través del teléfono e Internet, y a la escasez de medios humanos y materiales de las oficinas consulares.

Así, en lo tocante a los medios humanos y materiales de las oficinas consulares, con motivo de una visita que realizó la Adjunta Primera al Consulado General de España en Lima (Perú), esta Institución tuvo conocimiento de la situación que afectaba a esta dependencia. En concreto, se pudieron constatar las dificultades existentes para ofrecer una atención telefónica ágil; el deficiente funcionamiento de las comunicaciones que se gestionan a través del correo electrónico; la lentitud con la que operaba el sistema informático adoptado por el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación; así como la escasez de medios personales que hacía imposible la tramitación de los asuntos en plazos razonables para la mayoría de los procedimientos. La Dirección General del Servicio Exterior ha reconocido la necesidad de incrementar el personal de esta oficina consular, indicando que la cuestión se analiza por la Comisión Interministerial de Retribuciones.

Dado el carácter estructural del desfase entre los medios humanos de los consulados y su carga de trabajo, se ha solicitado de la citada comisión interministerial que informe no sólo sobre las previsiones de aumento de personal en la oficina consular en Lima, sino también de las demás peticiones cursadas para la provisión de puestos en oficinas consulares durante los años 2007 y 2008, con indicación de las concretas oficinas para las que se han solicitado, así como el estado de dichas peticiones. Al cierre del presente informe se estaba a la espera de la respuesta (07036276).

Otras carencias advertidas durante la referida visita, han motivado la presentación de un apreciable número de quejas sobre la actuación de dicho consulado. La Dirección General de Asuntos y Asistencia Consulares ha informado de la contratación de un nuevo servicio de atención telefónica, al objeto de mejorar el servicio de información, complementado con el refuerzo de la información accesible a través de la página web, la cual, según se indica, es objeto de permanente actualización. En cualquier caso, las autoridades consulares han señalado que, para evitar que las demoras en la tramitación de las solicitudes de visados perjudiquen a los interesados, se considera cumplido el plazo en la fecha de la solicitud de la cita correspondiente (07027139, 07016537, 07035929, 08011164, 08013840 y 08013850).

Otro consulado en una situación similar, pese a haber recibido algunos refuerzos de personal, es el de Quito (Ecuador). Debe anotarse no obstante, que se vislumbra una perspectiva de mejora a medio plazo, como consecuencia de la puesta en funcionamiento del Consulado General de España en Guayaquil (Ecuador), el cual se supone que absorberá entre un 30 y un 40 por ciento de la actividad de aquel. Aunque la nueva oficina consular no ha estado plenamente operativa en 2008, y su emplazamiento aún era provisional, las previsiones son que una vez ubicada en la nueva sede y realizadas las conexiones informáticas el negociado de visados comience sus tareas (06051704, 07018713, 07031073, 07034078 08002011, 08003966 y 08008796).

Una investigación sobre los contenidos de la página web del Consulado General de España en Bogotá (Colombia), evidenció errores relevantes en la información relativa a los requisitos exigidos para la tramitación de diversos tipos de visados (p. ej., no figuraba mención a la necesidad de aportar las razones que justificaran la necesidad de la reagrupación de ascendientes, requisito específico cuya ausencia ha motivado la resolución desfavorable de las solicitudes). La especial necesidad de verificar el rigor y la actualidad de los contenidos de la web es evidente, dadas las dificultades que los usuarios vienen manifestando para establecer contactos con esta oficina consular por otra vía. La Administración consular ha reconocido los errores de la citada página, manifestando que ha revisado la información para adecuarla plenamente a la normativa (08003838).

En otra actuación se supervisó el sistema de atención a los usuarios del Consulado General de España en Sao Paulo (Brasil). Dicha oficina no tiene implantado un programa de cita previa, lo que ocasiona colas y dificulta en ocasiones, por la presión de acceso, el cumplimiento de los terminantes plazos establecidos para la presentación de determinadas solicitudes de visados. Por ello se ha solicitado que se realice un estudio a fin de mejorar el servicio de atención al público, habiéndose enunciado por esta Institución varias alternativas como la ampliación del horario de atención, el aumento del personal específicamente destinado a la recepción de solicitudes o el establecimiento

de un sistema de cita previa, al menos para los procedimientos en los que existe plazo de presentación de la solicitud (08004567).

La operativa general de los sistemas de citas ha continuado a lo largo de 2008 generando quejas de los usuarios. Respecto de ello la Administración consular informó de que se había conseguido reducir los plazos en algunas de las oficinas con mayores demoras, como el Consulado General en Quito. No obstante, esta Institución se ha visto en la obligación de insistir ante la Dirección General de Asuntos y Asistencia Consulares en la necesidad de que continúen realizándose actuaciones para disminuir el tiempo de espera, que en la oficina aludida sobrepasa el triple del límite máximo fijado en la normativa vigente para la resolución de las solicitudes de visados, sólo para llegar a la cita que permita iniciar el procedimiento (06042439, 07024868 y 07026514).

Se han constatado similares problemas en la Embajada de España en Nueva Delhi (India). En respuesta a varias peticiones de informe la Dirección General de Asuntos y Asistencia Consulares indicó que, debido a la falta de recursos para poder atender a tiempo el gran volumen de visados que se reciben, se había puesto en práctica un sistema basado en dos listas de espera: una para la presentación de solicitudes y otra para la realización de entrevistas. No obstante, de los datos enviados no parece deducirse que la situación pueda considerarse normalizada (se han constatado períodos de espera de hasta 12 meses entre la petición y la fecha de la cita). Esta Institución ha solicitado la implantación de medidas de choque que puedan reconducir la situación a plazos razonables (07035419, 08000477 y 08000508).

La Sección Consular de la Embajada de España en Islamabad (Pakistán) ha seguido motivando quejas de diverso tipo. Uno de los problemas advertidos tiene que ver con los sistemas de cita previa, que ampliaban las demoras que ya padecen los procedimientos de visado en esta legación. La Dirección General de Asuntos y Asistencia Consulares comunicó que un refuerzo de la plantilla permitió variar el sistema de recepción, pasando de las citas previas a la recepción directa. Este cambio perjudicó transitoriamente las solicitudes que se encontraban en trámite, algunas de las cuales motivaron las quejas recibidas por lo que esta Institución solicitó con éxito que se otorgase prioridad a estos expedientes (07010000, 07031542 y 08000155).

También se ha constatado la dificultad de acceso a los servicios consulares, a lo que se añadía la imposibilidad de contactar con personal que se expresase en castellano. Las autoridades consulares admiten que esta situación se ha podido producir de manera puntual, achacándola a la acumulación del trabajo, habiéndose indicado que se estaba tramitando una autorización para contratar un refuerzo de la atención telefónica y se ha dispuesto de dos direcciones de correo electrónico para facilitar una mayor agilidad en las comunicaciones (07031393).

Asimismo, se ha informado de la implantación de un sistema denominado «drop box», con la finalidad de facilitar la presentación de solicitudes de visado en diferentes puntos del país que, al tiempo, permite una más ágil devolución de la documentación a los solicitantes. Actualmente se estudia el impacto de estas medidas en el funcionamiento habitual de la oficina consular en Pakistán (0419105, 06001462 y 08000155).

Para finalizar este apartado es necesario mencionar el recordatorio de deberes legales dirigido a la Dirección General de Asuntos y Asistencia Consulares, a fin de asegurar el

pleno sometimiento del procedimiento de visados al ordenamiento jurídico. Tal resolución, que fue aceptada por el referido centro directivo, traía causa de una investigación abierta con la oficina consular de Dakar (Senegal) donde se apreció que los solicitantes de visado tenían que presentarse personalmente en la sede consular al menos en dos ocasiones, la primera para una revisión de la documentación que se habría de aportar con la solicitud de visado y la segunda para formalizar tal solicitud. A juicio de esta Institución la gestión del procedimiento basado en el uso extensivo de las comparecencias personales no se ajusta a Derecho, además de resultar muy gravosa para los peticionarios, especialmente para aquellos que viven en zonas distantes de la sede consular. Según la información recibida, la tramitación general de las solicitudes de visado se ha agilizado tras la apertura de un Consulado General en esa demarcación y gracias también al aumento de la plantilla adscrita. Se ha comunicado que el procedimiento para la formalización de solicitudes se ha reducido a una sola personación (07024001).

6.8.1.2. Supervisión de los criterios generales de actuación consular

Se han recibido diversas quejas, cuyas investigaciones continúan en curso en algunos casos, sobre la práctica por parte de funcionarios que atienden al público en el Consulado General de España en Lima de devolver la documentación de los solicitantes sin registrarla cuando aprecian que está incompleta, en lugar de efectuar un requerimiento de subsanación conforme establece al artículo 71 de la Ley 30/1992. La devolución de la documentación ha originado en algunos casos la caducidad de ciertos documentos, perjudicando los intereses de los usuarios. La Administración ha indicado que se han dado instrucciones al personal del Consulado para corregir esta práctica (08000332, 08015168 y 08016448).

La misma práctica fue advertida tiempo atrás en la Sección Consular de la Embajada de España en Islamabad (Pakistán), lo cual motivó un recordatorio de deberes legales, basado en las previsiones de los artículos 70 y 71 de la Ley 30/1992, sobre el que la Administración consular ha comunicado en 2008 su aceptación (06001462).

El Defensor del Pueblo formuló en 2007 una sugerencia referente al Consulado General de España en Casablanca (Marruecos), al apreciar que las notificaciones sobre visados se realizaban por correo ordinario lo que, a juicio de esta Institución, no es un medio que deje constancia en el expediente de la notificación practicada. Ya en 2008, las autoridades consulares informaron a esta Institución de que en la citada demarcación consular la notificación se hacía de manera personal a los interesados (06042600).

También el pasado informe daba cuenta de la remisión de una recomendación y una sugerencia, para salvar la situación del caso concreto, a la Dirección General de Asuntos y Asistencia Consulares, a fin de que se impartiesen las instrucciones oportunas para que las solicitudes de visado presentadas ante las misiones diplomáticas u oficinas consulares por extranjeros con autorización de residencia en España que hubiesen permanecido fuera de España, durante más de seis meses, fuesen admitidas a trámite y se procediese a la concesión de los visados solicitados, de no haberse producido la extinción formal de la autorización de residencia por la autoridad gubernativa competente. Ambas resoluciones fueron aceptadas (07011061, 08017989 y 08020048).

En una investigación referida a la tramitación de visados para cónyuges de ciudadanos de la Unión en el Consulado General de España en La Habana (Cuba), se ha solicitado información sobre los tiempos medios de tramitación de unos visados que tienen la consideración de preferentes. Además, se ha cuestionado la procedencia de solicitar para este tipo de visados un acta notarial de manifestaciones del reagrupante que recoja su voluntad de proceder a la reagrupación, dado que tal previsión parece de difícil encaje en la normativa reguladora de la llamada extranjería comunitaria (07024868 y 07026514).

Se ha detectado igualmente la exigencia por parte del Consulado General de España en Quito de determinados documentos, para la tramitación de los visados de residencia por reagrupación familiar, que no se ajustan a los previstos en el Reglamento de extranjería. Ante la petición de explicaciones por parte del Defensor del Pueblo, este organismo consular manifiesta haber limitado los supuestos en los que exige acta de manifestaciones para la reagrupación de descendientes en régimen general y haber concretado los casos en los que se solicita copia protocolizada ante notario de la autorización de residencia del reagrupante. No obstante, se ha reiterado a dicho organismo que estas peticiones no tienen el necesario amparo normativo. Además, se ha comprobado que en su página web aparecen otros requisitos similares, como la aportación de un pasaporte del solicitante con una vigencia mínima de un año o del original de la autorización de residencia concedida. En consecuencia, se continuará con la investigación hasta que se adopten las medidas oportunas para la adecuación de los documentos exigidos a las previsiones reglamentarias (06044956).

En 2007 se formuló una recomendación a la Dirección General de Asuntos y Asistencia Consulares, para que las resoluciones denegatorias de visados de estudios contengan al menos la información exigida en la disposición adicional sexta del Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre; es decir, un contenido mínimo que garantice que el interesado conozca los motivos de la denegación y la demás información relevante sobre normas aplicables y recursos pertinentes. El citado centro directivo ha comunicado su aceptación de la recomendación, indicando que se habían circulado instrucciones en tal sentido a todas las oficinas consulares (06046157).

Por lo que se refiere a las resoluciones denegatorias de los visados de residencia no laboral, tramitados conforme al artículo 35 de la Ley de extranjería, esta Institución comprobó que el criterio mantenido por la Dirección General de Asuntos y Asistencia Consulares, según el cual debían notificarse las referidas resoluciones denegatorias acompañadas de copia de la resolución denegatoria dictada por la delegación o subdelegación del Gobierno correspondiente, no era aplicado con carácter general por las misiones diplomáticas y oficinas consulares. Por ello se solicitó a dicha dirección general que impartieran instrucciones generales a todas las representaciones exteriores, lo que este centro directivo realizó reiterando las ya remitidas en 2007 (07013934).

Por lo que se refiere a la resolución de los recursos de reposición frente a las denegaciones de visados, se ha recordado a la Dirección General de Asuntos y Asistencia Consulares la obligación general existente de dictar resolución expresa y la especial necesidad de que el Consulado General de España en Quito disminuya los plazos de respuesta a estos recursos que, en algunos casos, han superado los 15 meses. Asimismo, se ha recordado la obligación de que en las resoluciones de los recursos de reposición el

consulado se pronuncie sobre todas las cuestiones controvertidas, de conformidad con lo establecido en el artículo 113 de la Ley 30/1992 (08002394).

También se ha constatado, a través de varias actuaciones con el Consulado General de España en Quito y con la Subdelegación del Gobierno en Sevilla, el anormal funcionamiento de la Administración y el déficit de coordinación interadministrativa existente en materia de visados. Así, varios ciudadanos extranjeros vieron denegadas sus solicitudes de visado por el citado consulado, al considerarse presentadas fuera de plazo por desconocer este organismo las fechas en las que fueron notificadas las resoluciones dictadas por la subdelegación del Gobierno. Según pudo comprobar esta Institución en uno de los casos, la fecha de notificación constaba claramente anotada en la aplicación informática de extranjería en la oficina de extranjeros y realizó, por lo tanto, sugerencias al objeto de reconducir la situación. En un primer momento la Dirección General de Asuntos y Asistencia Consulares rechazó una de las sugerencias formuladas, por considerar que no correspondía revisar la decisión adoptada en vía de recurso si no lo solicitaba la propia interesada. A criterio de esta Institución, tal respuesta implicaba trasladar a los ciudadanos las consecuencias de las deficiencias apreciadas y obligarlos a instar medios extraordinarios para corregirlas, lo cual resulta contrario a la seguridad jurídica y al principio de eficacia. Finalmente las sugerencias fueron aceptadas (07012874, 07012893 y 07012902).

En una investigación relativa a posibles gestiones fraudulentas realizadas por agencias de viaje situadas en los alrededores del Consulado General de España en Lima, la autoridad consular comunicó a esta Institución que no era posible descartar que hubiera habido vínculos de dichas redes con personal vinculado a esa oficina consular. Según se indicaba en fechas anteriores se habían producido el despido de dos trabajadores, indicándose que se habían mantenido reuniones con autoridades locales a fin de incrementar los controles para detectar con premura actuaciones irregulares (07016537).

En cuanto a las actuaciones iniciadas respecto de la Sección Consular de la Embajada de España en Pakistán sobre posibles prácticas fraudulentas, se permanece aún a la espera de los resultados de la inspección que se recomendó realizar a dicha oficina consular. No obstante, debe darse cuenta de algunas mejoras introducidas en el funcionamiento de la misma, como la revisión de las funciones del servicio de mensajería que resulta vital para la buena gestión de los expedientes o algunas modificaciones introducidas en el sistema de colaboración de los despachos locales que se encargan de verificar los datos obrantes en los expedientes de visado. No obstante, a esta Institución continúa preocupándole la falta de controles efectivos sobre la actuación de dichos despachos colaboradores, cuyos informes tienen consecuencias determinantes para el buen fin de las solicitudes presentadas (0417076, 0417578, 0419105, 0419538, 0501238, etcétera).

Otra investigación, abierta en el año 2007, que ha concluido con la aceptación de una recomendación cursada a la Dirección General de Asuntos y Asistencia Consulares, es la relativa a la determinación del momento en el cual debe quedar acreditada la minoría de edad del hijo para posibilitar su reagrupación. Esta Institución discrepó del criterio mantenido por dicho centro directivo que consideró que un hijo reagrupado debe tener menos de 18 años cuando adquiere eficacia la resolución que le autoriza a residir

temporalmente en España; es decir, cuando entra en nuestro país, lo cual no impedía que si el retraso en la obtención del correspondiente visado era imputable a la delegación o subdelegación del Gobierno o a la oficina consular, se aplicase un cierto criterio de flexibilidad. El Defensor del Pueblo reiteró que lo esencial en este caso debía ser atender a la edad del reagrupado en el momento del inicio de los trámites, sobre todo dadas las largas demoras padecidas de manera habitual en el conjunto del procedimiento. Tras la reiteración de la recomendación la referida dirección general ha aceptado que se estime como momento para apreciar la minoría de edad en los procedimientos de visado de residencia para reagrupación familiar el de la solicitud, por parte del reagrupante, de la preceptiva autorización de residencia en España y, en este sentido, se han impartido instrucciones a todas las oficinas consulares (06051704).

También debe darse cuenta de las actuaciones que se siguen para supervisar el sistema, a través del cual se da cumplimiento a las resoluciones judiciales que ordenan la concesión de visados, dado que se ha advertido que la consecución de los mismos resulta en ocasiones extremadamente compleja, lo cual puede suponer una quiebra de la efectividad de la tutela judicial (08011138 y 08012069).

6.8.2. Oficinas de extranjeros

Como ya quedó señalado en el pasado informe, en el curso del año 2007 se produjo una situación cercana al colapso en las dependencias encargadas de la realización de trámites documentales de ciudadanos comunitarios y sus familiares, debido a que los organismos competentes no consiguieron afrontar de forma adecuada el notable incremento de solicitudes de documentación derivadas de la adhesión a la Unión Europea de Bulgaria y Rumanía, así como de la entrada en vigor del Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero, sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo. Esta situación no acaba de superarse definidamente en algunas provincias, lo que ha llevado al Defensor del Pueblo a proseguir sus actuaciones en este ámbito.

Al respecto debe aludirse a las quejas en su día recibidas sobre las largas esperas a la intemperie a las puertas de la Comisaría General de Extranjería y Fronteras, en ocasiones de hasta siete horas, al acusar este organismo un notable déficit de recursos humanos y materiales para la debida atención de los casi 2.400 ciudadanos que diariamente acudían a sus dependencias. Los recursos fueron reforzados, mejorada la aplicación informática, se estableció un servicio de cita previa y se ampliaron los horarios de atención, lo que permitió mejorar la situación.

En la misma línea, en el mes de julio de 2007 se abrió una nueva oficina de atención en la plaza del Campillo del Mundo Nuevo, con la intención de reducir los tiempos de espera y los perjuicios ocasionados a este colectivo. Lamentablemente este nuevo servicio nació colapsado, situación también apreciada en otras dependencias, recibiéndose un elevado número de quejas alusivas al bloqueo de las líneas telefónicas, a graves demoras en la obtención de cita, a las largas colas existentes en el exterior del recinto y a los retrasos de casi diez meses para la obtención de sus tarjetas de familiar de ciudadano de la Unión.

Durante 2008 la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil ha comunicado la implantación de un sistema de gestión de llamadas que, según mantiene la información oficial, ha supuesto una notable mejora en la calidad del servicio, evitando determinadas molestias e incomodidades, si bien con un coste por llamada para el usuario. Aunque debe reconocerse la capacidad de las administraciones para buscar los medios más eficaces para prestar los servicios públicos en condiciones de eficacia y garantía, y dentro de ese marco cabe admitir la implantación de programas de cita previa, esta disposición no debería implicar un coste adicional, máxime si, como ha sido el caso, durante largos períodos de tiempo las líneas habilitadas han estado bloqueadas, con lo que los afectados han debido realizar numerosas llamadas hasta obtener sus citas, teniendo que afrontar el coste de un servicio impuesto de forma unilateral por la Administración.

En consecuencia, se ha solicitado tanto a la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil, como a la Delegación del Gobierno en la Comunidad de Madrid, que evalúen la posibilidad de habilitar alguna línea telefónica gratuita en las dependencias que conocen de asuntos de extranjería, en aquellos procedimientos para los que existe cita previa. La Delegación el Gobierno en la Comunidad de Madrid se ha mostrado inicialmente favorable a revisar el actual sistema de tarificación, estándose a la espera de la respuesta de la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil.

Por otra parte, la información oficial señalaba una notable reducción de los plazos a dos meses desde la concesión a la fecha de la cita previa y uno más para la recogida de la tarjeta de familiar de ciudadano de la Unión. En principio ese plazo se consideró dentro de los parámetros de normalidad, pero la investigación con la Comisaría General de Extranjería y Fronteras se ha reactivado al recibirse nuevas quejas que denuncian demoras de hasta ocho meses, tanto respecto de las citas para tarjetas como incluso para la obtención de certificados de registro (cuya emisión debiera ser inmediata) en varias dependencias policiales situadas en la Comunidad de Madrid (07015875 y relacionadas, 08005835 y 08015775).

En lo que se refiere a otras provincias, en el curso del presente año se han recibido numerosas quejas de ciudadanos comunitarios que pretendían fijar su residencia en distintos puntos de España, tales como Alicante, Barcelona, Bilbao, Castellón, Córdoba, Fuerteventura, Granada, Málaga y Terrasa. Los afectados coincidían en señalar que el deficiente funcionamiento administrativo les estaba perjudicando en el legítimo ejercicio de su derecho y el de sus familiares a la documentación como residentes legales en el país, con claro incumplimiento de la normativa comunitaria (artículos 7 y 8.1 del R.D. 240/2007). Además de estos hechos, las referidas quejas señalaban con frecuencia otras anomalías del mismo tipo de las señaladas sobre la atención telefónica, las colas en las dependencias policiales, las citas y las demoras en la renovación de las correspondientes tarjetas. En consecuencia, el Defensor del Pueblo ha llevado a cabo las investigaciones pertinentes, algunas de las cuales se comentan a continuación de manera sucinta.

De la contestación recibida de la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil con relación a las dependencias policiales encargadas de las gestiones de extranjería comunitaria en Alicante, se desprende que la situación de largas filas y el prolongado tiempo de espera que debían realizar los interesados para proceder a su inscripción como ciudadanos comunitarios, pudo ser solventada al desconcentrarse estos trámites en las

comisarías locales. Se alude también a que está en proyecto la implantación de un sistema de cita previa telefónica, similar al empleado para el DNI. En atención a lo expuesto se han dado por concluidas las actuaciones (08003857).

Una demora de cinco meses en la concesión de cita, solicitada mediante correo electrónico ante la Subdelegación del Gobierno en Barcelona, para la presentación de una solicitud de renovación de tarjeta de familiar de ciudadano de la Unión, dio lugar a otra investigación. De la contestación recibida se desprende que el sistema de adjudicación de citas funciona con normalidad, si bien se reconoce que experimentó algún retraso momentáneo como consecuencia de las vacaciones estivales (06049225).

Parecida situación se refería en otra queja sobre la Comisaría de Policía de Terrasa (Barcelona). Según se indicaba, las colas se formaban desde las cinco de la mañana. La respuesta recibida de la Jefatura Superior de Policía de Cataluña se limita a indicar que en la época estival el notable incremento de solicitudes genera situaciones como la descrita, pero no se han remitido datos que permitan deducir el retorno a una situación razonable, por lo que la investigación proseguirá (08014171).

En lo que respecta a Castellón, las quejas evidenciaban dificultades añadidas por la dispersión de las dependencias encargadas de la gestión correspondiente de asuntos en materia de extranjería. A las habituales alusiones a dilatadas colas y teléfonos saturados, se unían en este caso afirmaciones sobre que se tardaban tres meses en conseguir cita y un año en recibir sus documentos desde la fecha de solicitud.

Los informes oficiales señalan que Castellón cuenta con un elevado censo de extranjeros, cercano a los 106.000 ciudadanos, entre los que destacan 52.000 ciudadanos rumanos, lo que ha ocasionado que las unidades de extranjería se vieran desbordadas especialmente a partir de la entrada en la Unión Europea de Rumanía. Se señala igualmente que la Unidad de Documentación de Extranjeros de la Comisaría Provincial expide entre 4.300 y 4.500 documentaciones mensuales y que, para atender la emisión de los certificados de registro para ciudadanos de la Unión Europea, se implantó un sistema de cita previa, con notificación por carta.

También se ha tenido conocimiento de la mejora de las instalaciones policiales para la atención a los usuarios, que permiten atender a unas 20 personas por hora, igualmente con un sistema de cita previa, lo que ha permitido evitar las colas exteriores que se venían padeciendo.

Pese a ello, la investigación continúa en lo que refiere a la atención telefónica prestada a los interesados, que sigue pareciendo insuficiente, al tiempo que se ha solicitado mayor información, dada la desorientación advertida en los ciudadanos sobre cuál es la concreta dependencia encargada de atenderle, así como sobre las pocas posibilidades existentes para seguir el estado de tramitación de los procedimientos (07010631, 08006420 y 08009176).

La falta de oficina única de extranjeros en Ciudad Real también ha ocasionado importantes retrasos en la concesión de citas a los interesados para la solicitud de tarjeta de familiar de ciudadano de la Unión en los servicios policiales. De conformidad con las explicaciones facilitadas por la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil, el problema quedará superado con la creación de dicha oficina, que unificará los servicios

prestados a los ciudadanos y optimizará los recursos existentes. Asimismo, se indica que cuando un ciudadano justifica debidamente la urgencia en la tramitación de su asunto, se le atiende en el momento de su comparecencia. Por ello se ha procedido al cierre de la investigación (08017336).

La misma vía de solución se ha indicado para la situación en Granada. En este caso la previsión es que dicha oficina esté en funcionamiento en el primer trimestre del año 2009, lo que, a juicio de la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil, permitirá superar la situación de colapso existente. Sin perjuicio de ello el Defensor del Pueblo ha indicado al citado centro directivo la necesidad que la situación apreciada, con largas esperas para lograr turnos que muchas veces no se consiguen, requería de medidas transitorias que no podían aguardar al inicio de las actividades de la oficina única (08012449 y 08012571).

Un ciudadano italiano se quejaba de que en la Comisaría del Cuerpo Nacional de Policía de la isla de Fuerteventura el sistema de atención a comunitarios consistía en distribuir 50 números por día, de manera presencial, dado que la cita previa sólo estaba prevista para procedimientos de régimen general. La respuesta recibida viene a confirmar el sistema expuesto, si bien se señala que quienes solicitan el número de identificación de extranjero (NIE) y el certificado de residente de la Unión Europea son derivados a la unidad de extranjería para agilizar la atención y no dejar a ningún ciudadano sin atender. Falta, no obstante, información sobre la imposibilidad de concertar citas por vía telefónica, por lo que la investigación continúa abierta (08009433).

A través de la queja de otra ciudadana se tuvo conocimiento de la existencia de casi cinco meses de demora entre la petición de la cita y su materialización, a fin de poder obtener la tarjeta de familiar de ciudadano de la Unión en Málaga. Por los datos recabados de la subdelegación del Gobierno parece que en septiembre del año 2008, el plazo de cita se acercaba a los quince días, por lo que se consideró normalizado el funcionamiento y se dio por concluida la actuación (08002315).

A continuación se hará referencia a la tramitación de asuntos en régimen general, que afectan por tanto a ciudadanos extracomunitarios. En este ámbito la mayor parte de las actuaciones se han seguido con organismos administrativos radicados en Alicante, Barcelona, Illes Balears, Madrid y Toledo.

En lo que se refiere a la Oficina de Extranjeros de Alicante, ha continuado la situación, ya señalada en anteriores informes, pese a las sucesivas medidas de refuerzo de personal adoptadas, por lo que se ha mantenido una especial vigilancia de su evolución. La investigación ha finalizado tras recibirse datos de la subdelegación del Gobierno sobre los tiempos medios de resolución de los distintos procedimientos, que permiten deducir que finalmente se ha normalizado su funcionamiento.

Por otra parte, al cumplirse en el año 2008 la segunda renovación de autorizaciones de residencia concedidas en virtud del referido proceso de normalización, se produjeron largas colas de ciudadanos extranjeros que pernoctaban a la intemperie a las puertas de diversas dependencias policiales alicantinas, por lo que esta Institución instó la adopción de medidas extraordinarias. La respuesta en este caso fue satisfactoria, incrementándose la plantilla en dos puestos y prolongándose la jornada en horario de tarde, lo que permitió mejorar el ritmo de atención (08001501).

Debe valorarse de forma positiva la entrada en funcionamiento de unas nuevas instalaciones en Barcelona, con 1.500 metros cuadrados y capacidad para 45 puestos de atención personalizada que, según la información recibida de la Subdelegación del Gobierno en Barcelona, ha supuesto una mejora considerable en la atención prestada a los ciudadanos y ha permitido reducir las demoras que sufrían los servicios de extranjería. No obstante, continúa abierta una investigación sobre las dependencias de la Brigada Provincial de Extranjería y Documentación de Barcelona, al constatarse que sus instalaciones continúan siendo inadecuadas pese a las obras de urgencia realizadas, ya que no cuentan con aseo ni sala de espera suficiente para el público, que debe aguardar más de tres horas fuera del recinto (06002608 y 08008577).

En otro caso, se dirigieron a la Institución dieciséis organizaciones no gubernamentales denunciando problemas de descoordinación y falta de atención a los extranjeros por parte de la Dirección Insular de la Administración del Estado en Eivissa y de la Comisaría Local de Cuerpo Nacional de Policía. Ello determinó que se iniciara una investigación general ante la Delegación del Gobierno en la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, a la que se trasladaron las alegaciones de los comparecientes, sustancialmente referidas a la falta de información a los interesados sobre el estado de sus procedimientos; arbitrariedad de criterios en la gestión; problemas para recibir las notificaciones remitidas desde la Oficina de Extranjeros de Palma de Mallorca; incorrecto registro de las solicitudes de autorización de residencia por reagrupación familiar; escasez de medios humanos y materiales; insuficiencia de la aplicación informática para grabar las solicitudes, y quejas sobre trato descortés a los administrados.

La actuación del Defensor del Pueblo ha propiciado una reunión entre la Administración y los firmantes de queja, al objeto de que puedan exponerse todas las discrepancias y se resuelvan de manera definitiva las anomalías detectadas. Asimismo, se han impartido instrucciones a todo el personal de la dirección insular para que extreme el cuidado en el trato a los ciudadanos. De todo ello se está realizando el oportuno seguimiento (08005855).

También se tuvo conocimiento del colapso del servicio de cita previa telefónica de la Oficina de Extranjeros de Toledo, que quedó resuelto, según se informó desde la subdelegación del Gobierno, a través de un refuerzo de personal, la posibilidad de cita previa en forma presencial, la potenciación del acceso a través de la página web y la habilitación de una ventanilla específica para profesionales y organizaciones sociales (08002650).

Las dependencias encargadas de la gestión de extranjería en el territorio de la Comunidad de Madrid han sido objeto de constantes investigaciones de esta Institución a lo largo de los últimos años, a la vista del elevado número de ciudadanos descontentos con la atención recibida y la lentitud en la tramitación de sus asuntos.

La Delegación del Gobierno en la Comunidad de Madrid considera que la implantación de sistemas de cita previa ha permitido resolver el problema de las largas esperas a las que se veían sometidos los usuarios (06018051 y relacionadas).

También se reflejó en el pasado informe la recomendación elaborada para la mejora del servicio prestado por la Brigada Provincial de Extranjería y Documentación de Madrid, en la que se solicitó un incremento de medios materiales para evitar las largas colas

de ciudadanos que bloqueaban estas dependencias, espacios adecuados para dignificar su espera donde pudieran sentarse y resguardarse de las inclemencias del tiempo y el aumento de los servicios higiénicos a disposición de los ciudadanos. Tras la intervención del Defensor del Pueblo, la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil comunicó el traslado del servicio de atención al ciudadano extranjero a otras dependencias, con el fin de reducir la elevada afluencia de público y mejorar la atención prestada, así como la instalación de una segunda carpa techada y con asientos. Pese a ello, esta actuación permanece abierta, ya que según los datos recibidos, en el último trimestre de 2008 aún se producían esperas de alrededor de dos horas y media en el acceso para realizar el trámite de huellas, aunque sólo en las mañanas. Se ha sugerido también una revisión del sistema de asignación de citas para la toma de huellas, que están llegando a los seis meses de demora. Se han constatado demoras en la tramitación de autorizaciones de residencia permanente de hasta 11 meses para la resolución, a lo que debe unirse lo necesario para la toma de huellas y la emisión de las tarjetas. Se ha insistido igualmente en la urgencia de incrementar los servicios higiénicos a disposición del público, ya que actualmente las instalaciones cuentan tan solo con dos cabinas instaladas en el patio anejo, pese al elevado número de ciudadanos que comparecen a diario y el aislamiento del recinto (07029108 y 08010245).

Por otra parte, se ha realizado un seguimiento sobre el proyecto de mejora de la página web anunciado por el Ministerio de Administraciones Públicas. De acuerdo con la información facilitada a esta Institución, dicho proyecto se completó en el primer trimestre del 2008 y ofrece un enlace directo a cada una de las delegaciones del Gobierno, con información detallada sobre los trámites y facilita la obtención de citas por medios telemáticos, pudiendo obtener el solicitante, desde el mes de junio de 2008, un justificante de dicha solicitud (06018051).

Para finalizar este epígrafe debe aludirse a un asunto que ya se reflejó ampliamente en el pasado informe, referente a la propuesta que en su día se trasladó a la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, a fin de que revisara la actuación de las distintas delegaciones y subdelegaciones del Gobierno en los supuestos de renovaciones de autorizaciones, y se permitiera a los interesados obtener la tarjeta de identidad de extranjero una vez transcurrido el plazo legal de resolución, al operar en estos casos el silencio positivo. El Reglamento de extranjería prevé la expedición de un certificado de acto presunto acreditativo de la renovación, como requisito previo a la obtención de dicha tarjeta. No obstante, las actuaciones desarrolladas con algunas Subdelegaciones del Gobierno, especialmente con Barcelona, Málaga y Sevilla, permitieron apreciar que la entrega de dicho certificado se dilataba injustificadamente o, incluso, no se expedía a los interesados, lo que les colocaba en una clara situación de indefensión y les ocasionaba importantes perjuicios en el ámbito laboral.

A la vista de estas irregularidades, la Dirección General de Inmigración remitió un escrito a todas las delegaciones y subdelegaciones del Gobierno, recordándoles el procedimiento a seguir para obtener el reconocimiento del derecho a la renovación. Asimismo, la Administración afirma en su respuesta que la implantación del plan automatizado de renovaciones ha permitido agilizar la gestión de estos procedimientos y simplificar notablemente la realización de trámites, por lo que con carácter general, las solicitudes de renovación se resuelven de forma expresa y en plazo, sin que el mencionado

centro directivo haya detectado especiales problemas con la aplicación del silencio positivo. En atención a esto se procederá al cierre de la investigación, sin perjuicio de que continúen investigándose los casos particulares de los que se tenga conocimiento (05018202 y 06002608).

6.9. Procedimientos de residencia y cuestiones conexas

6.9.1. Régimen comunitario

6.9.1.1. Familiares reagrupables

El pasado informe anual contenía una extensa referencia a las distintas actuaciones realizadas por esta Institución, con ocasión de la nueva regulación del régimen comunitario contenida en el Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero. Así, cabe recordar la recomendación que se dirigió al titular del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, a fin de que se regulara la reagrupación de los ascendientes extranjeros de ciudadanos españoles conforme a la normativa comunitaria, por entender que su inclusión en el régimen general de extranjería es difícilmente conciliable con el principio de igualdad de trato, al hacer de peor condición al ascendiente extranjero de ciudadano español que al ascendiente de otro ciudadano comunitario. El ministro ha rechazado esta recomendación, por lo que se ha concluido la investigación, si bien debe dejarse constancia de la discrepancia con los argumentos empleados para justificar la postura de la Administración (07015567 y relacionadas).

También fue rechazada la recomendación elevada a la misma autoridad, a fin de que se aplicara la normativa comunitaria a los extranjeros ascendientes de españoles que, a la entrada en vigor del Real Decreto 240/2007, habían obtenido visado en régimen comunitario amparados en la anterior regulación, pero todavía no disfrutaban de tarjeta de residencia (07013266).

La Subsecretaría del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación tampoco acogió la recomendación en la que se solicitaba que no se aplicara supletoriamente la normativa general de extranjería para la determinación de la situación del ascendiente a cargo del reagrupante comunitario. No obstante, las instrucciones dictadas por la Dirección General de Inmigración para la aplicación del Real Decreto 240/2007 coinciden plenamente con el criterio de esta Institución, si bien no se concretan en ellas los parámetros que deben examinarse para determinar si existe dependencia económica, por lo que cada consulado y misión diplomática resuelve las solicitudes según las circunstancias peculiares de su demarcación y atendiendo a las singularidades que cada caso presenta (06047764, 06051030, 07005531, 07011642, 07012639 y 07015815).

Ya se dejó constancia en el pasado informe de la imposibilidad de que las parejas de hecho de ciudadano español debidamente registradas puedan acogerse al régimen comunitario, pese a contemplarse esta posibilidad en la actual normativa. Esta situación se debe, en el criterio de la Administración, a la falta de un sistema que impide el registro simultáneo, problema que podría haberse superado por diversas vías. La respuesta recibida de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración no muestra predisposición a la

búsqueda de soluciones, pero habiendo sido sometido el asunto a decisión judicial se ha suspendido la actuación en aplicación de lo previsto en la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo (07030696).

Por último, debe reseñarse la investigación iniciada con la Dirección General de Inmigración para clarificar el alcance de la disposición adicional decimonovena del Reglamento de extranjería, introducida por el ya citado Real Decreto 240/2007. Esta disposición permite facilitar la residencia a familiares no incluidos entre los beneficiarios del régimen comunitario en determinadas condiciones, pero no especifica el procedimiento a seguir. Dicho organismo ha respondido indicando que las solicitudes deben ser tratadas como autorizaciones de residencia por circunstancias excepcionales. No obstante, esta Institución le ha señalado que las previsiones de la citada disposición tienen difícil encaje en dicho procedimiento, por lo que debería articularse un sistema más completo (07031076).

6.9.1.2. Trámites para el reconocimiento del derecho de residencia en régimen comunitario

Tanto la Directiva 38/2004/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, como el Real Decreto 240/2007, que transpone sus previsiones, tienen buen cuidado en señalar la documentación que ha de exigirse a los ciudadanos para la presentación de sus solicitudes. No obstante, la práctica demuestra que en ocasiones los organismos administrativos van más allá de estas previsiones, con lo que se dificulta el ejercicio del derecho de residencia e incluso se deniega indebidamente.

Así ocurrió en dos casos en los que la aceptación de las sugerencias realizadas por esta Institución han permitido superar los problemas planteados: en el primer caso, ya aludido en el pasado informe, la Subdelegación del Gobierno en Barcelona denegó la tarjeta de residencia comunitaria al ascendiente de un español por entender que debía acreditar la previa convivencia en el país de residencia con el reagrupante y su incapacidad laboral. En el segundo, el Consulado General de España en Quito, mantenía que el hecho de que un descendiente de ciudadano comunitario con derecho a reagrupación tuviera a su vez un hijo impedía la reagrupación por haberse constituido una unidad familiar independiente en su país (07014003 y 07033547).

Otra cuestión que ha sido objeto de varias actuaciones tiene que ver con la negativa de distintas delegaciones y subdelegaciones del Gobierno a reconocer el derecho de residencia en régimen comunitario a ciudadanos extranjeros en situación irregular que contraen matrimonio con un ciudadano de la Unión. Esta situación se detectó por primera vez en la Delegación del Gobierno en la Comunidad Autónoma de las Illes Balears. Como se señaló en el pasado informe, ese organismo exigía en estos casos la obtención de visado en régimen comunitario y, por tanto, procedía a inadmitir a trámite las solicitudes. La imposición de la obligación de proveerse de visado para obtener la tarjeta de residencia es contraria a la normativa comunitaria, por lo que esta Institución recomendó su modificación. Finalmente la Delegación del Gobierno en la Comunidad Autónoma de las Illes Balears ha adecuado su práctica a lo recomendado (07010479, 07015528 y 07025441).

En un caso similar, la Subdelegación del Gobierno en Valencia justificaba la inadmisión a trámite de la solicitud de tarjeta en que el solicitante no acreditaba haberse trasladado desde otro país junto a su cónyuge comunitario. Esta Institución dirigió una sugerencia, que también ha sido aceptada, en la que ha recordado que conforme a la normativa comunitaria únicamente es exigible que ambos cónyuges se encuentren en España (08008961).

La existencia de una orden de expulsión por estancia irregular o una prohibición de entrada en el espacio Schengen previa al matrimonio, dictada al amparo de la normativa general de extranjería, son otros de los motivos por los que distintas delegaciones y subdelegaciones del Gobierno han entendido procedente inadmitir a trámite la tarjeta de residencia. Así ocurre al menos en las Subdelegaciones del Gobierno en Alicante, Barcelona y Valencia. Esta Institución ha tenido que recordar a dichos organismos que la entrada en España o la tarjeta de residencia de familiar de ciudadano de la Unión únicamente puede denegarse por motivos de orden público, seguridad pública o salud pública, y que las circunstancias aludidas no pueden incardinarse en estos conceptos. Al cierre de este informe se está a la espera de las preceptivas respuestas (08002831, 08008961, 08010824, 08014886 y 08017890).

En otro orden de cosas, la persecución del fraude matrimonial y el intento de impedir abusos ha provocado algunas actuaciones excesivas de la Administración. Así ha ocurrido en algún caso en que la Subdelegación del Gobierno en Alicante ha exigido para la concesión de las tarjetas de residencia a los cónyuges de ciudadanos de la Unión la presentación de un certificado de empadronamiento para verificar la convivencia matrimonial, e incluso un informe municipal sobre este extremo. En Barcelona, ante las dudas sobre la realidad del consentimiento matrimonial la Subdelegación del Gobierno encargó a las autoridades policiales la realización de una entrevista por separado a los cónyuges. Esta Institución ha recordado a la Subdelegación del Gobierno en Alicante que el derecho de residencia se mantiene incluso en los casos de separación de hecho, por lo que no resulta razonable la petición del referido certificado. Asimismo, se ha dirigido un recordatorio de deberes legales a la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil y una sugerencia a la Subdelegación del Gobierno en Barcelona, recordando su falta de competencias para la determinación de matrimonios de complacencia, así como la procedencia de que se conceda la tarjeta solicitada. Las investigaciones permanecen abiertas a la espera de las preceptivas respuestas (08013103, 08013106 y 08014222).

En los últimos informes ha quedado reflejado el problema que afecta a los cónyuges de extranjeros residentes en España como reagrupados cuando el cónyuge reagrupante adquiere con posterioridad al matrimonio la nacionalidad española. La validez del matrimonio está condicionada a su inscripción en el Registro Civil Central y este organismo tarda más de un año en practicar las inscripciones. Durante ese tiempo, el extranjero afectado permanece indocumentado, en situación administrativa irregular, o no puede ser reagrupado, por lo que se ve privado del ejercicio de los derechos que le corresponden por causas únicamente imputables al deficiente funcionamiento de la Administración española. Como ya se señaló el pasado año, esta Institución instó a la Dirección General de Inmigración a buscar soluciones, como emitir una tarjeta de residencia de familiar de ciudadano de la Unión con carácter provisional en tanto se cumple el trámite de inscripción, o canalizar las solicitudes transitoriamente a través

del régimen general de extranjería. La Dirección General de Inmigración es consciente de la necesidad de arbitrar una solución, y a tal fin ha buscado la colaboración con la Comisaría General de Extranjería y Fronteras, pero lo cierto es que hasta la fecha continúa sin determinarse una vía adecuada para la resolución de esta injustificable situación (05036147, 07022478 y 08008264).

Otra cuestión planteada con cierta frecuencia es la situación en la que quedan los cónyuges de familiares de la Unión que se separaron o divorciaron con anterioridad a la entrada en vigor del Real Decreto 240/2007. La separación o el divorcio eran motivo de pérdida de vigencia de sus tarjetas, pero en muchos casos estas personas consideraban, de buena fe, que su situación estaba normalizada hasta la fecha de vigencia de su tarjeta. Esta Institución considera que la extinción de las tarjetas en estos supuestos requiere resolución motivada, siguiendo el procedimiento previsto en el artículo 75 del Reglamento de extranjería. Las Delegaciones del Gobierno en las Comunidades Autónomas de Aragón y Madrid, y la Subdelegación del Gobierno en Barcelona han mantenido el criterio de extinción automática, por lo que el Defensor del Pueblo ha puesto de manifiesto a estos organismos la improcedencia de esta práctica, estándose a la espera de las respuestas (06034561, 07004060 y 08000347).

A lo largo de 2008 se ha constatado que determinados organismos estiman que el certificado de registro constituye un documento identificativo, personal e intransferible, por lo cual consideran que tanto su solicitud como su recogida debe realizarse personalmente por imperativo legal. Esta Institución ha recordado a la Jefatura Superior de Policía de Madrid que dicho certificado sólo acredita el cumplimiento de una obligación de registro, y que la identificación se lleva a cabo por la documentación nacional de identidad (pasaporte o tarjeta de identidad en los países que cuentan con ella) de los interesados. Por ello resulta dudoso que pueda impedirse su recogida por persona distinta del solicitante, siempre que la representación conste fehacientemente. Además, toda esta cuestión estaría superada si se cumpliera con la exigencia normativa de que el certificado de registro se entregue de manera inmediata (08009474).

En otra actuación se apreció que la Subdelegación del Gobierno en Alicante rechazó una solicitud de tarjeta de familiar de ciudadano de la Unión, entregando al interesado un escrito en el que únicamente se aludía a la devolución de documentos, pese a haberse presentado documentación que hacía exigible dictar una resolución de inadmisión a trámite o incluso la valoración del fondo del asunto. Esta Institución ha puesto de manifiesto la falta de cobertura legal de esta actuación y el citado órgano ha reconocido que se actuó incorrectamente (08007701).

Durante el período transitorio fijado tras la adhesión de Rumanía y Bulgaria a la Unión Europea, los nacionales de ambos países han visto limitada la posibilidad de acceder libremente al mercado de trabajo español. Dicha limitación se ha aplicado incluso a los cónyuges de ciudadano español o comunitario, desatendiendo las cláusulas de salvaguardia que figuran en las actas de adhesión. Los argumentos que se han dirigido a este respecto a la Dirección General de Inmigración no han recibido una acogida satisfactoria. No obstante, el levantamiento en nuestro país del período transitorio ha hecho que esta cuestión haya quedado superada (07021804).

En el anterior informe se hizo referencia a la necesidad de que las tarjetas de familiares de residentes de la Unión reflejen debidamente el derecho a trabajar que les corresponde de conformidad con la normativa en vigor. En este sentido, se dirigió una recomendación a la Dirección General de Inmigración a fin de que se elimine la referencia a «residencia no lucrativa» de las tarjetas de cónyuges, así como para que desaparezca la leyenda «no autoriza a trabajar» de las tarjetas expedidas a descendientes menores de 21 años. La Dirección General de Inmigración ha aceptado la recomendación de esta Institución, y ha iniciado las actuaciones necesarias con las autoridades competentes del Ministerio del Interior para la modificación del contenido de estas tarjetas.

También se ha indicado a la Dirección General de Inmigración que la transposición de la normativa europea en nuestro Derecho interno ha introducido una limitación en el derecho a trabajar de los ascendientes y de los descendientes mayores de 21 años no contemplados en la Directiva 2004/38/CE. La Dirección General de Inmigración estima que la limitación del acceso al trabajo es inherente al mantenimiento de la situación de persona a cargo exigido para la aplicación del régimen comunitario y ha rechazado esta recomendación. Esta Institución debe dejar constancia de su discrepancia con tal criterio, ya que supone perpetuar la situación de partida de los interesados, lo que es un efecto justamente contrario al que la normativa europea pretende (05021033).

6.9.2. Régimen general de extranjería

Antes de entrar en los procedimientos más usuales, debe aludirse a dos cuestiones de diversa naturaleza. La primera de ellas está referida a la negativa de los notarios a dar fe en las correspondientes actas de la disposición de medios de subsistencia y alojamiento, destinadas a la tramitación de visados para la estancia educativa de menores. Esta negativa se basaba en la errónea apreciación de que tal supuesto estaba afectado por las normas sobre emisión de cartas de invitación a través de un procedimiento encomendado al Cuerpo Nacional de Policía. Tras la actuación del Defensor del Pueblo, el Consejo General del Notariado emitió una circular recordando el deber de realizar tales actas (07024868).

La acreditación de carecer de antecedentes penales en el país de origen o en los anteriores países de residencia constituye requisito ineludible para la obtención de autorización de residencia en España. La Administración española ha prestado especial atención a requerir la homologación de los certificados exigidos, en cuanto a su alcance y fiabilidad, con los que se expiden en España. Consecuencia de ello ha sido la publicación de la Instrucción DGI/06/2008, sobre aportación de documentos públicos extranjeros para la tramitación de procedimientos en materia de extranjería e inmigración, con la que se pretende clarificar el procedimiento para la legalización de los certificados de antecedentes penales, y determinar el procedimiento que debe seguirse cuado se detecta que no son homologables con la normativa española.

Según las quejas recibidas, esta actuación ha tenido especial incidencia para los nacionales de India y Pakistán. En la República India, no existe un registro centralizado nacional de antecedentes penales ni un modelo único, ya que los certificados son emitidos por oficinas regionales. En el caso de Pakistán tampoco existe una autoridad nacional

y, además, los certificados no son propiamente de antecedentes penales, sino informes emitidos por autoridades policiales locales. La Administración española entiende que es necesario que las autoridades de ambos países realicen una modificación de su procedimiento para la tramitación centralizada de estos certificados. La Dirección General de Inmigración ha informado a esta Institución del inicio de contactos con las autoridades pakistaníes, que han mostrado su predisposición a dar una solución en breve al problema. En lo que respecta a la República de India las autoridades españolas han manifestado su intención de solucionarlo con la urgencia que requiere, pero no han comunicado las actuaciones que a tal fin puedan haber realizado ante las autoridades de ese país. Ambas investigaciones continuarán abiertas hasta que la cuestión se canalice debidamente (08001548, 08008921 y 08013573).

6.9.2.1. Trámites de reagrupación familiar

Durante 2008 no se han producido avances sustantivos en la regulación de dos cuestiones reclamadas por esta Institución: la orden ministerial que fije los medios de vida cuya disposición debe acreditar el reagrupante, con lo que subsiste la posibilidad de ofrecer un tratamiento desigual a situaciones similares en función del organismo encargado de resolver y los requisitos exigibles a la vivienda de la que debe disponer el extranjero que pretende reagrupar a su familia. Sobre la segunda tarea la Dirección General de Inmigración ha sido sensible al planteamiento de esta Institución y ha iniciado contactos con el Ministerio de Vivienda. No obstante, la dispersión competencial existente en este ámbito puede dificultar una regulación de alcance estatal (0413027 y 05031632).

Las autorizaciones de residencia por reagrupación familiar deben solicitarse necesariamente dentro de los sesenta días anteriores a la pérdida de vigencia, frente al plazo de tres meses posterior a su vigencia admitido para las autorizaciones de residencia y trabajo por cuenta ajena. En algunos casos el desconocimiento de esta peculiaridad ha llevado a extranjeros reagrupados a presentar la solicitud fuera de plazo y, por tanto, a una situación de irregularidad. A la vista de ello esta Institución planteó a la Dirección General de Inmigración la conveniencia de que se incorporara una mención a la especificidad del plazo de renovación de las autorizaciones de residencia por reagrupación familiar a las comunicaciones que se giran a los interesados en el marco de los procedimientos de renovación. Dicho centro directivo acogió la propuesta habiéndose modificado el contenido de dicha carta informativa en el sentido indicado. También se ha participado que se tenían previsiones de incluir las renovaciones de autorizaciones por reagrupación familiar dentro de los procedimientos automatizados, lo que contribuirá a minimizar problemas como éste (08008230).

Se ha detectado igualmente que la Subdelegación del Gobierno en Valencia está solicitando la aportación de certificado de matrimonio debidamente actualizado, bajo apercibimiento de archivo del expediente, para la renovación de las autorizaciones por reagrupación familiar de cónyuges. Este documento se aportó cuando se tramitó la autorización de residencia y su obtención en ocasiones es complicada, porque puede no estar contemplada en la legislación del país en que se contrajo el matrimonio. Por ello, se ha dirigió una recomendación a dicho organismo para cambiar esta práctica, indicando que, cuando resulte necesario, se requieran otros medios de prueba menos gravosos.

A la fecha de este informe se está a la espera de recibir respuesta a la recomendación formulada (07035912 y 08002044).

6.9.2.2. Vicisitudes en la fase de tramitación de los visados de reagrupación

En el pasado informe esta Institución aludió a la implantación de pruebas de ADN, a fin de despejar las dudas que puedan existir respecto a la filiación de los hijos a los que se pretende reagrupar. Según ha informado la Dirección General de Asuntos y Asistencia Consulares la realización de estas pruebas está autorizada en los Consulados Generales de Pekín y Shanghái (China) y Lagos (Nigeria), para aquellos supuestos en los que los documentos de filiación presentados no ofrezcan garantías de veracidad. En estos supuestos se ofrece a los interesados la posibilidad de recurrir a la realización de tales pruebas, con carácter subsidiario y voluntario.

El Defensor del Pueblo es consciente de la compleja labor desarrollada en esta materia por las autoridades consulares, pero la incidencia del asunto expuesto en el derecho a la intimidad de los interesados y la posible extensión de dicho medio de prueba a otros consulados, obliga a insistir en su carácter excepcional e incidir en algunos aspectos de esta práctica administrativa que no parecen haber quedado suficientemente clarificados. Por ello, se ha recordado a la Dirección General de Asuntos y Asistencia Consulares que la realización de esta prueba puede suponer una grave distorsión en la vida familiar de los interesados, en aquellos supuestos en los que de su resultado no se deduzca el pretendido vínculo de paternidad, situación que pudiera ser ignorada por el reagrupante, por el reagrupado o por ambos. Esto obliga a adoptar las máximas cautelas para que la actuación administrativa no ocasione una injerencia desproporcionada en el ámbito privado.

Por otra parte, no está suficientemente articulado el encaje de estas pruebas genéticas dentro del procedimiento administrativo, ni el tratamiento que se pueda estar dando a los datos personales recabados, ni la forma en que los mismos son trasladados a los expedientes administrativos. Esta Institución debe mostrar su preocupación por la ausencia de una regulación más adecuada en una materia tan sensible (07009304, 07020947 y 07021831).

Otra de las consecuencias de la falta de seguridad de los sistemas registrales de algunos países es la duda que diversas oficinas consulares suelen plantearse sobre la edad real de los hijos a los que se pretende reagrupar. Como se señaló en el pasado informe, en estos supuestos los consulados recurren a la realización de un test de determinación de la edad a partir de pruebas oseométricas, frecuentemente el denominado «test de Risser». Este test determina la edad dentro de una horquilla y, en algunos supuestos, el Defensor del Pueblo ha discrepado de la valoración de los resultados realizada por algunos consulados, al tomar como referencia válida para la determinación de la edad el margen de la horquilla menos favorable al interesado.

Así, en varias quejas se ha constatado que el criterio de las oficinas consulares de Dakar y Nueva Delhi, es denegar el visado de residencia de reagrupación familiar solicitado por los menores, cuando la horquilla ofrecida por la prueba no coincide con la que figura en la documentación aportada, incluso en los casos en los que el límite

inferior de dicha horquilla sitúe a los solicitantes del visado dentro de la minoría de edad. Una sugerencia dirigida a la Administración consular a fin de que se opte por la menor edad del solicitante no fue aceptada, por lo que esta Institución ha de dejar constancia de que tal criterio no está basado en apreciaciones científicas y es contrario a las reglas establecidas por la Fiscalía y a las recomendaciones de la comunidad científica, cuando indican que debe tomarse el resultado de menor edad de acuerdo con el principio *favor minoris*. Ello ha llevado a formular una recomendación instando a cambiar esta actitud que se halla pendiente de respuesta en la fecha de cierre del presente informe (06030612, 06033645, 07024889 y 07036445).

En otro orden de cosas, debe reseñarse que diversas quejas evidenciaron cómo varias oficinas consulares en Marruecos mantenían el criterio de denegar los visados de residencia por reagrupación familiar, solicitados por hijos menores de edad, si todo el grupo familiar no residía ya en España o se intentaba su reagrupación al mismo tiempo, por considerar que de este modo se producía una «desagrupación» respecto de la familia que queda en Marruecos. Además, al menos los Consulados de España en Tánger y en Larache aludían también a la escolarización del menor en Marruecos y al desconocimiento de la lengua y la cultura española como motivos que justifican la denegación de los visados. Especial mención debe hacerse a la práctica del Consulado de España en Nador, donde se apreció un alto número de denegaciones de visados solicitados por cónyuges y ascendientes, basadas en la inferencia de que el auténtico motivo que había detrás de la repatriación era la adquisición de la nacionalidad española.

La investigación de todas estas quejas ha llevado al Defensor del Pueblo a recordar a la Administración consular la falta de cobertura normativa de este tipo de motivaciones y la arbitrariedad que suponen. Estas actuaciones han tenido resultados positivos en el caso de la Oficina Consular en Nador y en algunas actuaciones referentes a otras oficinas, estándose a la espera de respuesta, en lo referente a los argumentos empleados para coartar la reagrupación de hijos basados en la situación personal o familiar en el país de origen (07033599, 08004160, 08009184 y relacionadas, y 08014935).

Otro tema importante, al que se hizo amplia referencia en el anterior informe, es el doble control que ejercen las oficinas consulares en relación con requisitos ya comprobados por las delegaciones y subdelegaciones del Gobierno, en la tramitación de las autorizaciones de residencia por reagrupación familiar. En concreto, se aludía a la acreditación de la dependencia económica de los ascendientes y a si esta circunstancia puede ser objeto de revisión en la fase de expedición del visado, cuando ya lo ha sido por la autoridad gubernativa para conceder la autorización de residencia. A juicio de esta Institución su revisión en la fase de tramitación del visado no parece justificada ni encuentra amparo normativo. Por las mismas razones, tampoco resulta aceptable que en la fase consular se realice una nueva valoración de la necesidad de autorizar la residencia en España del reagrupante. Contrariamente al criterio de esta Institución, la Dirección General de Asuntos y Asistencia Consulares mantiene la competencia de las oficinas consulares para la revisión de estas circunstancias, al considerar que este doble control se traduce en una mayor eficacia en la actuación de la Administración. El informe solicitado a la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración no da adecuada respuesta a la cuestión, por lo que la investigación continúa abierta (07028885).

También debe recordarse que el Reglamento de extranjería prevé que se determine por orden ministerial la cuantía o porcentaje de ingresos considerados suficientes, para entender que el ascendiente se encuentra a cargo del reagrupante, pero todavía no se ha realizado este desarrollo reglamentario. Dado el control que, como ha quedado señalado, ejercen actualmente los consulados y oficinas consulares sobre esta materia, esta Institución solicitó información a la Dirección General de Asuntos y Asistencia Consulares, con la finalidad de determinar si, en tanto se dicta dicha orden, se habían impartido criterios para homogeneizar la práctica consular. Constatada la inexistencia de instrucciones generales se realizó una prospección en algunos de los consulados con mayor volumen de asuntos. Así, se solicitó esta información en relación con los Consulados de Bogotá, La Habana, Nueva Delhi, Quito y los distintos Consulados de España en Marruecos.

De la información recibida se desprende que en cada uno de estos consulados se procura objetivar el cumplimiento del requisito de dependencia económica a partir de los índices económicos de los países de su demarcación. No obstante, las circunstancias que deben examinarse no están suficientemente perfiladas, lo que deja un amplio margen de discrecionalidad. Este margen se hace más evidente cuando se trata de determinar qué circunstancias se consideran indicativas de la necesidad de autorizar la residencia en España del reagrupado. Tal situación genera inseguridad jurídica a los interesados y les dificulta conocer las posibilidades de que prosperen sus solicitudes. Por ello, debe insistirse en la necesidad de que se dicte la orden ministerial que objetive la valoración de estas cuestiones (06047764, 07020299, 07022965 y 07028935).

6.9.2.3. Autorizaciones de residencia y trabajo

El Defensor del Pueblo viene reclamando a la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración la adopción de unas instrucciones que regulen el contenido del informe gubernativo, que preceptivamente debe emitirse para la concesión de las autorizaciones de residencia, con la finalidad de unificar criterios y evitar valoraciones impropias. Finalmente, en noviembre de 2008 se dictó la Instrucción DGI/SGRJ/09/2008, que aborda estas cuestiones. Esta Institución confía en que sus indicaciones resulten clarificadoras para la tramitación de los expedientes y redunden en un mayor respeto de los derechos de los administrados, muy especialmente del derecho a la presunción de inocencia y del derecho a ser informados de los motivos que han determinado la denegación de sus solicitudes. No obstante, se mantendrá una especial vigilancia sobre la aplicación de esta instrucción (05028414).

En lo que se refiere a autorizaciones iniciales de trabajo y residencia por cuenta ajena se han recibido algunas quejas en las que la actuación administrativa ha merecido el reproche de esta Institución. Así, puede señalarse un caso en el que la Subdelegación del Gobierno en Alicante exigía la gestión de la oferta de empleo, sin tomar en consideración que el interesado era hijo de un residente legal y que no procede en tal caso contemplar la situación nacional de empleo. La recomendación tuvo que ser elevada a la Dirección General de Inmigración, ante su no aceptación por la referida subdelegación. Este centro directivo ordenó que se cambiara el criterio, procediéndose a la concesión de la autorización solicitada (07020681).

Un problema bastante frecuente es el que encuentran los extranjeros que, tras obtener la autorización de trabajo y residencia inicial por cuenta ajena, no consiguen cursar el alta en la Seguridad Social en el plazo de un mes, ya que esta circunstancia es motivo de extinción de la autorización de residencia. La extinción no es automática, sino que debe realizarse mediante resolución motivada siguiendo el procedimiento reglamentario, y así lo ha recordado esta Institución en distintas ocasiones. A veces el extranjero consigue cursar el alta dentro del plazo con distinto empleador. En un supuesto de este tenor la Subdelegación del Gobierno en Castellón denegó la tarjeta de extranjero, por entender que el interesado estaba obligado a comenzar la actividad con el empresario que realizó la oferta de trabajo. Esta Institución ha dirigido una sugerencia a dicho organismo en la que, además de recordarle la obligación de atender a las exigencias procedimentales para la extinción, ha puesto de manifiesto que el Reglamento de extranjería no exige que el alta deba realizarla el mismo empresario que formuló la oferta inicial de trabajo. Al cierre del presente informe se estaba a la espera de la respuesta oficial (08002628).

En otra queja, tramitada con la Subdelegación del Gobierno en Álava, se examinó la extinción de una autorización de residencia tras varios años de residencia legal, al detectarse que pesaba sobre el interesado una prohibición de entrada en el espacio Schengen, impuesta en años anteriores por Alemania. Esta Institución puso de manifiesto las irregularidades apreciadas en el procedimiento de extinción, tanto procedimentales como de insuficiencia en la motivación. La Subdelegación del Gobierno en Álava acogió la sugerencia realizada y ha revocado la resolución de extinción (07004738).

En el informe correspondiente al pasado año se dejó constancia del incumplimiento por parte de distintas delegaciones y subdelegaciones del Gobierno de la obligación legal de entender estimadas las solicitudes de renovación de las autorizaciones por silencio positivo, cuando transcurridos tres meses no se ha procedido a su resolución y notificación. El frecuente incumplimiento de esta previsión y la generalidad de los organismos que desatendían dicha exigencia, llevó a esta Institución a dirigir una recomendación a la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, a fin de que impartiera instrucciones recordando esta previsión legal. En el mes de diciembre de 2007 dicho centro directivo procedió conforme al criterio del Defensor del Pueblo, con lo que la cuestión parecía definitivamente superada. No obstante, continuaron llegando quejas que señalaban que, al menos la Subdelegación del Gobierno en Valencia, interpreta que el silencio no llega a producirse si la notificación se emite dentro del plazo, con independencia de que se llegue a practicar. Este planteamiento contraría la expresa dicción legal y la jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre la materia. Por ello se han dirigido distintas sugerencias a dicho organismo para que reconsidere su postura, sobre las que al cierre del presente informe no se ha recibido respuesta (05039482, 07007490 y 08001895).

De otro lado, se ha realizado una investigación en relación con las demoras en la tramitación de los recursos de alzada, interpuestos contra las resoluciones denegatorias de las renovaciones de las autorizaciones de trabajo y residencia. El informe remitido por el Ministerio de Trabajo e Inmigración indica que los motivos de las demoras de alrededor de 5 meses en la resolución se deben al elevado número de recursos que se presentan, al retraso de las delegaciones y subdelegaciones del Gobierno en la remisión de los antecedentes necesarios para resolver y a las peticiones de información que realizan los interesados. En alguna medida también se responsabilizaba a esta Institución,

ya que se señala que el estudio de los efectos del silencio positivo, que cristalizó en la Instrucción de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración ya mencionada, obligó a paralizar durante 4 meses la resolución de los recursos en los que se planteaba esta cuestión. Una vez dictada la instrucción se ha procedido a resolver estos recursos conforme a los criterios fijados en la misma y a la revisión de oficio de recursos de alzada que no seguían tales criterios. Cabe esperar que los esfuerzos realizados consigan la normalización del funcionamiento de este servicio (08006082).

6.9.2.4. Autorizaciones de residencia por circunstancias excepcionales

El pasado informe anual daba cuenta de la investigación iniciada ante la Dirección General de Inmigración, en relación con las dificultades que encontraban los ciudadanos nigerianos en situación irregular en España para obtener un certificado de antecedentes penales de su país de origen. Dicho requisito resulta inexcusable para poder acogerse a alguno de los supuestos de arraigo previstos en la normativa en vigor. Estas dificultades venían determinadas por una práctica de las autoridades de aquel país, que exigía la presencia del interesado en su territorio, unida a la denegación de la legalización por parte del Consulado General de España en Lagos en los casos en que esta presencia no estaba acreditada. El Defensor del Pueblo insistió en la necesidad de buscar soluciones prácticas a este relevante problema, que finalmente han venido de la mano del traslado a ocho ciudades españolas de un equipo del Registro Central Criminal de Nigeria para los trámites de identificación y toma de huellas dactilares a los ciudadanos nigerianos afectados y la emisión de los correspondientes certificados. Según los datos oficiales provenientes de las autoridades nigerianas, el número de sus nacionales acogidos a este proceso ha sido de 4.947 personas. La Institución mantiene abierta su investigación para conocer el ritmo de legalización de este relevante número de documentos, así como las posibilidades de dar continuidad a este procedimiento extraordinario (06011752 y relacionadas).

La Ley de extranjería prevé en su artículo 31 la posibilidad de conceder autorizaciones de residencia, por circunstancias excepcionales, por situaciones de arraigo, así como por razones humanitarias, de colaboración con la justicia u otras que se determinen reglamentariamente. La relación de supuestos excepcionales que regula el Reglamento de extranjería no puede considerarse exhaustiva, por lo que cabe aplicar directamente el precepto legal. No obstante, distintas investigaciones realizadas por esta Institución ponen de manifiesto la dificultad para que la Administración admita la existencia de circunstancias excepcionales fuera de los supuestos previstos reglamentariamente.

Cabe recordar a este respecto la recomendación dirigida a la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, ampliamente reflejada en el pasado informe a fin de que a estos efectos se entienda como excepcional la circunstancia de ser padre o madre de un menor español. Tras la negativa de este centro directivo a aceptar el criterio de esta Institución se elevó la recomendación al Ministro de Trabajo e Inmigración, que también la rechazó. Esta Institución debe dejar constancia de su radical discrepancia con la posición de la Administración en este punto, máxime cuando es conocedora de la diversidad de criterios existentes entre las propias delegaciones y subdelegaciones del Gobierno, así como de la tendencia marcada por sentencias de distintos Tribunales

Superiores de Justicia en un sentido netamente contrario al defendido por las referidas autoridades (07016036).

La reticencia de la Administración a admitir la aplicación directa del artículo 31 de la Ley de extranjería lleva, en ocasiones, a dictar resoluciones de inadmisión a trámite, por entender manifiestamente carentes de fundamento solicitudes que merecen un examen de fondo, e incluso a informar verbalmente del rechazo de la solicitud sin ni siquiera registrarla. Así ocurrió en una queja investigada en la Delegación del Gobierno en la Comunidad de Madrid, lo que motivó la emisión de un recordatorio del deber legal existente de registrar las solicitudes de los interesados. También se ha remitido una sugerencia a la Subdelegación del Gobierno en Valencia, ante la inadmisión a trámite de una solicitud basada en ser la interesada hija de padre originariamente español. Esta solicitud no ha sido aceptada, pero la respuesta oficial pone de manifiesto que la inadmisión a trámite exigió una valoración de la documentación acreditativa del parentesco alegado, por lo que habría resultado jurídicamente más adecuada su admisión a trámite y un estudio más detallado del asunto (07036038 y 08006331).

En otro orden de cosas, con cierta frecuencia se reciben quejas de personas que llevan residiendo en España más de tres años, disponen de contrato de trabajo, y tienen cónyuge, ascendientes o descendientes en línea directa que residen legalmente en España. Con ello cumplen con los requisitos específicos para la obtención de autorización de residencia por motivos de arraigo social, de conformidad con lo previsto en el artículo 45 del Reglamento de extranjería. Sin embargo debido a que en algún momento se dictó en su contra orden de expulsión por estancia irregular, ello determina la inadmisión a trámite de su solicitud de residencia. El Defensor del Pueblo considera que en estos supuestos ha de estarse a las circunstancias sobrevenidas, otorgando primacía al derecho a vivir en familia sobre otras consideraciones de carácter administrativo. Por ello, debería en estos casos revocarse la orden de expulsión. Este criterio ha sido seguido por algunas delegaciones y subdelegaciones del Gobierno, bien de manera habitual, bien a resultas de sugerencias de esta Institución, como en el caso de dos quejas tramitadas con la Delegación del Gobierno en la Comunidad de Madrid. Dada la trascendencia de la cuestión se ha dado traslado de la misma a la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, para que estudie la conveniencia de unificar la práctica administrativa en este ámbito (07035881, 08001486 y 08006125).

Para los extranjeros sin vínculos familiares que pretenden acogerse al supuesto excepcional de arraigo social, el Reglamento de extranjería prevé la acreditación de esta situación mediante un informe municipal de inserción social que debe presentarse preceptivamente junto a la solicitud de residencia. En ocasiones la saturación de trabajo de los servicios competentes y la falta de medios hace que su emisión se demore más de lo razonable. Esta situación se produjo en el Ayuntamiento de Barcelona, donde el plazo de emisión del informe pasó de 8 a 16 semanas. Esta situación ocasiona graves perjuicios a los interesados, por la posibilidad de que una orden de expulsión por estancia irregular trunque o dificulte sus aspiraciones de regularización, así como por la dificultad de coordinar la vigencia del resto de los documentos exigidos. En tal tesitura, esta Institución constitucional entiende que la única alternativa viable es permitir al interesado iniciar el procedimiento para la obtención del informe social antes de tener presentada la correspondiente solicitud de autorización de residencia, trámite que no

está vinculado a un determinado plazo de permanencia previa ni en el municipio ni en el territorio nacional. En cualquier caso, esta Institución permanece atenta a investigar los casos en los que la actuación de los entes locales y de la Administración General del Estado tenga como consecuencia privar de viabilidad práctica las previsiones sobre arraigo social (08007860).

6.10. Asilo

Esta Institución considera cuestiones prioritarias en su tarea la supervisión tanto de la efectividad del derecho de los potenciales solicitantes de asilo a formular su petición a nuestras autoridades, como el modo en que se atiende al «principio de no devolución», teniendo presente, además, las dificultades que existen en ocasiones para diferenciar a los inmigrantes económicos de los solicitantes de asilo o de otro tipo de protección internacional.

Las actuaciones iniciadas ante la Delegación del Gobierno en la Ciudad Autónoma de Ceuta, con ocasión de varios episodios de devolución expeditiva de personas que intentan entrar de manera irregular, revelan que la dificultad para aplicar la normativa de asilo surge, también, como consecuencia de la existencia de distintas interpretaciones sobre las normas a aplicar. En estos casos –de igual manera que en el relatado en el epígrafe 6.5 del presente informe–, se ha podido constatar que las personas fueron interceptadas por la Guardia Civil cuando intentaban acceder a territorio español a nado, siendo entregadas acto seguido a los servicios de seguridad marroquíes. No obstante, en una ocasión en que el Defensor del Pueblo tuvo conocimiento de la presencia de un solicitante de asilo entre los interceptados y se puso en contacto con la Comandancia de la Guardia Civil de Ceuta para requerir información, los náufragos no fueron entregados a las autoridades marroquíes sino al Cuerpo Nacional de Policía.

El informe de la Guardia Civil defiende la compatibilidad de su actuación habitual con la normativa vigente, si bien las investigaciones permanecen abiertas puesto que no queda suficientemente acreditado cómo puede cohonestarse esta práctica con las obligaciones internacionales asumidas por España y con el derecho que se reconoce a los extranjeros en el artículo 1 de la Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora de esta materia, a solicitar asilo (08002639 y 08006471).

En el informe del pasado año se daba cuenta de la queja de un solicitante de asilo de nacionalidad venezolana que había visto largamente demorada la tramitación de su solicitud presentada ante la Embajada de España en Uruguay. Esta Institución formuló una recomendación para que se elaborara un protocolo de actuación, a fin de que las legaciones diplomáticas tramitaran de forma inmediata las peticiones de asilo que recibieran, ajustándose rigurosamente a lo establecido en la normativa de asilo. La Dirección General de Asuntos y Asistencia Consulares comunicó a esta Institución que existía una Orden circular de junio de 1995, sobre adecuación del manual de procedimiento para la tramitación de expedientes de asilo. Sin embargo la misma no hace referencia a la necesidad general de celeridad en el traslado de los antecedentes, permitiéndose implícitamente atribuir diversos niveles de urgencia. A juicio de esta Institución dicho procedimiento debe extenderse a todas las solicitudes de asilo, máxime cuando en la

actualidad la utilización y uso de medios telemáticos es habitual. Por ello se ha reiterado la recomendación centrándola en la necesidad de adoptar medidas que eviten la demora en la tramitación de las solicitudes de asilo que se presenten en el exterior (06018712).

La recepción de una queja en la que se comunicaba que no se había expedido documento provisional de asilo a dos ciudadanos de la República Democrática del Congo, dio lugar a la apertura de actuaciones con la Jefatura Superior de Policía de Melilla. Dicho organismo alegó que tales documentos no se habían entregado debido a que los interesados no habían presentado fotografías. Esta Institución consideró que la falta de entrega de las fotografías no era un argumento suficiente, por lo que se remitió un recordatorio de deberes legales sobre el alcance de la obligación de documentación que fue aceptado, concluyéndose con ello la actuación (08002386).

En ocasiones la intervención de esta Institución ha debido centrarse en la remoción de los obstáculos que impedían el normal desarrollo de los procedimientos. A título ilustrativo puede referirse el caso de un refugiado que había solicitado la extensión familiar del asilo para su madre y para su hija en abril de 2006, sin que se hubiera resuelto su petición. La investigación llevó a determinar que la causa de tal demora era la imposibilidad de contactar con las personas mencionadas. Finalmente las solicitudes se resolvieron favorablemente (08000041).

6.11. Integración e igualdad de trato y no discriminación de las personas por su origen racial, étnico o nacional

El Defensor del Pueblo ha continuado con las investigaciones realizadas sobre la utilización de Internet por grupos racistas y neonazis para la difusión del odio y la violencia contra personas o colectivos sociales, bien por motivos racistas, xenófobos, antisemitas u homófobos. Tras tres años de seguimiento las actuaciones con la Fiscalía General del Estado y con la Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio del Interior continúan, dado que al cierre de este informe sólo se ha logrado obtener información parcial de las diligencias abiertas y procedimientos relativos a la infracción del artículo 510 del Código Penal. Por la información analizada, parece claro que existe una especial dificultad probatoria para lograr la imputación de quienes aparecen como responsables en las correspondientes diligencias. Preocupa a esta Institución la escasa eficacia que ha demostrado hasta el momento la respuesta jurídico-penal, por lo que se proseguirán actuaciones encaminadas a mejorar la eficacia de dicha respuesta (0420001).

Con motivo de varias quejas recibidas sobre comentarios racistas y xenófobos en determinados foros de Internet, se inició en su día una actuación con el Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia para conocer las previsiones sobre posibles programas de sensibilización, destinados a los profesionales de los medios de comunicación en Internet, a fin de combatir el racismo y xenofobia en la red. Dicho organismo ha comunicado que, a lo largo del 2008, ha centrado su trabajo en la difusión de la Guía práctica para los profesionales de los medios de comunicación: tratamiento mediático de la inmigración destinada a grupos de profesionales que trabajan en televisión, prensa y prensa digital. También se indica que, en colaboración con la Universidad Autónoma de Barcelona, se ha iniciado el seguimiento del tratamiento informativo de la inmigración

en los medios de comunicación, con lo que pretende disponer de elementos de juicio para formular propuestas a los medios de comunicación que mejoren el tratamiento informativo del fenómeno migratorio. Por lo tanto, se mantendrá abierta la investigación hasta conocer las propuestas y evaluar su impacto en la lucha contra el racismo y la xenofobia en Internet (07013637, 07013652 y 07013977).

En el informe del año pasado se dio cuenta de la investigación abierta con la Secretaria de Estado de Seguridad y con el Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia sobre los índices o patrones de trato diferenciados por parte de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad hacia las minorías étnicas o las personas de origen extranjero. En el año 2007 el Observatorio elaboró un manual destinado a convertirse en guía metodológica y en herramienta de sensibilización en materia de no discriminación en la actividad de los profesionales de la seguridad. En el momento de cierre del presente informe se continúa a la espera de conocer los mecanismos previstos para identificar si se producen efectivamente actuaciones discriminatorias y las medidas previstas para reconducir tales casos (06025388).

También debe señalarse la conclusión de las actuaciones referentes a los requisitos de las fotografías destinadas a documentos oficiales de identificación. En el pasado informe anual se indicaba que el Defensor del Pueblo había considerado que la exigencia de presentación de un documento acreditativo de pertenencia a culto religioso para la admisión de fotografías en las que el solicitante llevase la cabeza cubierta con pañuelo, toca, u otra prenda constituye un requisito inconstitucional, dado que vulnera tanto el principio de jerarquía normativa como el contenido sustantivo del derecho a la libertad religiosa. Por ello se formuló una recomendación a la Secretaría de Estado de Seguridad para que se eliminase de la Instrucción de 11 de abril de 2006 cualquier mención a la necesidad de acreditar la pertenencia a una confesión religiosa, para la admisión de fotografías destinadas a documentos oficiales de identificación. La Secretaría de Estado ha aceptado la recomendación formulada e indicado en su respuesta que había impartido instrucciones a la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil para la inmediata supresión del citado requisito, manteniendo únicamente la exigencia de que «el óvalo del rostro aparezca totalmente descubierto desde el nacimiento del pelo hasta el mentón, de forma que no impida o dificulte la identificación de la persona» (07017324 y 07033652).

Para concluir procede hacer mención de la investigación de oficio abierta, como consecuencia de la visita que la Adjunta Primera efectuó el 20 de octubre de 2008 a una zona de la Cañada Real Galiana, conocida como «El Gallinero». En este asentamiento, viven principalmente familias de nacionalidad rumana –ciudadanos por tanto de la Unión Europea con libertad de circulación y residencia–, la mayoría de ellas de etnia gitana. Las condiciones de habitabilidad y salubridad apreciadas en el curso de la visita sólo pueden ser calificadas como penosas (grandes zonas enlodadas, conducciones eléctricas sin protección alguna cercanas en muchos casos a zonas inundadas, notable presencia de roedores, acumulación de basuras, etc.). Estas condiciones resultan especialmente lacerantes para el alto número de menores que allí viven y que se hallan especialmente expuestos a infecciones y accidentes, además de constituir el grupo con mayor riesgo de vulnerabilidad frente a la explotación en sus diversas formas.

La situación allí contemplada requiere de un amplio y coordinado esfuerzo por parte de las distintas administraciones competentes. Por ello, con independencia de otras actuaciones iniciadas sobre temas de disciplina urbanística, se solicitó al Ayuntamiento de Madrid, a la Comunidad Autónoma y a la Administración General del Estado información sobre las actuaciones realizadas, los proyectos que pudieran estar en preparación y, en especial, el grado de coordinación alcanzado. Los diversos informes se han recibido en los últimos días de 2008 y están siendo objeto de pormenorizado análisis, dada la variedad de cuestiones que abordan y la diferente perspectiva competencial de la que parten los organismos informantes. No obstante, esta Institución toma nota con el mayor interés del compromiso de la Comunidad de Madrid de establecer un colegio en las inmediaciones de la Cañada Real para reducir el fuerte absentismo escolar, así como de las actuaciones de urgencia realizadas para mejorar la salubridad de la zona, garantizar la retirada de basuras y reducir los efectos de las fuertes lluvias (08018007).

7. ADMINISTRACIÓN EDUCATIVA

7.1. Educación no universitaria

7.1.1. Instalaciones escolares

Las quejas que en el ejercicio 2008 se han planteado en relación con las instalaciones de los centros docentes han aludido, como ya es habitual, a asuntos de muy diferente carácter y envergadura, aludiendo las mismas a problemas puntuales en el funcionamiento de determinados servicios, a deficiencias generales en la habitabilidad o en otras condiciones de determinados edificios escolares, a defectos en la ejecución de obras de rehabilitación o, por último, a disfunciones producidas en supuestos de traslado de los alumnos a instalaciones escolares distintas de las habituales motivadas por la realización en estas últimas de obras de mejora o rehabilitación, o por otras causas.

Entre las quejas que plantean problemas de carácter puntual cabe hacer referencia, a título de ejemplo, a la queja formulada por la madre de un niño de trece meses de edad, alumno de una escuela infantil de la ciudad de Madrid, que manifestó ante el Defensor del Pueblo su preocupación ante la avería existente en el sistema de calefacción del centro, que venía impidiendo su funcionamiento desde el comienzo del segundo trimestre escolar, situación que, dada su corta edad, estaba afectando a la salud de su hijo y de todos los alumnos.

La tramitación de la queja ante la Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid permitió determinar que la junta municipal competente había llevado ya a cabo las acciones necesarias para solucionar la avería existente en la caldera de la escuela, que se encontraba ya en funcionamiento (08000623).

Las inadecuadas condiciones de habitabilidad de determinado centro de enseñanzas artísticas también de la ciudad de Madrid, dio lugar asimismo a la formulación de una queja cuyos promoventes manifestaban la preocupación y malestar que suscitaba entre la comunidad educativa del centro la presentación, en parte del profesorado y otro personal del mismo, de sintomatología –irritaciones agudas en los ojos, irritaciones de las

vías respiratorias, dolores de cabeza, adormecimiento y desorientación– vinculada a la permanencia en el centro, ya que en la mayoría de los casos desaparecía paulatinamente al abandonar el mismo. Según también se señalaba, a juzgar por el contenido del informe elaborado por un técnico en riesgos laborales que realizó una visita al centro, la citada sintomatología estaría vinculada a la presencia y alta concentración en las instalaciones del centro docente de fibra de vidrio empleada como aislante en los techos del edificio.

La tramitación de la queja, desarrollada en el ejercicio a que se refiere este informe, ha dado como resultado la realización de las comprobaciones pertinentes por parte del Servicio de Seguridad e Higiene, de la Comunidad de Madrid, que emitió un informe en el que se confirmaba la presencia en las instalaciones del centro de una sustancia procedente del falso techo –formaldehído– que explicaría los problemas de salud de los usuarios de las instalaciones denunciadas.

La Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid, ante la que se realizó la citada tramitación, ha informado de la realización en el centro, en el mes de agosto de 2008, de obras para la sustitución del falso techo por otro de un material distinto que carece de la sustancia indicada en su elaboración y composición (07035627).

La promovente de otra queja relativa a la Comunidad Autónoma de Galicia ha manifestado su malestar, ante las deficiencias que presentaban las instalaciones en que se había ubicado el centro de educación infantil de primer ciclo, de la Red de Galescolas, creado en determinada localidad de la provincia de Pontevedra.

Según señalaba, el centro se había ubicado en un edificio de propiedad municipal, y manifestaba que no había podido iniciar su funcionamiento en la fecha de mediados del mes de septiembre inicialmente establecida, al presentar el edificio goteras y deficiencias en los servicios sanitarios que no hacía posible su utilización escolar y había impedido, al menos hasta las primeras fechas de octubre en que la interesada formulaba su queja, el inicio de actividades educativas en el mismo.

La Vicepresidencia de Igualdad y del Bienestar de la Junta de Galicia, de la que dependen los centros de educación infantil mencionados, informó a esta Institución que la galescola a que se refería la queja, integrada en la red gallega de escuelas infantiles, se regía por un convenio entre el Consorcio Gallego de Servicios de Igualdad y Bienestar y el Ayuntamiento de la localidad, en virtud del cual este último se comprometía a ceder el uso de un edificio para la ubicación del centro, que se entregaría habilitado para el funcionamiento de la escuela de primer ciclo de educación infantil mencionada.

Sin embargo, dado que, según se señalaba en el informe de la vicepresidencia, en las fechas inicialmente previstas para la entrada en funcionamiento de la escuela se pudo comprobar que el edificio, cuya construcción se había concluido recientemente por el Ayuntamiento, presentaba graves deficiencias que hacían inviable su apertura, el Servicio de Gestión de Galescolas, dependiente del consorcio ya mencionado, requirió repetidamente al Ayuntamiento para que procediese a realizar las actuaciones precisas para que el edificio reuniera las condiciones necesarias para su uso escolar.

Las circunstancias expuestas determinaron que la escuela infantil no pudiera iniciar sus actividades hasta el mes de mayo de 2008, una vez que se contrastó que las

condiciones del recinto garantizaban la seguridad de los usuarios y el desarrollo normal de las actividades correspondientes (07029302).

Las inadecuadas condiciones y la insuficiencia de los espacios de que disponía el colegio público de determinada localidad de la Comunidad Autónoma de Cantabria, dio lugar a la presentación de una queja cuya promovente, presidenta de la asociación de madres y padres de alumnos del centro, señalaba que, a su juicio, ni la Consejería de Educación ni el Ayuntamiento de la localidad estaban actuando con la prontitud exigible para subsanarlas.

Según señalaba, los alumnos del citado colegio se encontraban hacinados en unas instalaciones de capacidad del todo insuficiente para la escolarización del volumen de alumnado que asistía al centro, ya que fueron previstas para la escolarización de un número de alumnos muy inferior, y añadía que, al ser el Ayuntamiento de la citada localidad uno de los de la comunidad autónoma que más licencias para la construcción de nuevas viviendas estaba concediendo, la situación previsiblemente empeoraría, a medida que fuese aumentando el número de vecinos y también su población escolar.

La situación había obligado a que el funcionamiento del aula de un curso de primaria se produjera fuera de las instalaciones del centro, en locales cedidos para la escolarización inicialmente provisional de los alumnos que, no obstante, ya se prolongaba dos años, y determinaba, de otra parte, la inexistencia en el centro de aulas para las especialidades, despachos de tutoría, ascensor que facilite la movilidad dentro del centro a los alumnos afectados por minusvalías físicas, mientras, en otro orden de cuestiones, se refería a los numerosos problemas de seguridad que presenta su patio de recreo.

No obstante lo anterior, y a pesar de la evidente necesidad de contar con unas nuevas instalaciones más amplias, dotadas de todos los espacios previstos en la normativa correspondiente, la reclamante señalaba que hasta el momento de formulación de la queja no existían indicios de que fuera a abordarse a corto plazo la construcción de las mismas, al haberse rechazado por la Administración educativa de Cantabria todos los solares propuestos al efecto por el Ayuntamiento.

El Defensor del Pueblo inició la tramitación de la queja ante la Consejería de Educación de la citada comunidad autónoma, que ha informado a esta Institución de las actuaciones que desde el curso 2003-2004 se han efectuado por la misma con el mencionado objetivo.

Según se señalaba por ésta en el informe aportado, desde el citado curso la consejería tenía planificada y presupuestada la creación de un nuevo centro docente en la citada localidad, y había solicitado de su ayuntamiento la cesión de los solares necesarios para la construcción de sus instalaciones.

La consejería se refería asimismo, en el informe aportado, al crecimiento sustantivo que había seguido experimentando la población desde que se realizó el cálculo inicial de la capacidad que habría de tener el nuevo centro, lo que, según se señalaba, obligó a ampliar las previsiones realizadas en un primer momento y a demandar del ayuntamiento de la localidad una parcela de 6.000 m² destinada a la construcción del mismo, sin que, según se deduce de los datos aportados, las parcelas ofertadas inicialmente por el

Ayuntamiento se juzgasen adecuadas para su uso educativo por los servicios técnicos competentes.

Por último, según señalaba la consejería, después de valorarse favorablemente una parcela, que en último término no pudo ser adquirida por el repetido Ayuntamiento, se contemplaba la posibilidad de construir el centro en una nueva parcela que había sido considerada apta por la consejería y cuya cesión a la Administración educativa, para la construcción del nuevo centro programado, exigiría la suscripción previa de un convenio con su propietario.

En las fechas en que se redacta este informe el Defensor del Pueblo está pendiente de la aportación por el Ayuntamiento de la localidad de un nuevo informe, en el que se precisen las previsiones temporales que quepa establecer respecto de la aprobación del plan especial de urbanismo, del que, según previamente había manifestado dicho Ayuntamiento, depende la realización de otras actuaciones previas al inicio de la tramitación ordinaria para la obtención de los solares destinados a la construcción del nuevo centro (08001329).

El traslado a unas nuevas instalaciones de los alumnos de centros determinados, motivado por distintas causas, ha dado lugar a la formulación de las quejas que se reseñan a continuación.

El promovente de una de ellas manifestaba ante esta Institución su malestar ante la decisión, comunicada a los padres con sólo unos días de antelación a su puesta en práctica, de trasladar a los alumnos de determinada escuela infantil de la ciudad de Murcia, a unas nuevas instalaciones provisionales que ni por su entorno ni por sus características reunían, a juicio del reclamante, condiciones para la adecuada escolarización de los mismos, todo ello cuando no concurría razón alguna que hiciera necesario el traslado de los alumnos con tanta premura, y existía por ello margen temporal para arbitrar una solución más adecuada en orden a la ubicación provisional del centro.

Según precisaba, estaba previsto que el traslado de los alumnos se produjera a unos barracones prefabricados de metal que se habían instalado en un solar ubicado en una zona con fuerte presencia de personas drogodependientes, que habían sido empujadas hacia dicha zona con la política urbanística de los últimos años, y próximo a otros solares en los que se había podido detectar la presencia de roedores.

De acuerdo con la descripción del reclamante los barracones, por su colocación, muy próximos unos de otros y unidos por paneles que forman pasillos de acceso a los mismos, carecen de suficiente luz natural, y previsiblemente presentarían temperaturas extremas, dadas sus características constructivas y el material con el que están hechos, que harían preciso el uso permanente de aparatos climatizadores, con los inconvenientes que de ello se derivan para la salud de niños de tan corta edad.

Por otra parte, atendiendo a la descripción del interesado, el solar en el que se habían ubicado no tenía las dimensiones exigibles para el patio escolar de un centro que escolariza el número de alumnos a los que se destinan las citadas instalaciones, ni disponía de una zona de sombra, imprescindible dadas las características climatológicas de la zona, y tenía, por otra parte, un suelo de grava absolutamente inadecuado para su utilización por niños del tramo de edad –0 a 3 años– que se escolarizará en el mismo.

El Ayuntamiento de Murcia ha aportado, a instancias de esta Institución, un informe en el que describen las características de los módulos prefabricados en los que se ha instalado provisionalmente el centro, de su distribución dentro del solar en el que se han ubicado, y del entorno del mismo, que discrepa, en todos sus términos, con la descripción del reclamante que dio lugar a la admisión a trámite de la queja, razón por la que se ha decidido dar traslado de la misma al promovente, para que tenga oportunidad de realizar las puntualizaciones que pudiera estimar procedentes, estando en estos momentos la queja pendiente de la aportación por el reclamante de las alegaciones que juzgue oportunas (07029908).

Asimismo ha planteado posibles disfunciones relacionadas con la realización de obras en un centro docente el promovente de otra queja, representante de la asociación de padres de alumnos constituida en determinada escuela infantil de una localidad de la Comunidad de Madrid, que se refería a las obras de ampliación y reforma que estaba previsto acometer en las instalaciones del centro, durante cuyo desarrollo, según entendía, no se había previsto la adopción de medidas adecuadas para garantizar la seguridad de los alumnos de 0 a 3 años de edad que se escolarizaban en el centro.

En el informe aportado por la Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid se precisaba que, con el objetivo de afectar en la menor medida posible el desarrollo de las actividades de la escuela, las obras a que se refería la queja, de adaptación y ampliación de la citada escuela infantil, habían sido ya parcialmente ejecutadas (en los aspectos que afectaban a los espacios interiores del centro) en el mes de agosto y primeros días de septiembre de 2007, mientras permanecía cerrada para los alumnos, señalándose que para la realización de la segunda fase de las mismas, de ampliación de las instalaciones del centro, se había decidido, a raíz del inicio por esta Institución de la tramitación de la queja, que para evitar riesgos y molestias a los niños se procedería, mientras se desarrollasen, al traslado temporal de los alumnos a otras instalaciones (07032280).

En otras ocasiones es el estado del entorno de los centros docentes el que suscita quejas por las dificultades y problemas de seguridad que determina para los usuarios de las instalaciones escolares.

Así, la madre de unos alumnos se ha referido a las deficiencias que presentaban las inmediaciones y accesos de dos de los centros de educación infantil y primaria de determinada localidad de la provincia de Málaga, situados en una zona de expansión de su núcleo urbano, para la que en el momento de construcción de los centros se preveía un rápido desarrollo urbanístico.

Sin embargo, según ha confirmado el Ayuntamiento de la localidad ante el que se tramitó la queja, incidencias surgidas en la aprobación del plan parcial de ordenación urbana correspondiente habían impedido proceder a la urbanización de la zona que, según señalaba la promovente de la queja, carecía de aceras, alumbrado y alcantarillado, presentando, por otra parte, las dos rutas utilizables por los alumnos para acceder a los centros, un importante grado de peligrosidad por las razones ya indicadas, y por la existencia de un tráfico considerable que transcurría a gran velocidad, y la escasez de pasos de cebra, todo lo cual dificultaba e incrementaba la peligrosidad de los trayectos que los alumnos y sus familias debían realizar, al no existir ninguna línea de transporte

público que uniera el núcleo urbano de la localidad con la zona en que se ubican los colegios mencionados.

No obstante lo anterior, el Ayuntamiento de la localidad ha manifestado que en la situación jurídica actual, y entre tanto se aprueba el plan parcial ya mencionado y el proyecto correspondiente de urbanización, resulta imposible acometer la urbanización del sector, ni siquiera en las inmediaciones de los colegios. Sin embargo, según se señalaba, en su momento se habían acometido por el Ayuntamiento una serie de trabajos, a fin de adecentar los accesos y tratar de eliminar la peligrosidad motivada por el elevado volumen de tráfico que se sufría en la zona, trabajos que se venían manteniendo y remodelando continuamente para que los usuarios pudieran hacer uso de ellos en las mejores condiciones posibles.

Dado que, a juzgar por los términos de la queja planteada y del contenido del informe aportado, las medidas adoptadas por el Ayuntamiento no parecían garantizar la seguridad de los alumnos, ha parecido conveniente a esta Institución solicitar de la Consejería de Educación de la Junta de Andalucía la emisión de un informe en relación con la posibilidad de que, teniendo en cuenta las deficientes condiciones de los accesos a los centros docentes y la inexistencia de líneas de transporte público, se considere la prestación a los alumnos escolarizados en ambos centros del servicio gratuito de transporte escolar.

La citada solicitud, formulada en noviembre de 2008, todavía no había obtenido respuesta en las fechas en que se redacta este informe (08000801).

Por último, parece imprescindible hacer referencia a la prolongación en este ejercicio de la tramitación de una queja, iniciada en el año 2004 en relación con la demora –que ya en aquellas fechas denunciaba la asociación de madres y padres de alumnos de determinado colegio público de una localidad de Alicante– que venía experimentando la construcción en el mismo de un nuevo edificio escolar.

Dado que las dificultades alegadas por la Consejería de Educación venían determinadas por la prolongación de la tramitación por la Comisión Territorial de Urbanismo del expediente de aprobación de determinada modificación puntual del plan general de la localidad, se solicitó a la Consejería de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda de la Generalitat Valenciana que informase sobre la evolución y resolución del mencionado expediente.

En las últimas fechas del año 2008 la citada consejería ha informado de la aprobación y publicación en el *Diario Oficial de la Generalitat Valenciana* de la resolución por la que se aprueba la citada modificación parcial, necesaria para que pueda articularse la cesión a la Administración educativa de la parcela que se requiere.

Esta Institución estudia en estos momentos los términos en que procede continuar la tramitación de la queja, con vistas a conocer la evolución de las actuaciones dirigidas a la cesión por el Ayuntamiento de la localidad del solar correspondiente, y el inicio por la Consejería de Educación de las actuaciones previas y del inicio de la construcción de las nuevas instalaciones que todavía no se ha producido, transcurridos ya cuatro años desde el inicio de la tramitación de la queja (0423133).

7.1.2. Escolarización

En materia de escolarización las quejas formuladas en 2008 plantean supuestos de insuficiencia de la oferta de plazas escolares para atender la demanda generada en zonas o localidades determinadas, que se han centrado casi exclusivamente en el nivel de educación infantil y, además, disfunciones relacionadas con la escolarización o matriculación de alumnos pertenecientes a familias inmigrantes.

La, a juicio de la reclamante, insuficiente oferta de plazas para niños de 0 a 3 años existente en determinada localidad de la provincia de Pontevedra, ha dado lugar a la formulación de una queja por la madre de una niña que había solicitado, sin resultado, la admisión de su hija en la única guardería de titularidad municipal que, según manifestaba, existía en la zona.

Señalaba que la citada guardería municipal, que era el único centro que ofertaba plazas destinadas a la atención de niños de hasta 3 años de edad, disponía, para un municipio de alrededor de nueve mil habitantes, de tan solo 35 plazas para todas las edades, oferta cuya manifiesta insuficiencia había determinado que alrededor de veinte familias no hubieran obtenido las plazas solicitadas en el centro, con la consiguiente repercusión negativa en la organización de la vida laboral y familiar de sus padres.

La Vicepresidencia de Igualdad y del Bienestar de la Junta de Galicia, ante la que se ha tramitado la queja, ha puntualizado que, además de la citada escuela municipal de 41 plazas autorizadas, existe otra de titularidad de una entidad de iniciativa social, sostenida con fondos públicos, que dispone de otras 74 plazas, a las que la recurrente podría optar en las mismas condiciones económicas y de baremo que a la municipal. En definitiva, señalaba la Vicepresidencia, en la localidad existían 116 plazas sostenidas con fondos públicos para atender a los 262 niños y niñas de 0 a 3 años, que constituyen su población escolar para el referido tramo de edad, lo que significa una cobertura del 44 por ciento, superior a la media actual en Galicia, que es del 25 por ciento.

No obstante, según señalaba la Vicepresidencia, a través del Consorcio Gallego de Servicios de Igualdad y del Bienestar, que tiene el carácter de ente interinstitucional entre la Junta de Galicia y los ayuntamientos, se continúa trabajando en la ampliación de las infraestructuras para la educación infantil de 0 a 3 años en la citada localidad (08011381).

Entre las quejas que apuntaban inicialmente indicios de una posible insuficiencia de la oferta de plazas efectuada por la Administración educativa, cabe también hacer referencia a la queja formulada por la madre de un alumno residente en determinada barriada de la ciudad de Sevilla, que manifestaba ante el Defensor del Pueblo su malestar ante la insuficiente oferta de plazas escolares apreciable en la citada barriada, no obstante tratarse de una de las zonas de la ciudad con mayor volumen de población escolar.

Señalaba, en concreto, que su hijo de 3 años de edad, para el que solicitó plaza escolar en determinado centro concertado del barrio, no había obtenido plaza en el mismo ni en ningún otro centro de la zona, por lo que resultaría previsiblemente desplazado, al igual que un significativo número de niños de la barriada de la misma edad, a centros docentes alejados de sus domicilios, al encontrarse las vacantes todavía existentes, una vez realizada la adjudicación inicial de plazas, en centros ubicados fuera de la zona

mencionada, lo que determinaría un incremento del tiempo que los alumnos debían dedicar a los desplazamientos escolares y su alejamiento, a efectos de escolarización, de su entorno social inmediato.

La queja fue tramitada en su momento ante la Consejería de Educación de la Junta de Andalucía, que ha aportado datos concretos relativos al total de plazas escolares ofertadas por cada uno de los dieciocho centros que funcionan en la zona, en el proceso de admisión de alumnos a que alude la queja, así como sobre el volumen de la demanda de plazas formulada para cada centro, todo ello en referencia al nivel de educación infantil de 3 años, que han permitido deducir que, si bien existen en la barriada centros más demandados que otros, en los que la oferta realizada no había permitido atender en el propio centro todas las peticiones de plazas realizadas, en su conjunto la oferta de puestos escolares que se realiza en la misma es suficiente, considerada de manera global, en la medida en que permite la asignación de puestos escolares a todos los solicitantes en centros de la propia barriada (07014874).

En unos términos similares se ha dirigido al Defensor del Pueblo la madre de dos alumnos en edad de cursar la educación infantil, manifestando su malestar ante la, a su juicio, deficiente planificación de la oferta de plazas educativas en determinada localidad del sur de la isla de Tenerife que, según señalaba, había generado un importante desajuste entre la demanda de plazas formulada y la capacidad de oferta de puestos escolares en los colegios existentes.

La reclamante señalaba que desde el año 2003 venía demandándose de la Consejería de Educación, Cultura y Deportes del Gobierno de Canarias la creación de un nuevo colegio en la referida localidad, que resultaba necesario dado el incremento constante que viene experimentando su población escolar, y la situación de masificación apreciable en el único colegio, ante cuya saturación los órganos de gobierno del centro habían debido denegar plaza a treinta y tres niños de 3 años cuyos padres habían solicitado la escolarización de sus hijos en el mismo, no obstante lo cual no existían, al parecer, proyectos dirigidos a la construcción a corto plazo del nuevo centro solicitado.

Entre tanto, y ante la inexistencia material de espacios en los que escolarizar a todos los alumnos de 3 años que habían solicitado plaza en el colegio, se había decidido habilitar dos nuevas unidades de educación infantil, para escolarizar en las mismas a los treinta y tres niños que no había sido posible atender en las instalaciones del centro, en el instituto de educación secundaria de la localidad ubicado, aproximadamente, a un kilómetro y medio del colegio.

La Consejería de Educación, Cultura y Deportes del Gobierno de Canarias ha emitido, a instancias del Defensor del Pueblo, un informe en el que se confirma el alto crecimiento poblacional experimentado en la localidad en los últimos años y el incremento significativo que ha determinado en la demanda de plazas escolares en los centros de todas las localidades del municipio, en los que, según manifestaba, se han venido efectuando distintas acciones de ampliación de sus espacios que permitan albergar al numeroso alumnado que demanda plaza escolar.

El informe ha confirmado igualmente el incremento que ha experimentado en concreto el alumnado del centro ubicado en la localidad a que se refiere la queja, que ha pasado de albergar 18 grupos en el curso escolar 2003-2004, a 23 grupos en el curso 2008-2009.

Sin embargo, pese a las distintas ampliaciones realizadas en el centro y a la instalación de un aula modular, la capacidad del mismo no soportaba los 23 grupos autorizados para el presente curso escolar, razón por la cual se decidió, con el acuerdo de los dos centros implicados y de la comunidad educativa, escolarizar dos grupos de infantil en las nuevas instalaciones del instituto de educación secundaria de la localidad, puntualizándose que estas aulas han sido dotadas con el material necesario para el correcto funcionamiento de los grupos, además de tener un acceso independiente y estar aisladas del resto del centro.

Se trata, según también se precisa, de una solución estrictamente temporal aplicable tan solo mientras entre en funcionamiento el nuevo colegio de educación infantil y primaria que actualmente se construye en un solar ubicado frente al instituto, cuyas obras se prevé que estén concluidas en el año 2010, disponiendo entre tanto los alumnos en el citado instituto de profesorado, instalaciones y equipamiento que han sido objeto de las adaptaciones necesarias para que respondan en todos los aspectos a los requisitos mínimos previstos para las aulas de educación infantil en la normativa educativa vigente (08013372).

También ha planteado un supuesto de desajuste entre el volumen de la oferta y la demanda de plazas escolares el promovente de una última queja, que se ha referido a la insuficiente oferta de plazas escolares sostenidas con fondos públicos destinadas a niños de 3 años que se realiza en determinada barriada de Madrid en la que tiene fijado su domicilio, mencionando en concreto el hecho de que alrededor de cien niños de la referida edad, que habían solicitado plaza en dos de los colegios públicos ubicados en la misma, habían visto denegadas sus solicitudes al no alcanzar el número de plazas ofertadas para atender todas las solicitudes formuladas.

El reclamante añadía que los indicados alumnos no han obtenido plaza en ningún otro de los colegios de la barriada, situación ante la que manifestaba su malestar por lo que consideraba una deficiente programación de la oferta de plazas sostenidas con fondos públicos que, a su juicio, podría corregirse poniendo en funcionamiento nuevas aulas para alumnos de 3 años, preferentemente en alguno de los dos centros mencionados o en algún otro de la misma zona en los que, al parecer, existían espacios disponibles.

La Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid ha puntualizado que el número de alumnos, que habiendo demandado alguno de los dos centros en primera opción no fueron escolarizados en los mismos, al haber sido asignadas las vacantes existentes en ellos a otros alumnos con mayor puntuación, fue mucho más reducido –cuarenta y tres en total– que el que mencionaba el reclamante, y ha manifestado igualmente que a estos alumnos la comisión de escolarización les ha asignado plaza en otros colegios del distrito correspondiente, en los que había vacantes, en alguno de los cuales existían todavía puestos escolares libres una vez finalizado el proceso de admisión, por lo que, según implícitamente se deduce de la respuesta recibida, no se ha juzgado preciso habilitar las nuevas unidades que demandaba el reclamante (08008700).

Conviene recordar, para valorar adecuadamente los supuestos que a título de ejemplo se han mencionado hasta aquí de entre otros similares que en este ejercicio ha tratado esta Institución, que la educación infantil tiene en sus dos etapas (0-3 y 3-6 años) "carácter educativo" según determina en su artículo 14 la vigente Ley Orgánica de

Educación y, por lo tanto, forma parte del derecho fundamental a la educación del que todos han de disfrutar. Por ello el legislador, consciente de las insuficiencias estructurales e instrumentales para hacer efectivo el derecho, aun partiendo del carácter voluntario de la escolarización, ordena a las administraciones públicas promover el incremento progresivo de las plazas ofertadas en el primer ciclo (artículo 15.1) y establece la gratuidad del segundo ciclo, gratuidad inaplicable si no hay plazas públicas o sostenidas con fondos públicos suficientes, lo que a su vez ha llevado al legislador a ordenar la incorporación progresiva en los sucesivos Presupuestos Generales del Estado de los créditos necesarios para ello.

Cabe pues reclamar desde aquí el cumplimiento de estos mandatos normativos para hacer efectivo un derecho legalmente reconocido, cuya garantía ha de supervisar esta Institución y que requiere la acción positiva de las administraciones públicas y singularmente las educativas, así como también las locales, que son las obligadas a ofertar plazas escolares hoy por hoy todavía insuficientes.

En otro orden de cosas, cabe mencionar que en el apartado sobre educación e inmigración incluido en el Informe de 2007 se hizo ya amplia referencia a los problemas que encontraban alumnos extranjeros en edad de cursar enseñanzas obligatorias para lograr su escolarización en la ciudad de Melilla, así como a la tramitación que de las correspondientes quejas efectuó esta Institución ante la Dirección Provincial del actual Ministerio de Educación, Política Social y Deporte en la referida ciudad autónoma, y de las dificultades que en el curso de la misma encontró el Defensor del Pueblo para que por la referida dirección provincial se concretasen las situaciones de hecho y, eventualmente, las razones jurídicas que impidiesen la escolarización de los solicitantes.

En el curso del año 2008, y con la finalidad de obtener los datos particularizados que permitiesen determinar la adecuación jurídica de la actuación seguida en relación con cada uno de los alumnos, esta Institución prosiguió su intervención ante la dirección provincial, y al propio tiempo, a la vista de la descripción genérica que la misma venía efectuando en sucesivos informes, sobre los requisitos documentales que se exigían a los alumnos extranjeros para obtener su escolarización en la Ciudad Autónoma de Melilla, el Defensor del Pueblo ha considerado conveniente iniciar una intervención ante la Subsecretaría del Ministerio de Educación, Política Social y Deporte, con la finalidad de recabar el punto de vista del departamento respecto de la adecuación a derecho de la línea de actuación que parecía desprenderse de los citados informes.

De acuerdo con la descripción que efectuaba la dirección provincial, los alumnos extranjeros debían aportar para lograr su escolarización, además del certificado de empadronamiento en un único domicilio del menor y de sus padres o representantes legales y del libro de familia o documento que acredite la relación entre el menor y el adulto solicitante de plaza, documento nacional de identidad o tarjeta de identidad de extranjeros del menor y de sus padres o personas que ejerzan la patria potestad.

Esta última exigencia documental, que venía, en definitiva, a condicionar el acceso al sistema escolar de la ciudad autónoma de los alumnos extranjeros a la acreditación de la regularidad de su estancia en España, vulneraba, a juicio del Defensor del Pueblo, el tenor literal del artículo 9.1 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos

y libertades de los extranjeros en España y su integración social, en la redacción dada al mismo por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, que reconoce, como no puede ser de otra manera a la vista del artículo 27.1 de la Constitución Española, el derecho a la educación básica a todos los alumnos extranjeros cualquiera que sea su situación administrativa en España.

La anterior interpretación había sido revalidada por el Tribunal Constitucional, en fechas todavía recientes cuando se inició el referido trámite, que en su Sentencia número 236/2007, de 7 de noviembre, al pronunciarse sobre la constitucionalidad del apartado 3 del artículo 9 de la Ley de extranjería, ya mencionado, había declarado que de la recta interpretación del artículo 27.1 de la Constitución Española y, en general, de las disposiciones constitucionales relativas al derecho a la educación, efectuada de conformidad con la Declaración Universal de los Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales, se obtiene que "el derecho a la educación, garantizado en el artículo 27.1 de la Constitución Española, corresponde a 'todos', independientemente de su condición de nacional o extranjero, e incluso de su situación legal en España".

Según continuaba señalando el Tribunal, "Esta conclusión se alcanza interpretando la expresión del artículo 27.1 de la Constitución Española de acuerdo con los convenios internacionales citados, donde se utilizan las expresiones 'toda persona tiene' o 'a nadie se le puede negar' el derecho a la educación".

Añadía el alto tribunal que "el acceso a los establecimientos escolares y el derecho a utilizar, en principio, los medios de instrucción que existan en un momento determinado, debe garantizarse, de acuerdo con el artículo 1 de la Carta Europea de Derechos Humanos (CEDA), "a toda persona dependiente de la jurisdicción de un Estado contratante". Esta expresión, concluye el Tribunal, contenida en el artículo 1 de la CEDA, interpretada conjuntamente con el artículo 14 del mismo texto, "debe entenderse que incluye también a aquellas personas no nacionales que se encuentren en una situación irregular o ilegal".

Esta Institución, en consecuencia, solicitó de la Subsecretaría del Ministerio de Educación, Política Social y Deporte la emisión de un informe en el que se expresase el punto de vista del departamento sobre la adecuación jurídica de la línea de actuación que ha manifestado seguir la Dirección Provincial en Melilla en relación con la escolarización de menores extranjeros.

La Dirección Provincial en Melilla ha manifestado, en respuesta a la solicitud de información más arriba referenciada, que en el ámbito de la ciudad autónoma se escolariza en todo caso a los alumnos españoles con domicilio legal acreditado en la misma, así como a los alumnos extranjeros con residencia en la ciudad acreditada a través de tarjeta de residencia y del padrón municipal, así como a los menores extranjeros tutelados por la Consejería de Bienestar Social de la Ciudad de Melilla cuando se solicite por esta última.

De acuerdo con la descripción de la dirección provincial la aplicación de los tres supuestos anteriores había dado ya lugar a una importante saturación en la red de los puestos escolares en los centros de la ciudad, con ratios que superan lo máximo establecido por la normativa vigente: 1/27 en educación infantil y primaria, y 1/33 en educación secundaria.

Añadía la dirección provincial que "considerando el carácter fronterizo de la ciudad (70.000 habitantes), rodeada de una población de más de un millón de habitantes del vecino reino, de los que aproximadamente un 35 por ciento son menores de 17 años, con una circulación de entrada y salida diaria de extranjeros residentes en las inmediaciones que ronda los 30.000 diarios y con unas características socio-económicas del entorno de población masificada con escasa cultura y paupérrimos medios económicos, podemos pensar que este tipo de alumnos con residencia legal en Marruecos podría constituir la punta de lanza de un colectivo que si demandara puestos escolares excedería nuestra capacidad para atenderlos al superar en mucho nuestras disponibilidades".

Por su parte, la Subsecretaría del Ministerio de Educación, Política Social y Deporte, y la Dirección General de Ordenación y Cooperación Territorial del mismo departamento, que sucesivamente han enviado informes jurídicos sobre la cuestión planteada, han manifestado, en términos coincidentes con la postura mantenida por esta Institución, que "conforme a una interpretación textual, contextual y teleológica, debe entenderse el artículo 9.1 de la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, en el sentido de referirse a un colectivo de posibles alumnos que se encuentran en España no de manera casual o accidental, sino que permanecen en territorio nacional, sea la suya una situación regular o irregular, y tienen un documento que acredite dicha estancia, además del identificativo de su nacionalidad.

En definitiva, a juicio del Ministerio de Educación, Política Social y Deporte, resulta totalmente congruente con una interpretación constitucional de la normativa reguladora, la exigencia por parte de la dirección provincial de un documento que acredite que el futuro alumno está en España, como es la certificación de su inclusión en el padrón municipal, documentación que, por otro lado, no prejuzga su situación regular o irregular, legal o ilegal.

En cambio, no resulta compatible con dicha interpretación la exigencia de la tarjeta de residencia, bien sea en relación con los alumnos de la enseñanza obligatoria como en la posobligatoria".

Esta Institución ha manifestado a las distintas instancias del Ministerio de Educación, Política Social y Deporte, ante las que se ha efectuado la tramitación descrita, que entiende jurídicamente aceptable la configuración en los términos expresados por la Subsecretaría del departamento de la documentación exigible a efectos de escolarización de menores extranjeros en la ciudad de Melilla, siempre que a efectos de empadronamiento no se exijan más requisitos que los que se derivan de la normativa sobre régimen local de aplicación, ni, en concreto, requisitos que de alguna manera restrinjan o impidan el empadronamiento de extranjeros cuya situación en nuestro país no sea regular.

La anterior información –sin perjuicio de las actuaciones informativas que realiza la dirección provincial ante los demandantes de plaza, atendiendo a las instrucciones que, según también se manifestaba en el informe de la Dirección General de Evaluación y Cooperación Territorial, tenía previsto dictar el departamento– ha sido trasladada por el Defensor del Pueblo a los promoventes de las quejas mencionadas, a los que ha sugerido la formulación de nuevas solicitudes de asignación de plaza, documentadas atendiendo a la postura mantenida por la citada dirección general (07005946, 07007568, 07009910, 07016805, 07016895 y 07017127).

Han continuado formulándose en este ejercicio quejas, relacionadas con la interpretación y aplicación que realizan determinados institutos de educación secundaria de la Comunidad de Madrid, de las prescripciones que en la normativa sobre admisión de alumnos y matriculación de los mismos en los centros en los que se les hubiera adjudicado plaza, imponen la necesidad de que acrediten su identidad en el curso de los procedimientos correspondientes, a cuyo efecto ciertos institutos exigían, a juzgar por el contenido de las quejas planteadas, la aportación del documento denominado número de identificación de extranjeros (NIE), del que no disponen en muchas ocasiones los alumnos extranjeros que se encuentran en nuestro país, lo que determina una injustificada restricción del derecho que les asiste a cursar estudios posobligatorios en nuestro país, en los términos en que está definido en la normativa vigente.

En informes anteriores, y en concreto en el apartado sobre educación e inmigración relativo al ejercicio 2007, se hizo una descripción de los problemas a que daba lugar la práctica de algunos institutos de exigir en todos los casos el referido documento, tanto a efectos de matriculación como en los procedimientos de expedición de títulos correspondientes a enseñanzas posobligatorias, haciéndose igualmente referencia en este último informe a la postura que en el aspecto indicado mantenía la Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid, a cuyo juicio la acreditación de su identidad por los alumnos en el curso de los mencionados procedimientos no debía necesariamente producirse a través del número de identificación de extranjeros, sino que, a tales efectos, debían considerarse válidos otros documentos, entre ellos el pasaporte o documento de viaje equivalente.

Los supuestos concretos que se han planteado en este ejercicio por reclamantes que denunciaban la, a su juicio, cuestionable exigencia del documento mencionado por ciertos institutos de la Comunidad de Madrid, han sido tramitados ante su Consejería de Educación que, en todos los casos en que ha dado ya respuesta a la solicitud de información planteada, ha confirmado la postura interpretativa inicialmente mantenida y ha expresado su intención de recordar a los centros docentes correspondientes el cumplimiento en sus propios términos de las instrucciones dictadas en su momento en la referida materia (07017610, 08018090 y 08020897).

También la concentración en centros determinados de alumnado procedente de la inmigración ha dado lugar, como en años anteriores, a la formulación de quejas de entre las que se hace referencia a continuación a dos relativas a las Comunidades Autónomas de Madrid y de Murcia.

En el primer caso, una queja referida al ámbito de la Comunidad de Madrid, la reclamante manifestaba su malestar ante la progresiva concentración de alumnado procedente de la inmigración apreciable en determinado colegio público de una localidad de la periferia de Madrid capital, en el que sus hijos, de 10 y 4 años de edad, realizaban sus estudios.

Según señalaba, el citado centro presentaba ya desde hace varios cursos un volumen importante de alumnado extranjero perteneciente a culturas y lenguas diferentes que, no obstante, se habían ido integrando escolarmente sin grandes dificultades ni problemas de convivencia.

Sin embargo, de acuerdo con su descripción, la situación había cambiado considerablemente en los últimos años, en los que se habían incorporado al centro, cada vez en mayor proporción, alumnos de origen inmigrante, lo que determinaba que su presencia en las aulas de los cursos iniciales, como las de educación infantil, fuese mayoritaria, hasta el punto de que en determinados grupos la práctica totalidad de los alumnos eran de origen extranjero.

Señalaba la reclamante que la situación expuesta repercutía de forma negativa en el clima de convivencia en el centro docente, debido tanto a problemas de comunicación, al no hablar muchos alumnos el castellano, como a las diferentes costumbres de alumnos procedentes de otros países y a la falta de asunción por los mismos de las normas de conducta propias del ámbito escolar, situación que, a su vez, repercutía muy negativamente en el desenvolvimiento de las actividades escolares y en la calidad del proceso educativo de todos los alumnos escolarizados en el mismo.

Añadía que, aunque la dirección del centro venía poniendo de manifiesto, desde el año 2003, ante las instancias competentes de la Administración educativa madrileña, las dificultades que generaba la situación expresada, en sucesivos procesos de admisión se había continuado asignando plaza en el centro a un volumen considerable de alumnado procedente de la inmigración, hasta llegar a la situación actual, que la reclamante valoraba como de deterioro de la convivencia y de las condiciones necesarias para un adecuado desenvolvimiento de la actividad educativa en el colegio.

En el segundo supuesto, el promovente de la queja denunciaba asimismo la muy desigual distribución del alumnado de origen inmigrante entre los centros docentes de determinada localidad de la Región de Murcia que, según señalaba, repercutía muy negativamente en su integración escolar y social, y dificultaba el adecuado desenvolvimiento del proceso educativo del alumnado de ciertos colegios públicos en los que se concentraba el alumnado de la indicada procedencia.

El reclamante señalaba que el municipio había experimentado en los últimos años un notable incremento de su población, determinado fundamentalmente por la afluencia de familias inmigrantes, que representaban ya algo más del 20 por ciento de sus habitantes. En el ámbito escolar la composición de la población indicada se traducía en la escolarización en los colegios públicos y privados concertados de la localidad, en los niveles de educación infantil y primaria, de más de 1.700 alumnos inmigrantes, que representan alrededor del 18 por ciento de la población escolar.

Este alumnado, según señala el reclamante, resulta escolarizado en centros públicos en porcentaje muy superior al que representa su peso específico en la escolarización de los alumnos de la localidad. Así, mientras el sector público escolarizaba en términos generales el 86,2 por ciento de los alumnos de educación infantil y primaria, este porcentaje se elevaba al 94,71 por ciento cuando se trata de alumnos inmigrantes, mientras los centros privados que escolarizaban el 13,98 por ciento de todos los alumnos sólo atendían en sus aulas el 5,29 por ciento del total de la población escolar de origen inmigrante.

Esta descompensación en la distribución del alumnado de origen inmigrante entre los centros de titularidad privada y pública, venía acompañada por la concentración del mismo alumnado en determinados centros de la red pública, en los que, en ocasiones, el número de alumnos de origen inmigrante escolarizado superaba el de alumnos

autóctonos, situación que implicaba, a juicio del reclamante, un obstáculo muy grave para la integración del referido alumnado.

Ante situaciones como la expuesta no se adoptaban, según señalaba el promovente de la queja, medidas tendentes a corregirla, como sería exigible de acuerdo con la legislación educativa vigente, sino que, por el contrario, se permitía que el desequilibrio ya existente se incrementase curso tras curso, como resultado de los procesos de admisión de alumnos, señalando el reclamante que, en concreto, en el último proceso celebrado para la asignación de plazas para el curso 2008-2009, varios centros docentes públicos habían visto incrementarse significativamente el porcentaje de alumnos inmigrantes que escolarizaban, que alcanzaba en algunos centros porcentajes muy superiores al 18 por ciento que globalmente representa el volumen de este alumnado en la localidad, y a los que escolarizan otros centros públicos de la misma zona.

Las administraciones educativas consultadas en relación con cada uno de los dos supuestos planteados (Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid, y Consejería de Educación, Ciencia e Investigación de la Región de Murcia), han remitido hasta el momento informes en los que básicamente se explican las situaciones cuestionadas, como resultado del ejercicio por los padres de los alumnos extranjeros de su derecho a la elección de centro educativo para sus hijos, sin aportar en ninguno de los dos supuestos información respecto del número y porcentaje sobre el conjunto del alumnado que representa el alumnado de origen inmigrante en cada uno de los centros públicos y privados concertados de las localidades respectivas, ni tampoco respecto de las medidas adoptadas para corregir eventuales desequilibrios en la distribución de este último entre los mencionados centros.

En los momentos en que se redacta este informe esta Institución se encuentra a la espera de que por las respectivas administraciones se aporten los datos mencionados, necesarios para valorar la situación existente y la adecuación de la actuación seguida por la Administración educativa competente en cada caso (08006828 y 08012115).

7.1.3. Admisión de alumnos

En la indicada materia parece necesario hacer referencia a la tramitación iniciada de oficio por el Defensor del Pueblo, a raíz de la publicación de noticias de prensa que se referían a la valoración por determinado centro de educación infantil concertado de Madrid, en calidad de criterio de libre disposición, que de acuerdo con la normativa vigente están autorizados a establecer los centros docentes, de circunstancias de las que se deducía la condición de practicantes de la religión católica de los padres solicitantes de plaza.

De acuerdo con las citadas informaciones, el punto de libre disposición con el que, de acuerdo con la citada normativa, pueden los centros valorar “situaciones relevantes apreciadas justificadamente”, se atribuía, en la escuela de educación infantil mencionada, a “los padres casados por la Iglesia, niños bautizados, hijos en catequesis o certificado parroquial que especifique que hay una clara vivencia de la fe”.

La valoración de circunstancias como las expuestas, en la medida en que sitúa en mejores condiciones a determinados solicitantes de plaza por el hecho de ser sus padres observantes de la religión católica, resultaría contraria al principio constitucional de igualdad, al implicar una discriminación por razones religiosas para el resto de los solicitantes de plaza, e incurría, además, en vulneración de la normativa legal vigente en materia de admisión de alumnos –Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación–, en la que, de manera acorde con el citado principio constitucional, se señala que las decisiones en materia de admisión de alumnos no pueden incurrir en discriminación por razones de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.

La Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid, ante la que se inició la referida actuación de oficio, después de contrastar a través de las actuaciones de inspección necesarias la efectiva aplicación por el centro del criterio de libre disposición expresado, entendió que el mismo no se ajustaba a la normativa vigente reguladora de los procesos de admisión de alumnos, y requirió al centro para que realizase una nueva baremación de las solicitudes recibidas en la que se excluyera el criterio mencionado, requerimiento que ha sido atendido por el centro previa adopción del oportuno acuerdo por su consejo escolar (08008425).

Hace también referencia al ámbito de gestión de la Comunidad de Madrid la queja planteada por la madre de una niña en edad de cursar la educación infantil, que cuestionaba la forma en que –de acuerdo con la Resolución de 1 de febrero de 2008, de la Viceconsejería de Educación, por la que se ordena el proceso de admisión de alumnos para el curso 2008-2009– se calcula la renta anual per cápita de la unidad familiar a efectos de asignación de la puntuación correspondiente al criterio de rentas familiares.

Señalaba la reclamante que, de acuerdo con la mencionada resolución, a los citados efectos de cálculo de la renta anual per cápita y para determinar el número de integrantes de la unidad familiar, se considera que forman parte de la misma los cónyuges no separados legalmente y los hijos menores que convivan con éstos, o los mayores de edad sujetos a la patria potestad, o incapacitados judicialmente.

En definitiva, señalaba la reclamante que, de acuerdo con la previsión anterior, en los supuestos de unidades familiares de hecho en las que los padres no se encuentran casados, tan solo se computa como miembro de la unidad familiar a uno de los padres, y únicamente se computan sus rentas para determinar las rentas familiares, todo lo cual se traduce en un trato comparativamente más favorable para estas últimas familias que para las constituidas sobre la base de un matrimonio legal, cuyas rentas son computadas íntegramente a efectos de determinación de la renta per cápita familiar y tienen por ello menos posibilidades de que sus hijos obtengan puntuación por el criterio de admisión correspondiente y, en definitiva, menos posibilidades también de que logren las plazas escolares solicitadas.

La Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid ha respondido a la solicitud de información planteada sobre la indicada cuestión, manifestando que con el objeto de incluir a las parejas de hecho dentro de la definición de unidad familiar, la Comunidad de Madrid tiene previsto modificar la orden sobre proceso de admisión de alumnos en centros sostenidos con fondos públicos (08007950).

Por su parte, el Síndic de Greuges de Cataluña, a raíz de una queja que le había sido planteada en relación con los efectos que se derivan de la aplicación del artículo 84, apartados 2 y 5, de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, solicitó la intervención del Defensor del Pueblo respecto de la posible discriminación que para determinados alumnos se deriva, a su juicio, de los referidos preceptos legales.

En concreto, según señalaba el Síndic de Greuges, en la citada queja venía a manifestarse que la aplicación del artículo 84.5 de la Ley Orgánica de Educación, según el cual "los centros públicos adscritos a otros centros públicos, que impartan etapas diferentes, se considerarán centros únicos a efectos de aplicación de los criterios de admisión del alumnado", provoca que los alumnos con hermanos que están estudiando en un centro de primaria tengan más oportunidades de acceder a las plazas de centros de secundaria adscritos a aquel, en comparación con los alumnos que son hijos únicos.

Manifestaba el citado comisionado autonómico que los puntos correspondientes a "existencia de hermanos matriculados en el centro" (según establece el artículo 84.2) parecían lógicos, en opinión del promovente de la queja planteada, cuando intentan favorecer la agrupación familiar de los hermanos en un mismo centro. Sin embargo, la aplicación del mencionado artículo provoca que los puntos correspondientes al citado supuesto computen en el proceso de admisión también para los casos de alumno que accede a un centro de secundaria con hermanos pequeños en el centro de primaria adscrito (a pesar de que sean centros geográficamente diferenciados, y de que la aplicación de dicho criterio no favorezca la agrupación familiar de los hermanos en un mismo centro).

El Síndic de Greuges entendía que podría producirse una discriminación de los hijos únicos, como consecuencia de la aplicación de las previsiones de la Ley Orgánica de Educación mencionadas, e instaba la intervención del Defensor del Pueblo en relación con el indicado supuesto.

En la respuesta que la Secretaría de Estado de Educación y Formación del Ministerio de Educación, Política Social y Deporte ha dado al escrito por el que esta Institución le dio traslado del planteamiento expresado, se hace referencia a los preceptos –contenidos en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación– que definen el marco legal de aplicación en materia de admisión de alumnos en centros públicos y privados concertados, de los que se desprende la necesidad de que en los supuestos en que el volumen de las demandas de plaza formuladas por alumnos de centros adscritos no haga posible la asignación de plazas a todos los solicitantes, la adjudicación de las mismas se produzca en base a los criterios objetivos de admisión definidos en la ley orgánica mencionada, expresándose igualmente, en relación con el mecanismo de adscripción entre centros docentes a efectos de admisión de alumnos a que en concreto se refiere la queja planteada, que corresponde a las administraciones educativas autonómicas establecer el procedimiento y las condiciones a que debe ajustarse la adscripción.

En definitiva, en el informe aportado se realiza una interpretación sistemática de los preceptos de la Ley Orgánica de Educación, reguladores del régimen de admisión de alumnos en los centros docentes, de los que la Secretaría de Estado deduce que en los supuestos de insuficiencia de plazas mencionados la propia necesidad legal de que su asignación entre alumnos de centros adscritos se produzca en términos de transparencia y objetividad, impone la aplicación de los criterios establecidos legalmente a tales efectos.

En cuanto a los efectos supuestamente discriminatorios de la aplicación de uno de los citados criterios legales de admisión, el de existencia de hermanos matriculados en el centro en supuestos en que la solicitud para asignación de plaza en un centro se formule por alumnos que tengan hermanos escolarizados no en el propio centro sino en otro adscrito al mismo, el informe viene implícitamente a señalar que será de la concreción reglamentaria por cada Administración autónoma de los preceptos contenidos en la Ley Orgánica de Educación en materia de adscripción, así como de la aplicación de las normas administrativas correspondientes, de las que podrían derivarse tales efectos en el supuesto de que la regulación que se efectuase para los distintos ámbitos autonómicos, de las condiciones que deben cumplirse o criterios que hayan de aplicarse para decidir la adscripción, no proporcionase justificación objetiva a la aplicación del mencionado criterio en los supuestos ya mencionados.

En este sentido, esta Institución entiende que la finalidad a que tiende el criterio de admisión mencionado es tanto la de facilitar a las familias la organización de los desplazamientos escolares de sus hijos, como la de hacer posible que los niños de una misma familia reciban el mismo tipo de educación y en un mismo contexto escolar y social.

Ambas finalidades parecen obtenerse en Cataluña, a juicio de esta Institución, al aplicar en los supuestos indicados el criterio de hermanos escolarizados en el centro, dada la concreción de los criterios que han de tenerse en cuenta a efectos de la adscripción entre centros efectuada para el ámbito de gestión de dicha comunidad autónoma –Decreto 75/2007, de 27 de marzo–, en la que se establece que a tales efectos habrán de tenerse en cuenta, entre otros criterios, "… la relación entre los proyectos educativos y curriculares de los centros a adscribir y el centro o centros receptores, el carácter propio, si fuera el caso […] y la proximidad entre los centros" (07028127).

La promovente de otra queja, a la que en el correspondiente proceso de admisión de alumnos para el curso 2007-2008 se le asignó plaza para cursar enseñanzas del Ciclo Formativo de Grado Superior de Diseño y Producción Editorial en determinado centro privado concertado de Madrid, cuestionaba la negativa del centro a formalizar su matrícula en el mismo por tratarse, según se le manifestó, de un centro que escolarizaba sólo alumnado masculino, deduciéndose al propio tiempo de la queja que por parte de la comisión de escolarización correspondiente no se había adoptado medida alguna dirigida a obtener la admisión de la alumna en dicho centro o a la adjudicación de puesto a la misma en cualquier otro de los cuatro centros de la Comunidad de Madrid que impartía las enseñanzas mencionadas.

Los datos remitidos por la interesada y los remitidos posteriormente por la Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid, han permitido a esta Institución deducir que solicitó la asignación de plaza para cursar las citadas enseñanzas de formación profesional de grado superior en determinado centro privado concertado, que le fue asignada no obstante su condición femenina y a pesar del hecho de haber establecido aquel, como parte de su carácter propio, la educación diferenciada dirigida al alumnado masculino, desprendiéndose asimismo de las actuaciones practicadas que en ningún momento del proceso fue advertida la alumna, ni por el centro ni por la comisión de escolarización competente, de la limitación establecida por el centro, de la que sólo tuvo conocimiento

cuando se personó en el mismo para formalizar su matrícula, momento en el que se le informó de que no resultaba posible su matriculación por causa de la inclusión en el ideario del centro del principio de educación diferenciada ya expresado.

No obstante, la Consejería de Educación parecía valorar como adecuada la forma de actuación seguida por los mismos, y no había considerado preciso tomar iniciativas tendentes a evitar en lo sucesivo situaciones como la descrita, a pesar de las dificultades que de la misma se habían derivado para la alumna, y previsiblemente para otras participantes en el proceso de admisión.

Esta Institución ha considerado oportuno, por consiguiente, formular a la Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid una recomendación dirigida a instar la adopción de las iniciativas precisas para lograr, cuando menos, que los alumnos que solicitan plaza en los procesos de admisión que se celebran en centros docentes concertados, a efectos de asignación de plazas de ciclos formativos de formación profesional, estén informados en todo momento, a lo largo de la evolución de los mismos, de las previsiones que eventualmente se contengan en los documentos que definan el carácter propio de determinados centros privados concertados, que pudieran implicar límites en cuanto al acceso a dichos centros de determinados solicitantes.

La resolución ha sido aceptada por la Administración educativa madrileña (07030621).

La promovente de una última queja, que cursa estudios universitarios de traducción e interpretación, con la lengua inglesa como primer idioma, manifestaba a esta Institución su desacuerdo ante la actual configuración normativa de los criterios de admisión de alumnos en las escuelas oficiales de idiomas, dependientes de la Consejería de Educación de la Junta de Andalucía, al establecerse en la misma un criterio preferencial, a efectos de adjudicación de plazas en los mencionados centros, en beneficio de quienes cursan determinadas enseñanzas de régimen general que se refiere sólo a los alumnos de educación secundaria obligatoria y de formación profesional que soliciten la admisión en un idioma distinto al que estén cursando como primer idioma en las citadas enseñanzas.

La reclamante cuestiona esta última circunstancia, es decir, la limitación de la indicada preferencia a los alumnos que cursan las enseñanzas de régimen general expresadas, que copan casi en su totalidad las plazas convocadas, especialmente cuando se trata de idiomas, como el japonés que desea cursar la interesada, de los que la oferta de plazas que se realiza es muy reducida, privando de toda posibilidad de obtener su adjudicación a cualquier otro solicitante, incluso en supuestos en que los demandantes de plaza, al igual que los alumnos que se benefician de la aplicación del criterio preferencial mencionado, se encuentran cursando simultáneamente otros estudios –como los universitarios que realiza la reclamante– que desean completar adquiriendo conocimientos de un segundo idioma.

El trámite informativo practicado ante la Consejería de Educación de la Junta de Andalucía no ha permitido a esta Institución contrastar, tal y como pretendía, las razones a que respondiera la delimitación del criterio preferencial expresado en los términos que cuestiona la reclamante.

No obstante, el estudio más detallado de los distintos aspectos de la cuestión planteada ha permitido concluir inicialmente que el hecho de que en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía no se conceda preferencia a los alumnos universitarios, para estudiar en las escuelas oficiales de idiomas lenguas distintas de las que estén cursando como parte de sus estudios superiores, podría encontrarse en la circunstancia de que habitualmente las universidades contemplan dentro de su oferta formativa la posibilidad de que los alumnos completen sus conocimientos cursando en centros específicos de la propia universidad enseñanzas de idiomas, así como la de convalidarlas en determinadas condiciones por los créditos de libre configuración que deban cursar como parte de sus estudios universitarios.

No obstante, también ha podido contrastarse que la oferta de enseñanzas de idiomas que realizan las escuelas oficiales de idiomas y las universidades puede no ser idéntica, por extenderse a idiomas en parte diferentes o por otras causas, como tampoco son iguales las tasas académicas o precios establecidos por cada una de ellas habitualmente superiores en el caso de las universidades, por lo que, entiende esta Institución, y así se ha expresado al término de la tramitación efectuada, que la Administración educativa de Andalucía, al menos en determinadas condiciones y en atención a las circunstancias expresadas, debería estudiar la conveniencia de primar el acceso de los estudiantes universitarios a las escuelas oficiales de idiomas (08010464).

7.1.4. Ordenación académica

En el presente apartado se van a tratar quejas que aluden en sentido estricto a aspectos de la ordenación académica de diferentes enseñanzas, y otras más o menos conexas que por razones sistemáticas ha parecido oportuno incluir aquí.

Agrupando las actuaciones que van a describirse por razón del nivel educativo a que se refieren, parece oportuno comenzar mencionando una queja cuyo promovente, director de determinado colegio privado concertado de la ciudad de Badajoz, cuestionaba en la misma el contenido de determinada instrucción dictada en marzo de 2008 por la Consejería de Educación de la Junta de Extremadura, relativa a determinado "Plan específico de refuerzo para la consecución de los niveles imprescindibles de promoción y titulación", en las que únicamente se preveía la asignación de ayudas destinadas a sufragar las correspondientes actividades a los centros de titularidad pública dependientes de la consejería que impartiesen educación secundaria obligatoria.

La instrucción mencionada contemplaba, en efecto, la articulación por los centros de programas específicos de refuerzo adicionales de los que se contemplan en la Orden de 26 de noviembre de 2007, sobre evaluación del alumnado de educación secundaria obligatoria, orientados a la consecución por los alumnos que cursaban el referido nivel educativo de los aspectos básicos correspondientes a asignaturas en las que el índice de alumnado con dificultades de promoción es mayor, limitándose tan solo a los centros públicos la aportación por la consejería de los recursos económicos necesarios para sufragar los gastos que se derivasen del horario lectivo adicional que debían realizar los profesores que impartieran las áreas correspondientes, los relativos al desempeño de

las funciones de coordinación del plan en cada centro y los que generara el transporte y, eventualmente, el comedor escolar de los alumnos destinatarios del mismo.

El reclamante consideraba que la limitación a los centros públicos de las previsiones expuestas implicaba una diferencia de trato para el alumnado de educación secundaria obligatoria escolarizado en centros privados concertados, a la que, a su juicio, debía atribuirse carácter discriminatorio, en la medida en que, según entiende, las circunstancias que motivaron el establecimiento y financiación del citado plan específico –según el preámbulo de las instrucciones, el mayor índice de alumnado con dificultades de promoción en materias determinadas– afectan a los alumnos, al margen de cuál sea la titularidad del centro en el que estuvieran escolarizados, por lo que no cabía entender que existiese razón objetiva alguna que justificase el distinto tratamiento que se daba al alumnado de unos y otros centros.

La Consejería de Educación ha admitido que los fondos complementarios para el desarrollo de las actuaciones específicas previstas en la instrucción, se han aportado tan solo en el ámbito de los centros públicos. Según también se ha señalado, el presupuesto destinado a este tipo de ayudas complementarias no permite atender a todo el alumnado de la enseñanza pública que presenta dificultades de aprendizaje, por lo que las mismas se han limitado a centros públicos en atención a la circunstancia de ruralidad de una buena parte de los centros educativos de la enseñanza pública, del alto porcentaje de alumnado inmigrante y de la necesidad de compensación o situación de desventaja social del alumnado que escolariza.

Sin embargo, en la instrucción cuestionada no se contiene precisión alguna que condicione las ayudas a los centros públicos que en la misma se establecen a la concurrencia en su alumnado de necesidades en materia de compensación educativa sin que, de otra parte, la respuesta de la consejería justifique el hecho de que queden excluidos de entrada todos los centros privados concertados que, al igual que los públicos, pueden escolarizar y de hecho escolarizan –como en el caso del centro concertado al que se refiere el promovente de la queja– alumnado que, por su pertenencia a familias social y económicamente desfavorecidas, presentan mayores dificultades educativas y, con frecuencia, necesidad de que se les proporcionen los apoyos específicos gratuitos que en la resolución se contemplan únicamente para los alumnos de los centros públicos.

En definitiva, la Administración educativa competente, a juicio de esta Institución sin apoyarse para ello en una argumentación jurídica sólida, ha mantenido la adecuación jurídica de los términos de la Instrucción 3/2008, de 8 de febrero, de la Dirección General de Calidad y Equidad Educativa que cuestionaba el interesado, y entiende, en concreto, que no reviste carácter discriminatorio el hecho de que en la citada resolución se limite a los centros docentes públicos la dotación de recursos humanos para el desarrollo del plan específico de refuerzo que en la misma se contempla, obviando su concesión a los centros concertados, sostenidos igualmente con fondos públicos.

La fundamentación alegada por la consejería no parece atender, como a juicio de esta Institución parece inexcusable desde el punto de vista del principio constitucional de igualdad, al hecho de que las dificultades de promoción de los alumnos en materias determinadas, que tratan de superarse a través de las medidas de apoyo y refuerzo previstas en la citada instrucción, pueden afectar por igual a alumnos escolarizados en

centros privados concertados y en centros públicos, por lo que no parece justificado, desde el punto de vista del principio mencionado, restringir a estos últimos la posibilidad de obtener ayudas y no dar opción alguna para su obtención a los alumnos de los centros privados concertados que, en consecuencia, habrán de repercutir sobre los mismos el coste de la adopción de las medidas comprendidas en el plan específico de refuerzo previsto para los centros públicos (08006077).

En relación asimismo con el nivel de educación secundaria obligatoria, la promovente de otra queja, de nacionalidad iraní y madre de una alumna de dieciséis años de edad de la misma nacionalidad, se ha referido a los problemas que –a juzgar por la información que, al parecer, se le ha proporcionado en el instituto en el que su hija cursaba estudios de tercero de educación secundaria obligatoria– podría encontrar la misma para obtener en su momento la expedición del título correspondiente a las referidas enseñanzas, al carecer tanto ella como su hija de permiso de residencia, situación que, según al parecer se le había manifestado en el citado instituto ubicado en Madrid, supondría un obstáculo para que la alumna fuese propuesta para la expedición del título de graduado en educación secundaria.

En relación con supuestos similares al ahora planteado, esta Institución inició en su momento una tramitación de oficio ante la Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid, con el número de referencia F0200163, de la que se dedujo que, una vez constatadas las disfunciones a que daba lugar la aplicación por los centros de determinadas instrucciones, de 12 de julio de 2002, dictadas por la mencionada consejería en relación con la expedición de títulos académicos –en las que, de acuerdo con la normativa reglamentaria entonces vigente en materia de expedición de títulos académicos y de extranjería, se establecía que los centros docentes debían exigir a los alumnos extranjeros el número de identidad de extranjero (NIE) a efectos de acreditación de su identidad y para hacerlo constar en las propuestas de expedición de títulos–, se habían cursado instrucciones a los mismos centros docentes para que aceptasen como válida la aportación del pasaporte a los mismos efectos de acreditación de la identidad de los alumnos en el procedimiento de expedición de títulos académicos.

Dado que la información que parecía haberse proporcionado por el instituto a la promovente de la queja no se había producido en la línea expuesta, a la que esta Institución entendió que se ajustaría la actuación sucesiva de los centros docentes, pareció necesario iniciar el trámite de la queja para confirmar que, en efecto, los centros no exigían requisitos documentales que significasen cortapisas para la expedición de títulos a los alumnos extranjeros que no se encontrasen regularmente en España, y para interesar de la consejería, en caso contrario, que instruyese a los centros para que actuasen en la línea indicada.

En el informe aportado por la consejería se manifiesta que la acreditación por los alumnos de su identidad en los procedimientos de expedición de títulos académicos, no debe producirse en el caso de alumnos extranjeros necesariamente a través de la aportación del número de identidad de extranjero, sino que, a tales efectos, son válidos otros documentos que se mencionan en el propio informe, entre ellos el pasaporte o documento de viaje equivalente.

Todo ello, según se desprende del propio informe, se ha trasladado por la Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid a la Dirección de Área Territorial Madrid capital, para que los centros docentes bajo su dependencia procedan en forma adecuada a la línea de actuación descrita (08004922).

En relación ya con el nivel de bachillerato, el promovente de otra queja, padre de una alumna que en el curso 2007-2008 había concluido enseñanzas de cuarto curso de educación secundaria obligatoria en el instituto de una localidad de la provincia de Almería, manifestaba ante esta Institución su malestar ante el hecho de que el instituto mencionado, en el que su hija se encontraba matriculada para iniciar estudios de bachillerato, no haya implantado la modalidad de Artes de las mencionadas enseñanzas, en la vía de Artes Escénicas, Música y Danza que aquélla pretendía cursar.

Manifiesta que, aunque por parte de la Administración educativa de Andalucía se le había indicado la posibilidad de que la alumna prosiguiese enseñanzas de bachillerato en la modalidad de Artes en algún otro de los cuatro centros de la provincia que tenía implantada la referida modalidad, lo cierto es que ninguno de ellos ofertaba la vía ya mencionada de Artes Escénicas, Música y Danza que pretendía cursar la alumna, lo que le dificulta gravemente la prosecución de los estudios de bachillerato elegidos.

En el curso de la tramitación efectuada ante la Consejería de Educación de la Junta de Andalucía, ésta ha alegado razones organizativas y de economía y eficiencia para ofrecer en el curso 2008-2009 únicamente la vía de Artes Plásticas, Diseño e Imagen en la planificación de las enseñanzas de bachillerato en la modalidad de Artes para el curso mencionado, en general, en todos los institutos públicos de Andalucía, y para excluir de dicha oferta las de la vía de Artes Escénicas, Música y Danza.

Esta Institución, que ha examinado la situación mencionada a la luz de las previsiones que en materia de organización y oferta de las distintas vías y materias del bachillerato se realiza en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, no ha apreciado indicios de contravención de los preceptos legales correspondientes en los que, en definitiva, se encomienda a las administraciones educativas autonómicas la planificación en sus respectivos ámbitos de gestión de la oferta de plazas educativas, a cuyo efecto habrán de tener en cuenta las consignaciones presupuestarias existentes.

No obstante, debe señalarse que, como indicaba el promovente de la queja, la misma situación supone una grave limitación para la elección por los alumnos de Andalucía de la correspondiente opción educativa, y debe tomarse en consideración, al propio tiempo, que la mencionada ley orgánica establece que los poderes públicos han de favorecer el ejercicio por los alumnos de las referidas facultades de opción, señalándose en la misma ley que las administraciones autonómicas deben facilitar el acceso de los alumnos a enseñanzas que no estuvieran implantadas en su propio ámbito territorial, en centros ubicados en el ámbito de gestión de otras comunidades autónomas.

Dado que por la Consejería de Educación, en el supuesto planteado, no parece haberse actuado en la línea prevista en la norma legal indicada, parece oportuno instar de la misma la adopción de las iniciativas precisas –dentro del marco de cooperación entre administraciones educativas contemplado en la repetida Ley Orgánica 2/2008, de 3 de mayo, de Educación–, para hacer posible el acceso de los alumnos a las enseñanzas de bachillerato de la vía de Artes Escénicas, Música y Danza, no implantadas en la

Comunidad Autónoma de Andalucía, en centros de otras comunidades autónomas (08007857).

En lo que se refiere a las enseñanzas de formación profesional, se han planteado, además de cuestiones relacionadas con la carencia temporal de profesorado de determinado ciclo formativo, o con la insuficiente oferta de plazas de determinadas enseñanzas de formación profesional de grado superior, otras de índole más general que han aludido a la periodicidad con la que se convocan las pruebas para acceso a las enseñanzas de grado superior de quienes no posean la titulación de bachillerato establecida, y a la falta de regulación reglamentaria prevista en la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la formación profesional, del procedimiento de reconocimiento, evaluación, acreditación y registro de las competencias adquiridas a través de la experiencia profesional.

Las cuestiones puntuales mencionadas en primer lugar, ambas relativas al ámbito de gestión de la Comunidad de Madrid, se refieren al inicio de las actividades del curso 2007-2008, sin que determinado instituto de educación secundaria de una localidad del este de Madrid dispusiese del profesorado que debía impartir varios de los módulos que forman parte del ciclo formativo de "Interpretación de la lengua de signos", y a la insuficiente oferta de plazas del ciclo formativo de grado superior de la especialidad de "Anatomía patológica y citología" que se realizaba en Madrid capital.

En el informe aportado en relación con la primera de las quejas, la Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid alegaba las dificultades surgidas, para encontrar profesores con el perfil necesario para impartir determinados módulos de los que forman parte del mencionado ciclo formativo de grado superior de "Interpretación de la lengua de signos", como determinantes del retraso, de prácticamente un mes desde el comienzo del curso, con que se incorporaron al instituto de educación secundaria los profesores que debían impartir las enseñanzas de los módulos referidos.

Esta Institución, sin perjuicio de entender las dificultades que parecían haber sobrevenido para la contratación de personal docente con cualificaciones tan específicas como la requerida para la impartición de los citados módulos, requirió de la consejería que ordenase a los servicios competentes en la materia la adopción, con la suficiente antelación, de iniciativas que permitieran disponer de listas de contratación formadas por personas con la titulación y cualificación específica necesaria, a la que cupiese recurrir en su momento para lograr su contratación e incorporación a los centros en las fechas fijadas para el comienzo de las actividades lectivas.

La consejería aceptó la sugerencia del Defensor del Pueblo y manifestó que, de cara al curso 2008-2009 y para suplir las dificultades que pudieran surgir para atender las necesidades de profesorado superior de "Interpretación de la lengua de signos", así como de otros ciclos formativos, se iba a proceder inmediatamente a convocar un nuevo procedimiento para la formación de listas para la contratación de profesores especialistas en estas enseñanzas (07031135).

En cuanto a la segunda de las quejas, su promovente señalaba que había solicitado plaza para realizar, en el curso escolar 2007-2008, las enseñanzas ya mencionadas de "Anatomía patológica y citología" en determinado instituto de educación secundaria de la ciudad de Madrid y, alternativamente, en otros dos centros, sin haber obtenido la

adjudicación de plaza en ninguno de ellos a causa, según entendía, de la muy reducida oferta de puestos que en los distintos centros se realiza, ya que, según había podido deducir de las listas en que se plasmaron los resultados del procedimiento de admisión en el primero de los centros mencionados, tan solo se había adjudicado plaza de la citada especialidad a cinco alumnos y a veinte en el conjunto de todas las especialidades sanitarias que se impartían en el mismo, habiendo quedado en lista de espera un número significativo de solicitudes que tampoco habían obtenido plaza en otros centros en los que el volumen de la oferta de plazas revestía, al parecer, características similares.

La Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid ha informado de que el ciclo formativo de grado superior "Anatomía patológica y citología" se imparte en seis centros educativos en la mencionada comunidad, de los cuales uno depende de la Consejería de Sanidad y cuatro de la Consejería de Educación, mientras que el último es un centro privado sostenido con fondos públicos. El número total de plazas ofertadas en los referidos centros en dicho ciclo formativo había ascendido, según señalaba la consejería, a 152 en el curso a que aludía la queja.

La propia consejería ha señalado que la mencionada oferta de plazas se había realizado de acuerdo con el número de puestos formativos en empresas e instituciones públicas y privadas, con los que se cuenta para que los alumnos matriculados en este ciclo formativo puedan realizar el módulo profesional obligatorio "Formación en centros de trabajo", que ha de desarrollarse imprescindiblemente en un puesto real de trabajo (07029507).

Ha planteado una cuestión de índole más general la promovente de otra queja, madre de un alumno que ha concluido enseñanzas de formación profesional de grado medio, que cuestionaba el hecho de que por la Consejería de Educación de la Generalitat Valenciana tan solo se efectuase una prueba anual a efectos de acceso al grado superior de las referidas enseñanzas de los alumnos que, como su hijo, no se encuentran en posesión del título de bachillerato.

Señalaba que la anterior circunstancia da una única oportunidad a los alumnos de superar las indicadas pruebas de acceso, que su hijo no había aprobado en la convocatoria de 2008, mientras que, a efectos de acceso a otras enseñanzas superiores, como las universitarias, los alumnos disponen de dos oportunidades anuales para superar las pruebas de selectividad.

Dado que en este aspecto la normativa reglamentaria de aplicación establece tan solo la necesidad de que las administraciones educativas efectúen al menos una convocatoria anual, y no contiene, en definitiva, ninguna prescripción que impida a las distintas administraciones educativas realizar un número mayor de convocatorias anuales, esta Institución decidió iniciar una tramitación de carácter informativo ante la Consejería de Educación de la Generalitat Valenciana, con la finalidad de determinar la posibilidad de que por la misma se realizasen anualmente las dos convocatorias de pruebas de acceso a la formación profesional de grado superior que están establecidas para el acceso a otros estudios superiores.

La consejería se ha referido en un reciente informe a los condicionamientos concurrentes en las pruebas (proceso de elaboración de los ejercicios de que constan, volumen de alumnos que se inscriben, número de centros y de profesores que participan

en su realización, y complejidad y duración de los cometidos que deben realizar estos últimos) que obligan a realizar en fechas que no coincidan con las de los procesos de evaluación, inscripción, admisión y matriculación de los alumnos y, en definitiva, a que su desarrollo tenga lugar necesariamente en los meses de mayo y junio. Las mismas razones impedirían, a juicio de la consejería, la celebración de una segunda convocatoria anual, al no existir otro período distinto del mencionado y anterior al comienzo de las clases a mediados de septiembre en el que pudiera realizarse.

Esta Institución no discute las dificultades alegadas y entiende que, en todo caso, la fijación de una sola convocatoria anual no contraviene, en ningún caso, la normativa reglamentaria mencionada –Real Decreto 1938/2006, de 15 de diciembre, por el que se establece la ordenación general de la formación profesional del sistema educativo–, en cuyo artículo 26 tan solo se impone a las administraciones educativas la celebración de, al menos, una convocatoria de las pruebas de acceso cada año.

Sin embargo, el Defensor del Pueblo no puede sino dejar aquí constancia del malestar que suscita entre los alumnos y sus padres el hecho de que, tanto la Administración educativa de la Comunitat Valenciana, como otras administraciones educativas autonómicas, ateniéndose al mínimo reglamentariamente establecido, realicen una sola convocatoria anual de las repetidas pruebas, lo que da a los alumnos una única oportunidad cada curso de superar las mismas y acceder a los ciclos formativos correspondientes.

Esta Institución que, como ya se ha indicado, no advierte razones jurídicas que permitan cuestionar la situación actual, ha considerado oportuno instar desde aquí a las distintas administraciones educativas que estudien todas las posibilidades existentes de adoptar medidas organizativas que permitan incrementar la frecuencia con que actualmente se celebran las pruebas, y con ello las oportunidades de que disponen los alumnos para superarlas y para incorporarse a los estudios respectivos (08016681).

El hecho de que todavía en las fechas de comienzo de 2008, en las que se formulaba, no se hubiese aprobado la norma reglamentaria que, en desarrollo del artículo 8 de la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la formación profesional, debió regular el procedimiento también mencionado de reconocimiento, evaluación, acreditación y registro de las competencias profesionales adquiridas a través de la experiencia laboral o de vías no formales de formación, originó la formulación de otra queja, cuyo promovente se refería a las dificultades que de dicha circunstancia se le derivaban en la medida en que impedía la validación de su prolongada experiencia profesional en determinado sector productivo, y la convalidación de los módulos profesionales asociados a las respectivas unidades de competencia, a efectos de la expedición del título de formación profesional correspondiente.

Se trata de un mecanismo –previsto en el artículo 8 de la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la formación profesional– que, de acuerdo con directrices europeas, permitirá la validación del aprendizaje no formal e informal, incluyendo la experiencia laboral, con la finalidad de hacer realidad el principio de aprendizaje a lo largo de la vida, cuya falta de regulación dio ya lugar al inicio, en el año 2007, de una tramitación ante el entonces Ministerio de Educación y Ciencia, dirigida a conocer las previsiones temporales que tuviera efectuadas el referido departamento respecto de la aprobación de la norma reglamentaria correspondiente.

El citado departamento manifestó entonces, en el curso de la tramitación de la queja correspondiente similar a la ahora planteada (06037657), que los Ministerios de Educación y Ciencia, y de Trabajo y Asuntos Sociales trabajaban conjuntamente, en el seno del Consejo General de Formación Profesional, en la elaboración del oportuno texto reglamentario que estaba previsto proponer a la aprobación del Gobierno antes del término del ejercicio 2007 mencionado.

A la vista de los términos de la queja planteada, esta Institución consideró conveniente reiniciar la tramitación con la finalidad de conocer las razones a que hubiera respondido el retraso experimentado respecto de las previsiones inicialmente expresadas, así como las nuevas previsiones temporales que cupiese efectuar en cuanto a la aprobación de la repetida norma reglamentaria.

El Ministerio de Educación, Política Social y Deporte, ante el que se ha tramitado en el presente ejercicio el mencionado asunto, ha manifestado, en junio de 2008, que el grupo de trabajo constituido en el seno del Consejo General de Formación Profesional para asumir las tareas sobre el reconocimiento, evaluación y acreditación de la competencia, había elaborado el documento que serviría de base para la elaboración del proyecto de real decreto, que tendría por objeto definir los requisitos y procedimientos de la evaluación de las competencias profesionales, adquiridos por los ciudadanos a través de la experiencia laboral o de vías no formales de formación.

También se manifestaba que el citado documento de bases había sido presentado al Consejo General de Formación Profesional el pasado día 27 de febrero de 2008 y, por último, que tras su análisis, debate y discusión, y partiendo del mismo, se elaboraría el proyecto de real decreto que, una vez informado nuevamente por dicho consejo general, seguiría los trámites ordinarios para su aprobación en Consejo de Ministros y su posterior publicación en el *Boletín Oficial del Estado*, que todavía en las fechas de redacción del presente informe no se había producido (08001422).

En relación con determinado aspecto de la ordenación de las enseñanzas de régimen especial de idiomas, se han planteado un cierto número de quejas por alumnos que cursan las referidas enseñanzas, en las que éstos cuestionaban el hecho de que la normativa por la que, en desarrollo de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, se fijan los aspectos básicos del currículo de las enseñanzas de régimen especial de idiomas –Real Decreto 1629/2006, de 29 de diciembre–, al regular las enseñanzas mínimas de los niveles intermedio y avanzado, señale que los mismos tienen como referencia, respectivamente, las competencias definidas para los niveles B1 y B2 del Consejo de Europa, establecidos en el Marco Común Europeo de referencia para las lenguas.

La previsión anterior, al ser el nivel avanzado, equiparable al B2 europeo, el superior de los que preceptivamente deben impartirse en las escuelas oficiales de idiomas, determinaba, a juicio de los reclamantes, que para alcanzar los niveles más elevados, C1 y C2 definidos en el Marco Común Europeo de referencia, ya mencionado, los alumnos hubiesen de acudir a otros centros para cursar las enseñanzas correspondientes, o para presentarse a exámenes de certificación de sus conocimientos del idioma respectivo.

Aunque la misma norma reglamentaria mencionada contempla en su disposición adicional segunda la posibilidad de que las escuelas oficiales de idiomas impartan cursos especializados conducentes a la adquisición de habilidades propias de los niveles C1 y C2

europeo, la citada previsión normativa no garantiza que los alumnos de todas las escuelas puedan obtener en el sistema educativo público los niveles superiores de conocimiento de idiomas mencionados, ya que la citada previsión normativa no exige la implantación en todos los centros de las enseñanzas correspondientes, y deja a las administraciones educativas la regulación de las condiciones en las que puedan establecerse dichas enseñanzas.

Examinados los términos de las quejas planteadas y teniendo en cuenta el contenido de la disposición adicional mencionada, en la que se encomienda a las respectivas administraciones educativas autonómicas la regulación de los términos en que las escuelas oficiales de idiomas podrán organizar e impartir cursos especializados para el perfeccionamiento de conocimientos en idiomas en los niveles C1 y C2 del Consejo de Europa, definidos en el Marco Común Europeo de referencia, también citado con anterioridad, pareció conveniente a esta Institución iniciar trámites informativos, ante las administraciones educativas a cuyos ámbitos respectivos de gestión hacían referencia las quejas planteadas, con la finalidad de instar la aportación de datos respecto de las previsiones que hubiesen efectuado en orden a la elaboración y aprobación de la correspondiente norma reglamentaria.

En concreto, el Defensor del Pueblo ha interesado la aportación de datos a la Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid, que en agosto de 2008 ha manifestado a esta Institución que por la consejería estaba prevista la elaboración, en el curso 2008-2009, de las indicaciones y líneas de desarrollo comunes a todas las escuelas oficiales de idiomas para los niveles superiores al nivel avanzado, de manera que los alumnos que obtengan el certificado del nivel avanzado puedan cursarlos en el 2009-2010, si así lo desean, en las escuelas que los tuvieran autorizados (08003108).

Continuando la descripción por el orden cronológico que determinan las fechas en que, en cada caso, se inició la tramitación, corresponde hacer referencia ahora a la respuesta del Departamento de Educación, Cultura y Deporte, del Gobierno de Aragón, que informó en su momento al Defensor del Pueblo de la aprobación y publicación de la Orden de 7 de julio de 2008, de la propia consejería, por la que se establece el currículo del nivel avanzado de las enseñanzas de idiomas, en la que se regulan los cursos de especialización de los niveles C1 y C2, así como de la implantación efectiva de los citados cursos en los idiomas alemán, francés, inglés y ruso en determinadas escuelas oficiales de idiomas de la comunidad (08013491).

Por su parte, la Consejería de Educación de la Junta de Andalucía ha manifestado que, si bien la disposición adicional segunda del citado Real Decreto 1629/2006, de 29 de diciembre, prevé la organización de cursos de perfeccionamiento y actualización anclados en los niveles C1 y C2 del Marco Europeo, en los términos que dispongan las administraciones educativas, recientemente el Ministerio de Educación, Política Social y Deporte había puesto a disposición de las comunidades autónomas, para su negociación, un borrador de real decreto por el que se fijarían los aspectos básicos del currículo de las enseñanzas de idiomas de régimen especial de los niveles C1 y C2, proyectando, por tanto, dar el carácter de norma básica a un aspecto cuya competencia el anterior real decreto cedía plenamente a las administraciones educativas.

Por ello, según manifestaba la consejería en noviembre de 2008, la correspondiente regulación se encontraba en proceso de debate entre las distintas administraciones educativas, a fin de concretar el texto definitivo de la nueva norma. Una vez aprobada la misma la consejería estudiará su desarrollo y aplicación en Andalucía, en los términos que la propia norma establezca y con la adecuación necesaria a la comunidad autónoma (08014885).

Posponiendo al término de este apartado la referencia que parece oportuna a los términos en que se ha iniciado un trámite informativo ante el Ministerio de Educación, Política Social y Deporte, a raíz de la información proporcionada por la Administración educativa andaluza, se menciona a continuación la efectuada ante el Departamento de Educación del Gobierno de Navarra que al igual que el de Aragón ha informado de la aprobación de la Orden Foral 149/2008, de 11 de septiembre, por la que se regula la impartición de los cursos de actualización y de especialización para el perfeccionamiento de competencias en idiomas entre otros de los niveles C1 y C2 del Consejo de Europa, y ha manifestado que los citados cursos forman ya parte de la oferta ordinaria de las escuelas oficiales de idiomas de Navarra (08009034).

El Departamento de Educación, Universidades e Investigación del Gobierno Vasco contestaba a la misma cuestión, en noviembre de 2008, que todavía en aquellas fechas se estaba tramitando la norma reglamentaria sobre implantación de las enseñanzas de idiomas de régimen especial y reguladora del currículo de los distintos niveles, entre ellos el correspondiente a los niveles C1 y C2 del Marco común europeo de referencia para las lenguas.

Del mismo informe se deduce que, entre tanto se concluye la tramitación y se produce la aprobación de la citada norma, se ha autorizado a una buena parte de las escuelas oficiales de idiomas del País Vasco a impartir, ya en el curso 2008-2009, enseñanzas del citado nivel en todos los idiomas que cada una de dichas escuelas imparte (08006366).

Para concluir, es necesario mencionar que, a la vista de la información aportada por la Consejería de Educación de la Junta de Andalucía, respecto de la actual negociación de un real decreto por el que se fijarán los aspectos básicos del currículo de las enseñanzas de idiomas equivalentes a los niveles C1 y C2, el Defensor del Pueblo decidió, como ya ha quedado apuntado, iniciar un trámite informativo ante la Secretaría de Estado de Educación y Formación del Ministerio de Educación, Política Social y Deporte dirigido a contrastar el punto en el que se encuentra actualmente la elaboración del texto reglamentario mencionado, y de conocer las previsiones temporales existentes en cuanto al inicio y desarrollo de su tramitación.

Hasta el momento el referido departamento no ha informado al Defensor del Pueblo sobre la citada cuestión, planteada en los últimos días del mes de septiembre pasado.

7.1.5. Educación especial

Las quejas formuladas en esta materia durante el ejercicio 2008 han hecho referencia, como es habitual, a disfunciones apreciables en las instalaciones de centros que escolarizan alumnos con necesidades educativas especiales, o en su dotación de personal

específico, docente o no docente, y a problemas relacionados con la atención que se presta a los referidos alumnos que en ocasiones no se ajusta, a juicio de los reclamantes, normalmente sus padres, a las indicaciones contenidas en el preceptivo dictamen de escolarización.

En relación con las instalaciones del colegio público de una localidad de Cantabria se ha formulado queja por el padre de un alumno que, a causa de la enfermedad que afecta a su hijo, debe desplazarse en silla de ruedas, no obstante lo cual, y a pesar de estar escolarizado en el centro atendiendo a la propuesta de escolarización emitida por el órgano competente de la Administración educativa, sus instalaciones continuaban presentando barreras arquitectónicas tres años después de que el alumno iniciara su escolarización en el mismo.

De acuerdo con la descripción del reclamante, la única medida adoptada para facilitar el desenvolvimiento del alumno dentro del centro, había sido la ubicación del grupo a que éste pertenece en la planta baja del edificio escolar. Sin embargo, otras instalaciones que asimismo debería frecuentar el alumno para el desarrollo de determinadas actividades lectivas –informática y música–, el aula en la que recibía la atención fisioterapéutica que precisaba o la biblioteca se encontraban en las plantas primera y segunda del centro, lo que hacía necesario que fuera subido y bajado en brazos por las escaleras del mismo, con el riesgo consiguiente para el niño y para el adulto que le atendiese.

La Consejería de Educación del Gobierno de Cantabria, ante la que se ha tramitado la queja, ha informado de las razones a que respondió, en su momento, la escolarización del alumno en el centro mencionado, que se decidió al no existir en la zona, en aquellos momentos, ningún centro adaptado para la escolarización de alumnos con problemas motóricos, así como de las medidas adoptadas por dicho centro para facilitar, no obstante, la configuración de los edificios escolares, la asistencia del alumno a las actividades lectivas.

De la información aportada por la consejería se desprende que, además de las adaptaciones realizadas con la finalidad indicada en la distribución de los espacios interiores del centro, se ha realizado, a instancias de los padres, un estudio técnico para determinar la viabilidad de instalar un ascensor que facilitase al alumno, y a otros usuarios eventualmente afectados por el mismo problema, el acceso a las distintas plantas de los edificios escolares, posibilidad que ha sido desestimada por la oficina técnica de la consejería al exigir la desaparición de espacios docentes de los que, dada su matrícula actual, no puede prescindir el colegio, y por afectar adicionalmente a la amplitud exigible en las zonas de paso y a la superficie mínima de determinadas instalaciones escolares preceptivas, establecida en la normativa educativa y básica de edificación aplicables.

No obstante, puntualiza la consejería que, desde que se emitió el dictamen que determinó la escolarización del alumno en el centro, se han producido novedades significativas relativas a la oferta de plazas educativas de la localidad, en la que ahora funciona un nuevo centro, con instalaciones perfectamente adaptadas para su utilización por alumnos con problemas motóricos, en el que se ha ofrecido a los padres la escolarización del alumno. A pesar de ello, éstos parecen haber optado por la permanencia de su hijo en el centro inicialmente asignado, en el que, según se manifiesta por la respectiva Administración educativa el alumno cursa con normalidad todas las

áreas y se han realizado todos los cambios organizativos y de distribución de espacios precisos para facilitar el desenvolvimiento escolar del alumno (07027979).

También hace referencia a determinado colegio ubicado en una localidad de la Comunidad Autónoma de Cantabria, en esta ocasión afectado por una aparente insuficiencia de medios personales destinados a la atención de alumnos con necesidades educativas especiales, otra queja cuyo promovente denunciaba el escaso tiempo de dedicación a los alumnos de que disponía la orientadora del mismo, que debía dedicar una parte de su horario laboral a actividades administrativas, así como la insuficiente dotación de profesorado especialista en audición y lenguaje, que impedía que los alumnos con necesidades de atención educativa específica en el aspecto indicado recibiera en el mismo centro el tiempo de atención semanal que cada uno de ellos precisaba de acuerdo con el respectivo dictamen de escolarización.

De acuerdo con la información que en fechas recientes ha aportado la Consejería de Educación del Gobierno de Cantabria, en relación con la dotación de personal específicamente destinado a atender las necesidades educativas especiales de sus alumnos, se ha decidido ampliar el horario de dedicación de la orientadora a la atención directa de los alumnos, que ahora se extiende a la jornada completa, al habérsele relevado de sus funciones administrativas, si bien, según se puntualiza, la dotación de orientadores a los colegios públicos de educación infantil y primaria no es preceptiva según la legislación vigente, y se produce por decisión de la consejería para mejorar la atención de los alumnos con necesidades de atención singular.

Los datos asimismo aportados por la Administración educativa cántabra, han permitido deducir que el centro objeto de la queja es un centro ordinario que atiende en régimen de integración a alumnos con necesidades educativas especiales y que dispone para ello de personal docente adecuado, en cuanto a su número y especialidad –un profesor de Pedagogía terapéutica y otro de Audición y Lenguaje– para la atención del número de alumnos con necesidades educativas especiales –dieciséis– que se escolariza en el mismo (08018476).

Se ha iniciado asimismo en este ejercicio la tramitación de una queja, relativa a un instituto de educación secundaria de determinada localidad de la provincia de Cádiz, cuya promovente, madre de un alumno de educación secundaria obligatoria afectado por una parálisis cerebral, que carece casi totalmente de autonomía personal, señalaba que su hijo no había podido iniciar su asistencia al centro en las fechas establecidas para el comienzo del curso 2008-2009, al no haberse incorporado al mismo el monitor que debía atenderle, circunstancia que venía impidiendo de hecho su asistencia a las actividades lectivas.

La Consejería de Educación de la Junta de Andalucía ha informado de la dotación al centro de una monitora de educación especial destinada a atender al hijo de la reclamante y a otra alumna del instituto, en cuyos dictámenes de escolarización se especifica la necesidad de que dispongan del referido profesional.

No obstante, según señala la consejería, la citada monitora debe prestar atención, también dentro de la jornada escolar, a un alumno con discapacidad escolarizado en otro colegio público de la misma localidad, decisión de la que se ha dado traslado a la promovente de la queja, en las fechas en las que se redacta este informe, para darle

oportunidad de que formule las alegaciones u objeciones que pudiera merecerle la solución adoptada –lo que todavía no se ha realizado por la interesada– y decidir en base a las mismas sobre la procedencia de continuar la tramitación de su queja (08016756).

La falta de previsiones dirigidas a la dotación de personal de enfermería destinado a la atención de las necesidades sanitarias que presentan los alumnos de los centros de educación especial, dio lugar a la formulación, en el año 2007, de una queja cuya promovente, madre de una alumna escolarizada en determinado centro de educación especial de la Comunitat Valenciana, entendía que la inexistencia de previsiones en la línea indicada se traducía en una inadecuada atención de los alumnos de dichos centros que, por razón de las distintas patologías que les afectan, precisan con frecuencia atención sanitaria durante su permanencia en los centros.

En el apartado relativo a educación especial del Informe anual 2007 se hizo una mención detallada a la tramitación efectuada sobre el asunto en el citado ejercicio, en el curso del cual la Consejería de Educación de la citada comunidad autónoma informó de las gestiones efectuadas ante las Consejerías de Administraciones Públicas y de Sanidad para lograr, respectivamente, la creación y dotación de puestos de diplomado en enfermería en los centros docentes mencionados y, entre tanto, la provisión a dichos centros de personal de enfermería por el último de los departamentos mencionados, en el marco de colaboración contemplado en la Ley 1/1994, de 28 de marzo, de la Generalitat Valenciana.

Las citadas gestiones no habían concluido al término del año 2007, y han debido prolongarse en el presente ejercicio, en cuyo transcurso la citada consejería ha remitido un informe, del que en último término se desprende que por parte de las Consejerías de Educación y de Sanidad se ha dispuesto que se haga efectiva la dotación adecuada de personal sanitario a los centros de educación especial.

Se ha manifestado, en concreto, a esta Institución que durante el curso 2008-2009 este asunto se ha tratado por parte de la Comisión Mixta de Salud Escolar, órgano de participación previsto en la Ley 1/1994, de 28 de marzo, ya mencionada más arriba, una de cuyas funciones es el seguimiento del cumplimiento de la ley y de los objetivos específicos que se establezcan para ello.

Del mismo modo se ha informado, en noviembre de 2008, que ambas consejerías continuaban trabajando en la redacción de un acuerdo en virtud del cual cada centro de educación especial se encuentre adscrito, en general, al centro de salud más próximo, con el fin de que el personal de enfermería que trabaja en el mismo se desplace a los centros de educación especial el número de horas necesario para atender al alumnado que requiera atención especializada.

Por último, se señalaba que mientras continuase pendiente la firma del acuerdo anterior, los miembros de la citada comisión, representantes de ambas consejerías, consideraron éste un tema prioritario, de tal forma que por parte de las Consejerías de Educación y de Sanidad se ha dispuesto que se haga efectiva la dotación adecuada del personal sanitario necesario que pueda intervenir en la atención de alumnos con necesidades educativas especiales que presenten trastornos de salud asociados a sus patologías y requieran atención sanitaria especializada (07014885).

En lo que se refiere ya a problemas relacionados con la adecuación de la atención específica que se presta a los alumnos con necesidades educativas especiales, cabe hacer referencia a una queja cuyo promovente, padre de un alumno con síndrome de Down, que en el presente año académico 2007-2008 realizaba el cuarto curso de educación primaria en un colegio público de la Ciudad Autónoma de Melilla, manifestaba su malestar ante disfunciones relacionadas con la atención específica que se prestaba a su hijo y a otros alumnos con necesidades educativas especiales escolarizados en el mencionado centro.

Se refería, en primer lugar, a la falta de continuidad en la atención de los citados alumnos que determina el hecho de que los profesores de Pedagogía terapéutica del colegio sean contratados para cada año académico, lo que obliga a alumnos y profesores a iniciar un nuevo proceso de conocimiento y adaptación cada curso, y a emplear en ello un tiempo y esfuerzo que debería dedicarse desde el principio a trabajar en la progresión académica de los primeros.

Mencionaba, igualmente, el reclamante recortes producidos en el citado personal, que impidieron temporalmente que los alumnos con necesidades educativas especiales recibieran la atención individualizada que precisaban, al no disponer el profesor de pedagogía terapéutica, destinado al centro en media jornada, del tiempo necesario para proporcionar dicha atención a los alumnos.

La Dirección Provincial del Ministerio de Educación, Política Social y Deporte en Melilla, departamento que todavía tiene encomendada la gestión del sistema educativo en la referida ciudad autónoma, ha manifestado que, contra lo que parece entender el interesado, el 80 por ciento del profesorado del centro pertenece a la plantilla del mismo y dispone de destino definitivo en el centro, mientras que sólo el 20 por ciento restante es profesorado de cupo que se contrata a partir de las listas de interinos para cubrir las necesidades fluctuantes que se producen cada curso.

No obstante, los funcionarios docentes de plantilla del centro, como en general todos los funcionarios de la Administración General del Estado, tienen entre sus derechos el de la movilidad, que ejercitan a través de la participación en los pertinentes concursos de traslados o en concursos de méritos para ocupar plazas en comisión de servicios, por lo que no es posible, en términos jurídicos, asegurar la continuidad de la totalidad de la plantilla de los centros de un curso a otro, que depende de las peticiones que, en ejercicio de su movilidad, formulen los funcionarios, y de los resultados que se deriven de los procedimientos de provisión correspondientes.

Por lo que respecta a los profesores contratados, las plazas se cubren a partir de una lista de interinos, dependiendo la asignación de plaza en uno u otro centro de las solicitudes de plaza formuladas y del orden que ocupe cada solicitante en la lista, a partir de la nota obtenida en la última convocatoria de oposición y de los méritos que aporte respecto de un baremo previamente publicado en el *Boletín Oficial del Estado*.

Esta Institución, que no cuestiona la argumentación jurídica expuesta, entiende, sin embargo, que razones como las alegadas por el reclamante exigirían que se primase al máximo la estabilidad y permanencia del personal docente y no docente en los centros de educación especial muy específicamente, y por sus peculiaridades que se incentivaran

las mismas en el caso de los centros ubicados en las ciudades autónomas que todavía gestiona el Ministerio de Educación, Política Social y Deporte.

En lo que respecta al presunto recorte de maestros especialistas en el centro, la dirección provincial ha manifestado que la normativa actual contempla una ratio de 1/8-12, es decir, un especialista por cada 8-12 alumnos con necesidades educativas especiales. En el colegio objeto de la queja, como en el resto de los centros de la ciudad, la ratio, según se manifestó en el informe aportado, se había encontrado siempre dentro de ese margen, no obstante lo cual se manifestaba que constituía una preocupación de la dirección provincial reducir al máximo la ratio, y se señalaba que así se ha hecho siempre que ha sido posible.

El recorte mencionado por el reclamante era, en realidad, según se puntualizaba, el lógico ajuste que cada año hay que realizar en cada centro, en función del número de alumnos con necesidades educativas especiales que hay oficialmente diagnosticados por el Equipo de Orientación Educativa y Psicopedagógica, que aumenta cuando lo hace el número de alumnos, y se ve reducido en caso contrario, siguiendo aproximadamente la ratio de 1/10, es decir, un maestro especialista por cada diez alumnos diagnosticados (08008524).

7.1.6. Transporte y comedor escolares

Las condiciones de prestación de los mencionados servicios escolares ha dado lugar también a la formulación de un cierto número de quejas cuyos promoventes, padres de alumnos, cuestionan distintos aspectos de la organización que de los mismos realizan diferentes administraciones educativas autonómicas.

La falta de acompañante en los vehículos que prestaban el primero de los servicios mencionados en la ruta que utilizaban los alumnos de una pequeña localidad de Guadalajara, para sus desplazamientos al colegio público de otra localidad próxima, en el que se encontraban escolarizados, ha dado lugar a la formulación de una queja por los padres de los alumnos transportados que fundamentaban en la peligrosidad del trayecto que debía realizar el autobús escolar.

Señalaban que el transporte de los alumnos se realizaba en dos microbuses, en los que viajaban, respectivamente, nueve y ocho niños, todos ellos menores de doce años, que transcurría por un trayecto especialmente complicado, con un tramo de carretera en el que existían seis kilómetros de curvas altamente peligrosas y de escasa visibilidad, una calzada muy estrecha, llena de baches y con arcenes de tierra, y que además discurría al lado de un peligroso barranco, circunstancias que, a su juicio, hacían indispensable que, por razones de seguridad, el conductor centrase en todo momento su atención exclusivamente en la conducción del vehículo y, en definitiva, que en el mismo existiese un acompañante que solucionara las posibles incidencias que surgieran durante el trayecto entre los pasajeros menores de edad.

La Consejería de Educación y Ciencia de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, a la que esta Institución trasladó la argumentación expuesta, manifestó que

había decidido dotar de acompañante a la ruta de transporte escolar expresada, quedando así resuelta la potencial peligrosidad de la situación anterior (07029147).

La denegación del citado servicio a una alumna del Principado de Asturias ha dado lugar a la formulación de otra queja cuyo promovente, padre de la alumna, había decidido escolarizar a su hija en el colegio público de una localidad próxima a la de su residencia, al entender que el aula del colegio rural agrupado al que pertenecía esta última –que funcionaba con tan solo cuatro alumnos, su hija, que en el momento de formulación de la queja realizaba el quinto curso de educación primaria, y otros tres alumnos de educación infantil– no proporcionaba a la alumna un contexto educativo adecuado, ni la posibilidad de relacionarse con otros niños de su edad.

Señalaba el reclamante que, no obstante la indudable inadecuación, desde un punto de vista educativo, de las condiciones en que estaba escolarizada la alumna en el aula indicada, se le había denegado la prestación de transporte escolar gratuito hasta su domicilio, alegándose en la resolución correspondiente que el derecho a transporte escolar gratuito únicamente existe en los supuestos en que los alumnos están escolarizados fuera de la localidad de su residencia y en el centro ubicado en el área de influencia en que se encuentre su domicilio que, en el caso de la alumna, es el aula ya mencionada.

Esta Institución inició la tramitación de la queja, inicialmente con la finalidad de contrastar si, prescindiendo de la adecuación jurídica de la decisión administrativa cuestionada, las circunstancias concurrentes en el supuesto planteado podrían ser tenidas en cuenta y determinar la concesión a la alumna del servicio de transporte escolar gratuito solicitado por sus padres, y más adelante, a raíz de una nueva petición expresa del reclamante, se dirigió a conocer los criterios que la Administración educativa autonómica venía aplicando para mantener abiertas aulas como la del colegio rural agrupado mencionado, en cuyo funcionamiento, así como en la posibilidad de que la alumna asistiese a la misma, venía amparándose la Administración educativa competente para denegar la prestación gratuita del servicio escolar complementario solicitado.

La tramitación de la queja se ha efectuado ante la Consejería de Educación y Ciencia del Principado de Asturias, deduciéndose de la misma que la consejería ha decidido no tomar en consideración las especiales circunstancias concurrentes en el supuesto planteado y mantener su decisión inicial de denegar a la alumna la prestación gratuita del servicio que su padre había solicitado.

En otro orden de cuestiones, la misma tramitación ha permitido determinar que en la actualidad el colegio rural agrupado al que se refiere la queja planteada, funciona con tan solo dos aulas ubicadas en dos distintas localidades que escolarizan a seis y cuatro alumnos, respectivamente, y que, a efectos de decidir sobre la continuidad de su funcionamiento, la consejería aplica el mismo criterio que en el caso de las escuelas unitarias y mantiene abiertas siempre que cuenten con, al menos, cuatro alumnos.

En uno de los informes aportados por la consejería se describen los objetivos que se pretendieron en su momento a través de la creación de éste y otros colegios rurales agrupados: favorecer la coordinación pedagógica entre el profesorado de sus distintas aulas, así como el contacto entre la población escolar de todas las escuelas integradas; a las que cabe añadir, atendiendo a la normativa correspondiente, otras que no se mencionan en el informe de la citada consejería: hacer posible la escolarización de los

alumnos de pequeños núcleos de población en sus respectivas localidades y crear centros con un volumen de alumnado total entre sus distintas aulas que permitiera la dotación a los mismos de los profesores especialistas que prevé la actual normativa educativa, y con ello un nivel satisfactorio de calidad de la enseñanza.

La consecución de dichos objetivos, que sin duda resultó posible en los momentos iniciales de la creación del colegio rural agrupado –con diez aulas en otras tantas localidades, entre ellas la de residencia de la alumna a la que se refiere la queja planteada, y con un volumen total de alumnado que ahora se ha visto reducido a diez alumnos–, difícilmente puede lograrse, a juicio de esta Institución, en las circunstancias actuales.

Entiende, en efecto, el Defensor del Pueblo que, dado el escaso número de aulas que permanecen, sus alumnos no disfrutan de las ventajas propias de su escolarización en un colegio rural en pleno funcionamiento (en algunos casos, como el de la hija del reclamante, de su escolarización en un aula de su propia localidad y, en todos, de la posibilidad de ser atendidos por profesores especialistas que impartan determinadas asignaturas, o de relacionarse con un número amplio de compañeros de otras localidades), resultando además penalizados, a causa del mantenimiento del colegio en las actuales condiciones, aquellos padres que, persiguiendo para sus hijos dichas ventajas en otros centros públicos próximos, se ven privados de la prestación gratuita del servicio complementario mencionado.

Esta Institución, que ha expresado sus serias reservas respecto de la adecuación, desde un punto de vista educativo, del mantenimiento del colegio rural agrupado a que se refería el reclamante en las condiciones expresadas, ha considerado procedente, asimismo, realizar una referencia expresa al asunto en el presente informe, con la finalidad de instar una nueva evaluación tanto de la procedencia de mantener en funcionamiento el mismo, cuanto de los criterios, quizá no suficientemente flexibles, que se aplican para la concesión de la prestación gratuita de transporte escolar en supuestos como el planteado (07033523).

También alude a un supuesto de aplicación, quizá en exceso automática y poco flexible, de los criterios establecidos para la concesión de ayudas de transporte y comedor escolar, la queja formulada por padres de alumnos residentes en una urbanización de determinada localidad de la provincia de Alicante, ante la denegación, para el curso 2008-2009, de las ayudas solicitadas –que venían concediéndoseles en cursos anteriores en consideración a la distancia existente entre la citada urbanización y el núcleo urbano del municipio en el que se encontraban ubicados los centros docentes en los que la Administración educativa habría decidido escolarizarlos–, al entrar en funcionamiento en el referido curso un nuevo colegio ubicado en la urbanización mencionada.

Según señalaban, ante la inexistencia de centros docentes más próximos o ubicados en la propia urbanización, los padres de los alumnos domiciliados en la misma se vieron en su momento en la necesidad de escolarizar a sus hijos en centros del núcleo urbano del municipio, a cuyo efecto, y en consideración, como ya se ha dicho, a la distancia existente, se venían concediendo a los alumnos las ayudas de transporte y comedor escolar mencionadas.

Añaden que la entrada en funcionamiento en la citada urbanización, a partir de este curso, del colegio público que desde hace años viene demandándose, y del que hubieran deseado disponer cuando sus hijos iniciaron su escolarización, ha dado lugar

a la denegación para este curso de las ayudas solicitadas por las familias residentes en la repetida urbanización, al entenderse que los alumnos disponen ahora de plazas escolares en la misma, por lo que ya no resulta necesario su desplazamiento hasta otros centros más alejados, ni justificada la concesión de las mismas.

La Consejería de Educación de la Generalitat Valenciana en el informe aportado a instancia del Defensor del Pueblo ha confirmado la descripción de los hechos realizada por los reclamantes, y expresado que en la medida en que la decisión cuestionada, adoptada por su dirección territorial en Alicante, es adecuada a la normativa vigente, no se advierte posibilidad alguna de proceder a su modificación.

Esta Institución, que desde luego no cuestiona la adecuación jurídica de la decisión administrativa objeto de la queja, no puede sino hacer notar que, tal y como destacan los promoventes de la misma, sus hijos se encuentran en la actualidad perfectamente integrados en los centros en los que iniciaron sus estudios, no por deseo de sus padres, que hubieran preferido su escolarización en la propia zona de residencia de los alumnos, sino ante la inexistencia de centros escolares en la misma, y entienden por ello que del hecho de que se haya dado solución tardía al déficit de plazas escolares en la zona, no debería deducirse la penalización que significa la retirada de las ayudas de transporte y comedor escolares de que venían disfrutando los alumnos, cuyos padres desean que los mismos concluyan las enseñanzas que cursan en el centro que se vieron en la necesidad de elegir (08015175).

La promovente de otra queja, madre de una alumna de 3 años que ha iniciado su escolarización en el segundo ciclo de la educación infantil en determinado colegio público de una localidad de la Comunitat Valenciana, se refiere a las dificultades que supone para las familias la insuficiente oferta de plazas de comedor que, para los alumnos de las enseñanzas mencionadas, se realiza en los centros públicos de la citada localidad, que no permite atender todas las demandas de dicho servicio que realizan los padres de los alumnos.

Esta Institución, al dar cuenta a la reclamante de la valoración realizada sobre la cuestión que planteaba en su queja, le informó de los términos en los que la legislación vigente impone a las administraciones educativas la obligación de proporcionar a los alumnos el citado servicio escolar complementario y otros como los de transporte y residencia escolar, que inicialmente no hacen referencia a supuestos como el que plantea la reclamante, cuya hija se encuentra escolarizada en la misma localidad en la que reside.

No obstante lo anterior, esta Institución considera que la extensión del citado servicio de comedor al mayor número de alumnos de educación infantil, contribuiría a favorecer tanto la escolarización temprana de los alumnos en las referidas enseñanzas, tan deseable desde los puntos de vista de la integración escolar y social de los niños, y de la detección y atención precoz de las necesidades educativas específicas de los alumnos, como la conciliación por los padres de sus obligaciones laborales con la atención de sus hijos.

En base a estas consideraciones pareció oportuno iniciar un trámite informativo, con la finalidad de conocer los términos de la actual oferta de plazas de comedor en la localidad y las previsiones existentes, en orden a la ampliación de la misma en el caso de que se juzgase necesaria.

La Consejería de Educación de la Generalitat Valenciana ha aportado datos muy completos en la línea demandada por el Defensor del Pueblo, de los que se desprende

que, aunque han debido organizarse dos turnos para la prestación del servicio, todos los alumnos del segundo ciclo de educación infantil de la localidad a que se refiere la queja, cuyos padres lo han solicitado, vienen haciendo uso del citado servicio en el centro docente en el que se encuentran escolarizados (07028483).

Los promoventes de otra queja relacionada con el servicio de comedor escolar manifestaban su malestar, ante la negativa de determinado colegio público de una localidad de la provincia de Burgos a prestar el servicio de comedor a aquellos alumnos que no hacían uso habitual del mismo, y sólo lo precisaban de manera esporádica en función de dificultades ocasionales que pudieran tener sus padres para atenderlos en días determinados en la pausa del mediodía.

Los reclamantes cuestionaban la situación anterior en la medida en que impedía, sin ninguna razón que lo justificase, que las familias contasen con un recurso del que se disponía en la localidad para hacer frente a dificultades como las mencionadas, y además por implicar un agravio comparativo respecto de las familias y alumnos de otras localidades de la misma provincia, en cuyos centros docentes se ofrece a los alumnos la opción de hacer uso del comedor escolar sólo en días determinados.

Del Decreto 20/2008, de 13 de marzo, por el que actualmente se regula el servicio de comedor escolar en la Comunidad de Castilla y León, que fue examinado por esta Institución con ocasión de la formulación de la queja, no sólo no se deduce ningún impedimento para que los alumnos hagan uso de manera esporádica del comedor escolar, sino que de sus prescripciones, en concreto de las relativas al precio del menú escolar –que contemplan la posibilidad de establecer una tarifa del menú escolar distinta y más elevada que la común para los usuarios esporádicos del servicio–, se desprende que la citada disposición, que entró en vigor el mismo día de su publicación en el *Boletín Oficial de Castilla y León,* el 19 de marzo último, contempla la posibilidad de esta forma de uso del repetido servicio.

Esta Institución, al entender que la situación expuesta por los reclamantes parecía implicar una anomalía en la prestación del citado servicio, inició la tramitación oportuna ante la Consejería de Educación de la Junta de Castilla y León, que ha informado al Defensor del Pueblo de la adopción de las medidas pertinentes para garantizar la utilización de comedor escolar a los alumnos del centro que no son usuarios habituales del mismo (08003594).

De lo expuesto hasta aquí cabe concluir que, si bien los servicios complementarios de transporte y comedor escolar son de oferta obligada y gratuitos únicamente en determinados supuestos, fundamentalmente cuando la carencia de oferta educativa obliga a desplazar a los alumnos a centros distantes de sus domicilios, ello no debe ocultar que también estos servicios sirven en esos casos y en otros en los que no son exigibles como instrumento para el logro de otros objetivos deseables, entre los que están la escolarización temprana voluntaria de los alumnos de educación infantil, y la conciliación de la vida familiar y laboral de padres y alumnos. Es recomendable por tanto, en criterio de esta Institución, que asegurada la prestación de estos servicios en las condiciones exigibles cuando son de oferta obligada, se flexibilice su regulación y oferta de manera que las instalaciones, servicios y estructuras existentes proporcionen el valor añadido de atender a esos otros objetivos que antes se han señalado.

7.2. Enseñanza universitaria

7.2.1. La nueva ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales

Entre sus más importantes innovaciones, la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, estableció una nueva estructuración de las enseñanzas universitarias oficiales dirigida a reorientarlas, con el necesario sustento normativo, dentro de los principios del proceso de construcción del Espacio Europeo de Educación Superior iniciado en 1999 con la Declaración de Bolonia.

La puesta en marcha de esta nueva ordenación de enseñanzas y títulos universitarios oficiales, así como la necesaria adecuación de las condiciones para la homologación y convalidación de éstos, y para la implantación en los sistemas de admisión de alumnos en la universidad de los nuevos criterios que el proceso de cambio requiere, constituyen algunos de los asuntos que de forma más visible han calado en los sectores estudiantiles de ámbito universitario, quedando reflejada esta circunstancia en la tipología de quejas mayoritariamente recibidas durante 2008 en materia universitaria, algunas de las cuales se analizan a continuación.

7.2.1.1. Titulaciones oficiales

La Declaración de Bolonia, suscrita hace una década por 29 países europeos, entre ellos España, y posteriormente refrendada por otros 17 países más, estableció las líneas principales por las que debía desarrollarse el Espacio Europeo de Educación Superior, comprometiendo a los países firmantes a través de sus ministros de educación, y haciendo un llamamiento a la cooperación de todas las universidades europeas para conseguir estos logros a corto plazo y en cualquier caso antes del año 2010. En este proceso, que ha supuesto la mayor reforma que la universidad ha experimentado en mucho tiempo, han ido poco a poco definiéndose los objetivos que se persiguen, siendo uno de los principales que todos los países adopten un sistema flexible, comparable y compatible de titulaciones que facilite la movilidad de estudiantes y titulados.

En España este nuevo sistema de titulaciones se basa en dos niveles nítidamente diferenciados denominados Grado y Posgrado, que en su conjunto se estructuran a su vez en tres ciclos. El primero conduce a la obtención de un primer nivel de Grado que da lugar a la obtención de un título con cualificación profesional en el mercado laboral europeo, mientras que el segundo nivel, de Posgrado, comprende el segundo y el tercer ciclo, conducentes a los títulos de Máster y/o Doctorado. Se denominan así siguiendo la terminología adoptada en la Declaración de Berlín (2003), y la nueva estructura a la que responden es conceptualmente diferente que la que había en España hasta ahora, ya que los nuevos ciclos no son exactamente equivalentes a los existentes. La diferencia fundamental con la ordenación de ciclos anterior la constituye, no solo la distinta duración de cada uno de ellos y el diferente sistema de créditos como unidad de valoración, sino especialmente que cada ciclo conducirá siempre a la obtención de un título oficial, y que en todos los casos la superación del primero dará acceso al segundo, y con la superación del segundo se accederá directamente al tercero.

La transformación de las enseñanzas universitarias oficiales quedó reglamentariamente iniciada en España con la publicación de los Reales Decretos 55/2005 y 56/2005, de 21 de enero, que establecieron su nueva estructura así como la regulación de los estudios de grado y de posgrado, constituyendo las piezas normativas clave para iniciar este proceso de cambio, y permitieron comenzar el diseño de nuevos títulos en armonía con las tendencias ya existentes en Europa. Estas normas fueron posteriormente modificadas por el Real Decreto 189/2007, de 9 de febrero, y finalmente derogadas por el Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, por el que queda establecida la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales, de conformidad con las previsiones contenidas en la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades.

La nueva ordenación de enseñanzas implica la desaparición del actual catálogo de títulos universitarios, y confiere a cada una de las universidades españolas la potestad de proponer nuevos títulos siempre que satisfagan determinadas condiciones. Esta atribución de competencias a las universidades provocó en los últimos meses de 2008 una importante movilización de los estudiantes universitarios que se extendió incluso a los de secundaria, ante el temor de alumnos y titulados de que se produjera la desaparición de algunas titulaciones o perdieran su actual validez oficial.

Las protestas suscitadas llegaron a crear cierta alarma y a alterar gravemente durante semanas el normal desarrollo de la actividad académica de algunas universidades españolas, dando origen a la presentación de un importante número de quejas en las que mayoritariamente se reclamaba la paralización del proceso de Bolonia y la participación de toda la comunidad universitaria para continuar las modificaciones emprendidas en España.

No corresponde a esta Institución, en salvaguarda de su debida neutralidad política, pronunciarse ni interferir de cualquier modo en las decisiones de dicho carácter que han dado lugar a la inserción de España en el proceso de Bolonia, ni en las que las autoridades educativas y las universidades en ejercicio de su autonomía adopten para llevarlo a término. Pero, aun con esa cautela, cabe decir que la evidente inquietud expresada por sectores académicos y profesionales y por amplios colectivos de alumnos, hace como mínimo exigible dotar al proceso de adopción de decisiones de la máxima participación y transparencia y realizar un esfuerzo informativo y explicativo adicional al de la mera publicidad de las decisiones, acuerdos y normas aprobados, para dotar a la reforma de la universidad y a su oferta formativa del consenso inicial que asegure su estabilidad futura, y para concretar las expectativas académicas y profesionales tanto de los futuros titulados como de los actuales ante la nueva ordenación de enseñanzas y títulos.

Precisamente un volumen considerable de las quejas planteadas ante esta Institución ponían de manifiesto su temor frente a la eventual pérdida, a causa de la reforma, de los efectos académicos y profesionales de algunos títulos, entre los que los reclamantes mencionaban diversas ingenierías, y en especial las actuales ingenierías informáticas (08010459, 08012678, 08018771, 08019985, 08018535, 08006619, etcétera).

La nueva ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales que establece el Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, profundiza en la concepción de la autonomía universitaria al permitir que las universidades creen y propongan, siempre de acuerdo

con las reglas establecidas, las enseñanzas y títulos que hayan de impartir y expedir, sin sujeción a la existencia de un catálogo previo establecido por el Gobierno como hasta ahora era preceptivo. Pero eso no implica la desaparición de las titulaciones de ingeniería, ni de ninguna otra, sino su adaptación al nuevo sistema con similar o distinta denominación según el criterio de la universidad que la haya propuesto, hecho que se reproduce con el resto de titulaciones universitarias. Y tampoco deberán los actuales títulos perder su validez oficial, ya que el propio Real Decreto 1393/2007 lo impide, al señalar que la implantación de las nuevas titulaciones será respetuosa con la totalidad de derechos académicos y profesionales de los que vengan disfrutando los titulados conforme a la anterior ordenación.

En lo que respecta a la titulación de Ingeniería Informática, es cierto que encontrándose aún pendientes de abordar las oportunas reformas de la regulación de las profesiones con carácter general en España, por Resoluciones de 15 de enero de 2009, de la Secretaría de Estado de Universidades del Ministerio de Ciencia e Innovación, se publicaron los Acuerdos del Consejo de Ministros por los que se establecen las condiciones a las que deberán adecuarse los planes de estudios conducentes a la obtención de títulos que habiliten para el ejercicio de las distintas profesiones reguladas de ingeniero e ingeniero técnico, de acuerdo con lo establecido en el Real Decreto 1393/2007, sin que dentro de este conjunto de disposiciones se encuentre alguna referida a la Ingeniería Informática o a la Ingeniería Técnica en Informática, dado que no son profesiones reguladas y con atribuciones profesionales. Esta cuestión también dio lugar a numerosas quejas, generando actuaciones que se tratan en otro apartado del presente informe, dirigidas a que sea actualizada la Ley 12/1986, de 1 de abril, sobre regulación de las atribuciones profesionales de los arquitectos e ingenieros técnicos, incluyendo la especialidad de Informática.

En el caso de que finalmente se incluyera esta especialidad en el listado de ingenierías reguladas, sería imprescindible y urgente establecer reglamentariamente las condiciones a las que debieran adecuarse los títulos que habiliten para el ejercicio de las profesiones de Ingeniero Técnico en Informática e Ingeniero en Informática.

En situación similar a la de estos titulados se encuentran desde hace tiempo los licenciados en Ciencias del Trabajo, ya que al tratarse de un título que habilita para una profesión no regulada (Real Decreto 1665/1991, de 25 de octubre y Real Decreto 1754/1998, de 31 de julio), no tiene determinadas legalmente sus atribuciones profesionales. Ante las reclamaciones de estos titulados sobre la necesidad de que sean especificadas por el Gobierno las competencias profesionales vinculadas a la obtención del título oficial de grado que sustituirá el actual de licenciado en Ciencias del Trabajo, en virtud de lo dispuesto en el artículo 11.4 del Real Decreto 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–, la Subdirección General de Coordinación Académica y Régimen Jurídico señaló que tales competencias profesionales han de entenderse referidas a las destrezas y habilidades inherentes a la obtención de una titulación, pero no a las atribuciones referidas a una profesión regulada.

Sobre este aspecto se recordó a la Dirección General de Universidades del Ministerio de Ciencia e Innovación la oportunidad de tener en cuenta que el señalamiento de la

"competencia profesional" que otorgue al titulado la obtención de los títulos de grado, amplía sensiblemente el tradicional enfoque del establecimiento de los anteriores planes de estudio, limitado esencialmente a contenido y horas lectivas, y que esta ampliación resultará imprescindible para facilitar la movilidad de los titulados universitarios dentro del Espacio Europeo, de acuerdo con el artículo 7.4 de la Directiva 2005/36/CE relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales.

Al margen de lo anterior, se señaló la conveniencia de que los títulos obtenidos conforme a la normativa anterior –como el citado de licenciado en Ciencias del Trabajo– adquieran, mediante el oportuno procedimiento de equivalencia a los nuevos títulos, las respectivas referencias a las "competencias profesionales" de las que constarán los nuevos, aunque se trate, no de acepción de atribución profesional, sino fundamentalmente académica, pero indicadoras de la combinación de elementos que capacitan al titulado a afrontar con garantías de éxito la resolución de asuntos en un contexto profesional determinado (08017604, 06007435, etcétera).

Debe hacerse mención también en este apartado de la demora del Gobierno en dar cumplimiento al mandato que señala el artículo 47 del Real Decreto 1538/2006, de 15 de diciembre, por el que se establece la ordenación general de la formación profesional del sistema educativo, en cuanto a la obligación de regular, oído el Consejo de Universidades, el régimen general de convalidaciones entre estudios universitarios y estudios de formación profesional superior, para su posterior concreción entre las comunidades autónomas y las distintas universidades. Según algunas quejas recibidas, lo anterior está impidiendo a los alumnos que cursan una diplomatura universitaria obtener la convalidación de los créditos ya superados en los estudios realizados de Técnico Especialista en Formación Profesional de Segundo Grado, titulación a la que le corresponden idénticos efectos académicos y profesionales que los del título de Técnico Superior. Ante esta situación algunas comunidades autónomas están firmando acuerdos de colaboración con las universidades radicadas en su territorio, a los efectos de reconocer con carácter experimental correspondencias entre los ciclos formativos de grado superior y los estudios de primer ciclo universitario, para lo que efectúan un estudio del contenido de los créditos que configuran los currículos de los ciclos formativos y los programas de las asignaturas de los estudios universitarios.

Por otra parte, los únicos criterios con los que cuentan para ello las universidades son los contenidos en el Acuerdo de 25 de octubre de 2004, del Consejo de Coordinación Universitaria, por el que se establecen los criterios generales a que habrán de ajustarse las universidades en materia de convalidación y adaptación de estudios cursados en centros académicos españoles o extranjeros, publicado en el *Boletín Oficial del Estado* de 15 de marzo de 2005, que sólo contempla la posibilidad de convalidación de estudios de nivel universitario.

Sin embargo, si bien en el momento de la adopción del referido acuerdo el acceso a la universidad desde la formación profesional se consideraba de forma restrictiva, en el nuevo marco de ordenación del sistema educativo la tendencia es a posibilitar el acceso directo a la universidad desde la formación profesional en un proceso más abierto y favorable para los estudiantes, ya que contempla este acceso directo, universal y no específico, a los

nuevos títulos de grado que se establezcan, así como el reconocimiento de créditos entre estos títulos de Técnico Superior y las citadas enseñanzas universitarias de grado.

En el momento de redactar este informe aún se encontraba pendiente la obligación del Gobierno de regular, oído el Consejo de Universidades, los criterios a los que deben ajustarse las universidades para convalidar los estudios de formación profesional superior, a pesar del compromiso asumido con el Defensor del Pueblo por la Dirección General de Enseñanza Superior del Ministerio de Ciencia e Innovación, de regularlos antes del comienzo del curso 2008-2009 (08003014, 0800307, etcétera).

En materia de expedición de títulos universitarios oficiales han sido numerosas las quejas por las demoras en la expedición material de los títulos por las universidades. Para evitar los perjuicios que la habitual demora puede suponer para los titulados, habida cuenta de los numerosos trámites que preceden a la expedición final del título, el Real Decreto 1496/1987, de 6 de noviembre, sobre obtención, expedición y homologación de títulos –y de igual manera las normas que lo sustituyeron para la expedición de los títulos conforme a la nueva ordenación– prevén que pueda entregarse a los titulados una certificación supletoria provisional tan pronto abonen los derechos para la expedición del título, certificación que lo sustituye en cuanto al valor que le es inherente. Sin embargo en algunos supuestos analizados queda patente que la citada certificación resulta insuficiente para los ciudadanos que desean hacer valer los efectos académicos y profesionales de sus títulos en determinados ámbitos, y especialmente cuando desean el reconocimiento de éstos fuera de España (07030066, 07036347, 08004252, 08011350, 08012838, 08016260, etcétera).

En cuanto al trámite de la entrega del título oficial finalmente expedido se comprobó que resulta necesario que por los organismos públicos que intervienen en su entrega se extremen las precauciones al realizar el trámite al que autoriza la Orden de 30 de abril –por la que se regula el procedimiento de expedición de determinados títulos y diplomas oficiales de educación superior y de posgrado–, en virtud del cual, en el supuesto de que un título no pueda ser retirado personalmente por el interesado por residir en localidad distinta de aquella donde radique el centro donde hubiera terminado los estudios, puede serle remitido para su recogida personal a la dirección provincial de educación, oficina de educación u oficina consular más próxima a su lugar de residencia. En el supuesto analizado por el Defensor del Pueblo se produjo el extravío de un título de licenciado al ser enviado por la Universidad de Granada a una dirección equivocada.

Debe entenderse que un título universitario es un documento público al que le corresponde un indudable valor intrínseco para su titular, difícilmente sustituible por la expedición de un duplicado, ni resarcible con la indemnización prevista por la posible responsabilidad de los operadores postales, ni con ninguna otra indemnización que pudiera corresponder a su titular ante la falta de diligencia cometida por la universidad al realizar el envío de manera incorrecta, o como consecuencia de cualquier otro error administrativo. Por consiguiente se dirigió una recomendación al rector de la universidad citada, que fue expresamente aceptada y llevada de inmediato a la práctica, en orden a que en lo sucesivo se extremen las precauciones que aseguren la recepción de los títulos oficiales cuando deban ser remitidos por envío postal, y se verifique previamente la correcta dirección postal del órgano administrativo receptor del envío, así como que,

dada la especial naturaleza que corresponde a los títulos universitarios oficiales, cuyo carácter personal e intransferible los convierte en documentos públicos creados para su uso exclusivo por el ciudadano a cuyo nombre se han expedido, se supervise su recepción por el destinatario final en un plazo de tiempo que permita la búsqueda y localización efectiva del documento en caso de extravío (07024863).

Se finaliza este apartado haciendo mención a la problemática ya tratada en anteriores informes sobre los trámites para la obtención de titulaciones relacionadas con las Ciencias de la Salud, toda vez que su otorgamiento requiere un previo y cuidadoso análisis por parte de los organismos encargados de evaluar los niveles de formación que acreditan los solicitantes de títulos, con el fin de garantizar que cumplen con los niveles de preparación necesarios para la debida salvaguardia del derecho a la protección de la salud de los ciudadanos, todo lo cual no siempre se compatibiliza con los principios de eficacia y celeridad en la actuación administrativa para la tramitación de las solicitudes de concesión de estas titulaciones.

La anterior situación se viene destacando en el apartado correspondiente de los sucesivos informes desde el año 2006, con motivo de la tramitación de más de catorce mil expedientes a través del procedimiento regulado en el Real Decreto 2490/1998, de 20 de noviembre, para la obtención del título de Psicólogo Especialista en Psicología Clínica, y desde entonces el Defensor del Pueblo efectúa un atento seguimiento de los avances logrados por la Dirección General de Universidades, órgano ante el que se viene periódicamente reclamando la adopción de medidas organizativas y de gestión con el fin de intensificar el ritmo de resolución de expedientes, así como la aportación de datos que permita a esta Institución mantener informados a los múltiples afectados que durante 2008 han continuado denunciando el perjuicio laboral que les origina las demoras en la resolución de sus expedientes.

Se ha apreciado un significativo avance en las gestiones que se han llevado a cabo por el referido departamento ministerial durante el año 2008, para agilizar la tramitación y resolución de estos expedientes, logros al parecer conseguidos gracias al considerable esfuerzo dedicado por el personal administrativo encargado de la tramitación y de la atención personalizada a los solicitantes, así como por la Comisión Nacional de la Especialidad de Psicología Clínica, que ha debido informar las 14.585 solicitudes presentadas en el marco de este procedimiento con la colaboración de los grupos de trabajo creados al amparo de la Resolución de 19 de octubre de 2005 para aliviar las tareas encomendadas a la referida comisión, incomparablemente superiores, según los datos obtenidos, a las que se atribuyen al resto de comisiones nacionales de las especialidades en Ciencias de la Salud. Según los últimos informes recibidos, ya se había emitido el informe-propuesta definitivo sobre la casi totalidad de los expedientes iniciados al amparo de la Orden PRE/1107/2002, habiéndose ya comenzado el estudio y análisis de todas las solicitudes presentadas al amparo del Real Decreto 654/2005, de 6 de junio (08000755, 08002434, 08003792, 08013340, 08019510, 08013446, 08013539, 08014402, 08017200, etcétera).

7.2.1.2. Homologación y reconocimiento de títulos

Como viene siendo habitual desde que se produjo en España un incremento extraordinario del número de solicitudes de homologación de títulos extranjeros de enseñanza universitaria por los correspondientes títulos españoles, consecuencia, entre otras causas, del significativo aumento de la inmigración en la década de los noventa, merecen también este año un apartado del informe las demoras que continúan produciéndose en la realización de los trámites de procedimiento por parte de los órganos administrativos competentes para la instrucción, análisis y resolución de los expedientes de homologación de estos títulos.

En el Informe correspondiente al año 2006 se hacía referencia expresa de la adopción de las primeras medidas correctoras por parte del entonces Ministerio de Educación y Ciencia para intentar paliar esta situación, algunas de ellas reiteradamente reclamadas por el Defensor del Pueblo y que afectaban, no sólo al aspecto normativo, sino también a la necesidad de poner en marcha planes puntuales de actuación. Se señalaba entonces cómo parecían comenzar a dar fruto estas medidas, al apreciarse una tendencia decreciente en el número de quejas recibidas desde la segunda mitad del año 2005, lo que se atribuía especialmente a la entrada en vigor del Real Decreto 285/2004, de 20 de febrero, que modificaba las condiciones de homologación simplificando sensiblemente la tramitación de los expedientes respecto al procedimiento anterior, recogido en el Real Decreto 86/1987, de 16 de enero.

Sin embargo, esta tendencia decreciente se ha transformado bruscamente durante el año 2008, en el que el número de quejas referidas a demoras en la tramitación de estos expedientes se ha triplicado respecto al contabilizado en años anteriores. Los supuestos que más quejas suscitan son las demoras en la realización de los trámites de revisión de las solicitudes, instrucción de los expedientes y notificación de las resoluciones –tareas encomendadas a la Subdirección General de Títulos y Relaciones con Instituciones Sanitarias del Ministerio de Ciencia e Innovación–, así como en el trámite relativo al análisis del expediente y a la emisión del correspondiente dictamen sobre la formación acreditada en el mismo, por parte de los Comités Técnicos del Consejo de Universidades.

Entre las quejas planteadas sobre tales aspectos procedimentales abundan las referidas a las dilaciones en la realización de las tareas de revisión de las solicitudes de homologación, en las que a veces se requiere innecesariamente a los solicitantes para que subsanen sus solicitudes aportando documentación acreditativa que, sin embargo, ha sido ya aportada junto a la solicitud por el interesado en su momento, o bien para que vuelvan a presentar documentos que tras ser entregados por los interesados después de un primer requerimiento, no fueron debidamente incorporados al expediente por el órgano de instrucción (08007895, 08012365, 08019751, 08013658, 08014429, 08018028, 08002217, etcétera).

Han sido también numerosas las quejas por las demoras producidas en el trámite que corresponde atender a los Comités Técnicos del Consejo de Universidades, para la emisión del dictamen preceptivo sobre la formación acreditada en la titulación cuya homologación se solicita, trámite para el que el artículo 12.3 del Real Decreto 285/2004, de 20 de febrero, fija una duración máxima de tres meses desde que se solicita por el órgano de instrucción, y que con mayor frecuencia de lo deseable ha llegado a superar los

dos años de tramitación, lo cual supone que se ha rebasado, no sólo el plazo señalado en el citado precepto, sino también el período de tiempo medio de permanencia conseguido por el Consejo de Coordinación Universitaria –hoy Consejo de Universidades– para evacuar los expedientes pendientes de dictamen tras los esfuerzos practicados en los últimos años, y de los que el Defensor del Pueblo ha venido siendo puntualmente informado por su Secretaría General con ocasión de la tramitación de numerosas investigaciones (08004051, 08005624, 08006076, 08006776, 08006785, 08008637, 08011111, 08023184, 08000609, 08001102, 08013423, 08015542, etcétera).

Estas demoras han tratado de ser justificadas por la Secretaría General del citado órgano consultivo, por las dificultades organizativas derivadas de la nueva estructura de los departamentos ministeriales competentes y por la supresión y creación de nuevas unidades, dificultades a las que en algunos supuestos se ha añadido la repercusión de los denominados "centros franquiciados" en el sistema universitario español.

Son los supuestos en los que se solicita la homologación de un título extranjero de educación superior universitaria obtenido tras cursar las enseñanzas en centros extranjeros radicados en España, solicitudes que de acuerdo con lo previsto en el artículo 86 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, únicamente pueden ser sometidas al trámite de homologación si las enseñanzas sancionadas por el título extranjero, cuya homologación se pretende, están efectivamente implantadas en la universidad o centro extranjero que hubiera expedido el título. Al ser éste un asunto sobre el que se encuentra en curso un detenido análisis por parte del Consejo de Universidades respecto a las peculiaridades de tales centros, y en tanto sean establecidos los oportunos criterios de admisión a los que obliga la mencionada Ley Orgánica 6/2001, cada solicitud afectada por esta problemática es estudiada con un mayor detenimiento, añadiendo aún más demora a la evacuación de los correspondientes dictámenes por los comités técnicos (06003219, entre otras).

Por otra parte, una vez que son los expedientes remitidos por la Subdirección General de Títulos y Relaciones con Instituciones Sanitarias al Consejo de Universidades para la emisión del dictamen preceptivo, se ha comprobado que en las ocasiones en las que no son aquellos devueltos, en el plazo de los tres meses reglamentariamente fijados, es frecuente que desde el órgano de instrucción no se reitere la petición de dictamen al Consejo de Universidades hasta que no es así reclamado por el interesado o por el Defensor del Pueblo, y casi siempre cuando se ha superado de manera excesiva el citado plazo, lo que en tales supuestos impide considerar respetado el principio de eficacia que legal y constitucionalmente deben presidir los actos administrativo de impulso procedimental en la tramitación de expedientes administrativos (08006785, 08002290, 08005624, 06040258, etcétera).

En cuanto a la homologación de títulos extranjeros de educación superior a los correspondientes títulos oficiales españoles acreditativos de las especialidades sanitarias, la ausencia de regulación del procedimiento por el que se debían tramitar las solicitudes de homologación de títulos extranjeros de enfermeros especialistas a los correspondientes títulos españoles, mantenía en suspenso desde hacía varios años la tramitación de numerosos expedientes –más de cincuenta sólo en enfermería obstétrico-ginecológica (matrona) que esta Institución tenga constancia–, situación que

se exponía de manera detallada en informes anteriores. Se reclamaba entonces por el Defensor del Pueblo la elaboración de la norma que debía regular el procedimiento de homologación de las titulaciones extranjeras de especialidades de Ciencias de la Salud, entre las que debía quedar incluida la homologación de títulos extranjeros de enfermeros especialistas, permitiendo así dar cumplimiento a las previsiones establecidas al efecto en el artículo 18 de la Ley 44/2003, de Ordenación de las profesiones sanitarias, y con ello la continuación de los expedientes de los numerosos afectados por la ausencia de regulación del correspondiente procedimiento.

Por fin el Real Decreto 183/2008, de 8 de febrero, por el que se determinan y clasifican las especialidades en Ciencias de la Salud y se desarrollan determinados aspectos del sistema de formación sanitaria especializada, dispone de forma expresa que en tanto se lleva a cabo la elaboración de la correspondiente normativa –para lo que da al Gobierno el plazo de un año–, las solicitudes de homologación de títulos extranjeros de especialistas no comunitarios de otras profesiones sanitarias distintas a las de médico o farmacéutico, se tramitarán a través del procedimiento que señala la Orden de 14 de octubre de 1991, hasta entonces reservada a la homologación de los títulos extranjeros de Farmacéuticos y Médicos especialistas a los correspondientes títulos oficiales españoles.

Tal previsión ha permitido acabar con la situación de suspenso que afectaba a la tramitación de los expedientes de homologación de los títulos extranjeros de especialistas en Enfermería Obstétrico-ginecológica, pudiendo así concluir las numerosas investigaciones abiertas por el Defensor del Pueblo desde hace varios años, aunque cabe plantearse si para llegar a la solución finalmente adoptada –utilizar una norma vigente desde 1991– era preciso el lapso de tiempo de varios años que se ha precisado, y si no se hubiera debido llegar antes a esta solución evitando los perjuicios que la demora ha provocado a los afectados (0220692, 0505636, 07022576, 07022648, 07027514, 07032882, 07035801, 07036362, 08015816, etcétera).

7.2.1.3. Acceso a los centros universitarios españoles

El Real Decreto 806/2006, de 30 de junio, por el que se establece el calendario de aplicación de la nueva ordenación del sistema educativo establecida por la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, remite al año académico 2009-2010 la organización de una prueba para el acceso a las distintas titulaciones de las universidades españolas que, con respeto a los principios de igualdad, mérito y capacidad, permita valorar, junto con las calificaciones obtenidas en el bachillerato, la madurez académica, los conocimientos y la capacidad de los estudiantes para seguir con éxito las enseñanzas universitarias, y atribuye al Gobierno el establecimiento de las características básicas y la organización de esta prueba de manera que quede garantizada, entre otros aspectos, su adecuación al currículo del bachillerato, así como la coordinación entre las universidades y los centros que imparten bachillerato para la organización de la misma.

La Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, tras ser modificada por la Ley Orgánica 4/2007, de 1 de abril, recoge la citada previsión al señalar los principios fundamentales para el posterior desarrollo normativo de un sistema de acceso y admisión de alumnos a las diferentes enseñanzas universitarias que aporte mayor claridad, transparencia e igualdad al proceso mediante el establecimiento de un sistema de acceso

general y objetivo que responda a criterios acordes con el Espacio Europeo de Educación Superior, y que permita este acceso a quienes cumplan determinadas condiciones aunque no dispongan de la titulación académica exigida legalmente para realizar estudios en la universidad.

Al margen de este mandato legal atribuido al Gobierno para la elaboración de una nueva regulación en la materia, las últimas modificaciones de las enseñanzas de bachillerato, así como la nueva ordenación de las enseñanzas universitarias establecidas por el Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, que prevé su progresiva implantación entre los cursos académicos 2008-2009 y 2010-2011, hacían imprescindible una nueva regulación de las pruebas de acceso a la universidad, lo que finalmente se ha llevado a cabo por el Real Decreto 1892/2008, de 14 de noviembre, en el que se regulan las condiciones para el acceso a las enseñanzas universitarias oficiales de grado y los procedimientos de admisión a las universidades públicas españolas, si bien las pruebas que establece para el acceso de estas enseñanzas de quienes se encuentren en posesión del título de Bachiller o equivalente no se podrá celebrar hasta el año académico 2009-2010.

Entre las novedades más importantes que recoge el citado Real Decreto 1892/2008, de 14 de noviembre, figura el diseño de un procedimiento para el acceso de quienes, sin disponer de la titulación requerida, superan la edad de 45 años, o de los mayores de 40 años que acrediten una experiencia laboral o profesional, así como para quienes proceden de sistemas educativos extranjeros, si bien la aplicación de las distintas modalidades procedimentales de acceso que prevé para estos colectivos se aplaza hasta el año académico 2010-2011.

De acuerdo a este calendario de aplicación de la nueva norma, durante los procesos de admisión de alumnos para acceder a la universidad en el año académico 2008-2009, que es el que se corresponde con el período de recepción de quejas que se refleja en este informe, ha mantenido su vigencia la normativa anterior, recogida en el Real Decreto 1640/1999, de 22 de octubre, por el que se regula la prueba de acceso a estudios universitarios, modificado y completado por los Reales Decretos 990/2000, de 2 de junio y 1025/2002, de 4 de octubre, y el Real Decreto 406/1988, de 29 de abril, sobre organización de las pruebas de aptitud para el acceso a las facultades, escuelas técnicas superiores y colegios universitarios, y composición de los tribunales, modificado por el Real Decreto 807/1993, de 28 de mayo.

En el proceso selectivo de acceso analizado durante 2008, y según datos hechos públicos por el Instituto Nacional de Estadística, se matricularon en las universidades españolas para presentarse a las pruebas de aptitud reguladas en el citado Real Decreto 406/1988, de 29 de abril, un total de 218.150 alumnos, casi 4.000 menos que el pasado año 2007, lo que significa que continúa la lenta pero progresiva tendencia a la baja que viene observándose en el número de alumnos que se matriculan en las pruebas de acceso desde hace varios años. Según estos mismos datos, del total de estudiantes matriculados, un 82,4 por ciento superaron las pruebas, lo que supone un 1,8 puntos más que el pasado año. Ambas cuestiones parecen quedar reflejadas en la disminución de quejas que se viene apreciando en esta materia de modo progresivo desde hace varios años, si bien nuevamente se han planteado de manera individual discrepancias de padres y alumnos respecto a asuntos que afortunadamente son abordados en la normativa que sustituirá

a la actual a partir del curso 2009-2010, algunos de los cuales han sido tradicionalmente reclamados desde esta Institución en numerosas ocasiones, tanto mediante la formulación de recomendaciones, como a través de los informes que anualmente se presentan a las Cortes Generales.

Entre tales cuestiones se menciona la que viene planteándose desde hace varios años, y que motivó una recomendación del Defensor del Pueblo en el año 2001 a la Dirección General de Universidades del entonces Ministerio de Educación, Cultura y Deportes, respecto a la oportunidad de modificar el Real Decreto 69/2000, de 21 de enero, sobre procedimientos de ingreso en la universidad, con el fin de que permitiera a las universidades celebrar más de una convocatoria ordinaria para los supuestos en los que el alumno no pueda presentarse a la primera por causa debidamente justificada, evitando así que su solicitud de acceso pierda la prioridad que corresponde a los alumnos que superan la prueba en la convocatoria de junio del año en curso. Esta recomendación se rechazó inicialmente, si bien fue remitida por la referida Dirección General al Consejo de Universidades con el fin de que fuera tomada en consideración para la regulación de la normativa recientemente promulgada, que finalmente da cumplimiento a su contenido (9908267).

En efecto, el Real Decreto 1892/2008, de 14 de noviembre, por el que se regularán a partir del curso 2009-2010 los procedimientos de admisión a las universidades públicas españolas, prevé de forma expresa que puedan realizarse más de dos convocatorias anuales de la totalidad de la prueba o de alguna de sus fases, todo lo cual podría limitar los perjuicios que suscita la rígida concepción de las dos únicas convocatorias y llamamientos (08017601, entre otras).

Otro de los aspectos habitualmente cuestionados ante el Defensor del Pueblo en esta materia se refiere a los requisitos exigidos a los mayores de 25 años para poder presentarse a la prueba específica que recoge el Real Decreto 743/2003, de 20 de junio, para el acceso a la universidad de estos alumnos, en el que se requiere que el aspirante no esté en posesión del título de bachillerato o equivalente. Tal cuestión quedará resuelta a partir del 1 de enero de 2010, fecha en la que entrará en vigor el precepto del Real Decreto 1892/2008, de 14 de noviembre, que establece una vía de acceso de los alumnos mayores de 25 años a los estudios oficiales de grado mediante la superación de una prueba específica que, si bien su estructura y organización es similar a la contemplada en el Real Decreto 743/2003, de 20 de junio, sin embargo no excluye a los que posean el título de bachillerato o equivalente (08017657, 08001477, 08010509, etcétera).

Lo anterior, dirigido a facilitar el acceso a la universidad de las personas de determinada edad que por alguna circunstancia no hayan podido obtener las titulaciones académicas exigidas para ello, alcanzará una mayor dimensión con la entrada en vigor de las previsiones del repetido Real Decreto 1892/2008, de 14 de noviembre, que prevé un procedimiento que permitirá acceder a la universidad a personas mayores de 45 años, y a los que, habiendo cumplido los 40, acrediten determinada experiencia profesional o laboral.

Esta norma supone el desarrollo reglamentario de lo señalado en la Ley Orgánica 4/2007, de 14 de abril, por la que se modificó la Ley 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, desarrollo que desde la publicación de la mencionada reforma legislativa

ha sido frecuentemente reclamado ante esta Institución por personas mayores de 40 años que aspiran acceder a la universidad a través de este procedimiento (08010239, 08016670, etcétera).

En cuanto a la organización de la prueba de acceso a estudios universitarios que ha regido el proceso de acceso celebrado en las universidades españolas en 2008, que aun ha sido la que recoge el Real Decreto 1640/1999, de 22 de octubre, se han recibido quejas contra la interpretación restrictiva que viene realizando la Universidad del País Vasco, sobre el precepto que dispone la posibilidad de que los alumnos que ya han superado la prueba puedan presentarse de nuevo a posteriores convocatorias y en la misma universidad, con la finalidad de mejorar la calificación obtenida o intentar acceder a estudios distintos, para lo que la normativa solo establece que deberán realizarla "por una sola de las distintas vías de acceso previstas" (artículo 4.2). Las quejas recibidas sobre este aspecto discrepan de la interpretación que la Universidad del País Vasco hace de este precepto, en virtud de la cual no permite a los alumnos presentarse sucesivamente a las pruebas en una opción distinta a la utilizada en las anteriores convocatorias.

La Dirección General de Universidades informó al Defensor de Pueblo de su criterio, que éste comparte, en el que se realiza una interpretación de la cuestión de manera favorable para el estudiante, permitiéndole examinarse de las materias vinculadas a los estudios universitarios que pretenda cursar aunque dichas materias no se correspondan con las de modalidad del bachillerato cursado. En base a las consideraciones expuestas, se ha recomendado al Rector de la Universidad del País Vasco que asuma el criterio interpretativo aportado por la Dirección General de Universidades (08007734).

Al margen del resultado de esta actuación, que todavía afectará al próximo proceso de acceso, cabe entender que el diseño de las nuevas pruebas de acceso a la universidad que regirán a partir del curso académico 2009-2010 evitará que se produzcan situaciones como la planteada, ya que de conformidad con lo que dispone el Real Decreto 1892/2008, de 14 de noviembre, los estudiantes podrán elegir libremente las materias por las que opten examinarse en relación con las enseñanzas universitarias que pretendan cursar, y con independencia de la modalidad del bachillerato que hayan realizado.

También se valoran en sentido positivo las medidas adoptadas por la Dirección General de Universidades del Ministerio de Ciencia e Innovación, tras las discrepancias planteadas por el Defensor del Pueblo en los procesos de admisión en las universidades correspondientes al año académico 2007-2008, respecto al acceso de los alumnos procedentes de sistemas educativos de Estados miembros de la Unión Europea o de otros Estados, con los que se hubieran suscrito acuerdos internacionales aplicables en la materia en régimen de reciprocidad, siempre que dichos alumnos cumplan los requisitos académicos exigidos en sus sistemas educativos de procedencia para acceder a sus universidades.

Las discrepancias aludidas, de las que ya se hacía oportuna mención en el Informe de 2007, tenían su origen en las quejas que suscitó la aplicación en el curso 2007-2008 de las instrucciones publicadas por la Secretaría de Estado de Universidades e Investigación mediante la Resolución de 7 de mayo de 2007, y fundamentalmente en lo referente a los plazos que se establecieron para la presentación de las solicitudes de acceso por dicha

vía, así como a la deficiente información facilitada por los organismos españoles a los estudiantes que podían acogerse a la misma.

Por otra parte, se cuestionaba en numerosas quejas el trato ventajoso que este sistema presentaba al alumnado procedente de algunos sistemas educativos incluidos en el ámbito de aplicación de la referida Resolución, y en especial a los alumnos procedentes del sistema británico, según el cual es suficiente para acceder a la universidad haber cursado y aprobado con la calificación más baja de las positivas sólo algunas asignaturas de los estudios equivalentes al bachillerato español –sin que exista reciprocidad en el sistema británico para admitir a alumnos españoles en estas mismas condiciones–, y donde cada universidad, de acuerdo con su prestigio, así como según la naturaleza de los estudios que oferta y la demanda de los mismos, resuelve de una manera individualizada las solicitudes de acceso de cada uno de los estudiantes.

El Defensor del Pueblo dio el oportuno traslado de estas cuestiones a la Dirección General de Universidades con el objeto de que se tuvieran en cuenta para la elaboración del desarrollo normativo que se encontraba en curso, y que fue de aplicación para la celebración del último proceso de admisión de estos alumnos, cuestiones entre las que también se incluyó la necesidad ya reclamada en anteriores informes, de que las universidades dispongan de un sistema de baremación de calificaciones que les permita ordenar con la máxima equidad las solicitudes de acceso de los alumnos a través de este sistema, para lo cual resulta imprescindible contar con criterios previos y específicos de ponderación de las calificaciones académicas otorgadas a los estudiantes por los distintos países, y su correspondencia con las utilizadas en España (07021757, 07021861, 07031410, 08013852, etcétera).

Tras esta actuación la Secretaría de Estado de Universidades e Investigación introdujo determinados ajustes en el sistema de acceso de estos alumnos, dirigidos a alcanzar un equilibrio que, sin desatender las exigencias de nuestro propio sistema educativo, permita considerar la diversidad de los sistemas de los que proceden los estudiantes que solicitaron acceder a las universidades españolas por esta vía en el curso 2008-2009, todo lo cual se recogió en la Resolución de 14 de marzo de 2008 de la Secretaría de Estado de Universidades e Investigación, en la que se dictaron instrucciones dirigidas, además, a facilitar una más amplía difusión del procedimiento y de sus plazos a los alumnos que pudieran estar interesados en acogerse a ellos, y a la que se acompañó de los criterios y tablas de equivalencia que permitieron priorizar equitativamente las distintas solicitudes, así como las específicas medidas a aplicar a los estudiantes procedentes del sistema educativo británico teniendo en cuenta la complejidad de adaptación a nuestro sistema educativo de los requisitos y calendarios académicos propios del citado sistema educativo, todo lo cual permitió la conclusión de las investigaciones iniciadas en 2007, sin que se hayan vuelto a recibir quejas durante 2008 sobre este concreto procedimiento de acceso.

Cuestión relacionada con la anterior y también recogida en el Informe de 2007, es la relativa a la necesidad de que sean igualmente establecidos criterios específicos de equivalencia, que permitan ponderar de manera equitativa las calificaciones académicas obtenidas en estudios universitarios totales, realizados en países extranjeros no pertenecientes a la Unión Europea, y posteriormente homologados en España, a fin de

que sean adecuadamente valorados cuando estos titulados pretenden acceder a través de la vía de acceso reservada a titulados universitarios a un centro universitario de nuestro país para realizar estudios con gran demanda y, por tanto, con un número máximo de admisión de alumnos.

Se señalaba entonces que la ausencia de criterios obligaba a las universidades a aplicar las equivalencias previstas en el Real Decreto 1125/2003, de 5 de septiembre, que estableció el sistema europeo de créditos y el sistema de calificaciones en las titulaciones universitarias de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional, en el que únicamente se señala la escala numérica aplicable a los resultados obtenidos por cada alumno junto a su correspondiente calificación cualitativa. Pero este sistema no resulta suficientemente preciso cuando se busca aplicar una calificación global con cierta precisión en los procesos selectivos de acceso a la universidad, en los que una sola décima determina en ocasiones la obtención de una plaza en centros universitarios con límite máximo de admisión de alumnos (07030226, 08001037, 07030226, etcétera).

Esta situación constituye una pretensión reiteradamente reclamada por el Defensor del Pueblo desde hace más de 3 años, y motivó en su día la formulación de una recomendación al entonces Ministerio de Educación y Ciencia para que fueran fijados los referidos criterios. Pese a haber sido en un principio expresamente aceptada esta recomendación, el mencionado departamento manifestó después que su puesta en práctica precisaba que fueran previa y legalmente establecidos no solo el procedimiento a seguir, sino el órgano competente para señalar estos criterios.

Resuelta esta cuestión con la nueva redacción dada al artículo 36 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, por la Ley Orgánica 4/2007, que señala que es el Gobierno el encargado de regular esta materia, el Defensor del Pueblo reclamó una vez más a la Secretaría de Estado de Universidades e Investigación el cumplimiento de la recomendación sobre el establecimiento de los correspondientes criterios que permitan que los titulados extranjeros, una vez homologados sus títulos, puedan participar en procesos selectivos como el del acceso a la universidad con la calificación que equitativamente corresponda a su expediente académico universitario.

Cabe considerar una aproximación a la actuación recomendada la publicación de la Resolución de 16 de julio de 2008, de la Dirección General de Universidades, por la que se establece el criterio a aplicar para el cálculo de la nota media de los expedientes académicos de los estudiantes con título extranjero, homologado en los procesos de selección para el acceso a la universidad a través del cupo asignado a los titulados universitarios, y en todas aquellas otras situaciones de concurrencia competitiva en las que la nota media del expediente académico sea determinante para establecer una prioridad. Este será por tanto el criterio que habrán de seguir todas las universidades españolas, a las que ya se ha dado traslado, junto a las tablas de equivalencia establecidas por el Ministerio de Ciencia e Innovación, hasta tanto se lleve a cabo el desarrollo reglamentario del apartado a) del artículo 36 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, en la redacción dada por la Ley 4/2007, de 12 de abril, sobre criterios de convalidación y adaptación de estudios cursados en centros académicos españoles o extranjeros (07030226, 08001037, etcétera).

Se mencionan también algunas cuestiones que guardan relación con el derecho reconocido a los estudiantes de concurrir a universidades diferentes, con independencia de la universidad donde superaron las pruebas de acceso, para lo cual resulta preciso que todas ellas atiendan a criterios comunes para el establecimiento del calendario de admisión de estudiantes –especialmente en lo que se refiere a las fechas de publicación de las calificaciones y listas de admitidos, así como a los plazos de matriculación–, en orden a que el proceso de adjudicación de plazas pueda llevarse a cabo de una manera efectiva y coordinada a nivel estatal.

A tal fin el artículo 8 del Real Decreto 1742/2003, de 19 de diciembre, aún vigente para el proceso de acceso celebrado durante el año que analiza este informe, dispuso que las universidades deben establecer sus propios calendarios para la celebración de los procesos de admisión atendiendo a las fechas límite publicadas por la Conferencia General de Política Universitaria en lo que afecta a la preinscripción, a la publicación de las listas de admisión y al inicio del período de matriculación en las universidades públicas.

En virtud de lo anterior desde hace varios años se publican anualmente las referidas fechas límite, con la suficiente antelación sobre el inicio de todos los períodos de matriculación de los alumnos que comienzan sus estudios universitarios, y a su vez la mayor parte de las comunidades autónomas procuran ajustar los calendarios de las pruebas de acceso que se celebren en su comunidad, de manera que a los estudiantes que concurran a las mismas les resulte posible cumplir con el resto de plazos establecidos por el calendario académico universitario. Sin embargo no es infrecuente que por cuestiones de descoordinación procedimental entre universidades algunos estudiantes no puedan ejercer con normalidad su derecho a acceder al centro universitario de su elección, dado que en ocasiones se ven compelidos a formalizar y a abonar la matrícula en una universidad concreta por haber finalizado el plazo para ello, mientras desconocen aún si han sido admitidos en otras universidades que aún no han publicado las listas correspondientes.

Esta es la situación que afectó a algunos estudiantes residentes en Aragón que días después de formalizar sus matrículas en la Universidad Pública de Navarra, condicionadas al resultado del proceso de admisión en otras universidades, solicitaron a la citada universidad en los primeros días de noviembre la anulación de su matrícula y la devolución de los precios públicos abonados, una vez supieron que habían sido admitidos en la universidad de Zaragoza, siendo concedida la anulación solicitada, pero denegada la devolución de los precios por la Universidad Publica de Navarra al considerar que no concurrían las circunstancias excepcionales que sus normas internas exigen para proceder a la devolución de los precios abonados.

Ante similares supuestos la mayor parte de las universidades públicas contemplan en sus propias normas de matriculación la posibilidad de solicitar y obtener la devolución del precio de la matrícula, cuando el alumno acredite haber sido admitido en otra universidad, criterio que el Defensor del Pueblo consideró más razonable que el mantenido por la Universidad Pública de Navarra, ya que no parece procedente cargar al alumno con el coste de dos matriculaciones cuando la situación se ha producido a pesar de haber atendido diligentemente los plazos fijados por ambas universidades

en el proceso de admisión, y como consecuencia de un problema de coordinación de calendarios académicos entre éstas, lo que convierte en excepcional e imprevisible la circunstancia por la que se solicitó la anulación de la matrícula.

En consecuencia, iniciada la oportuna investigación ante la Universidad Pública de Navarra, desde su Rectorado se comunicó la aceptación del criterio señalado, procediéndose a la devolución de los precios a los estudiantes, y a la modificación de la normativa interna, así como a la revisión de los actuales procedimientos de la gestión académica de dicha universidad y de los plazos establecidos para su resolución, con el fin de impedir que vuelvan a producirse estos supuestos (07030265, 08000723, 08003985, 08019172, etcétera).

Se finaliza este epígrafe mencionando una cuestión que guarda relación con la anterior y con los procesos de admisión de alumnos en las universidades de Madrid, y que planteaba una estudiante que confiaba ser admitida en una de éstas, por lo que reservó una plaza de residencia en el Colegio Mayor Teresa de Jesús, adscrito a la Universidad Complutense de Madrid, viéndose obligada a abonar el importe no reembolsable correspondiente a la aceptación y reserva de plaza en el citado colegio mayor, al haber finalizado el plazo para hacerla efectiva horas antes de que se hicieran públicas en la Comunidad de Madrid las listas de admitidos en sus universidades. Tras comprobar que no había sido admitida en ninguna de ellas, renunció a la plaza de residencia, perdiendo el importe previamente abonado, dado que en las normas económico-administrativas de la convocatoria de plazas de residencia figuraba expresamente el carácter no reembolsable de dicho importe salvo causa de fuerza mayor documentada, concepto del que expresamente se excluía no haber obtenido calificación suficiente para realizar los estudios solicitados.

El criterio de exclusión mantenido por el Rector de la Universidad Complutense de Madrid, basado en la necesidad de que las plazas de residencia queden vacantes a tiempo de ser ocupadas por los estudiantes que se encuentran en lista de espera, discrepa con el utilizado para los procesos de admisión por la mayor parte de las universidades españolas, que de manera casi generalizada acceder a la devolución de cualquier importe abonado por los estudiantes que se encuentran pendientes de conocer la relación definitiva de admitidos, cuando acreditan adecuadamente su admisión en un centro universitario distinto a aquel en el que formalizaron la matrícula. Por tanto se recomendó al rector de la mencionada universidad que adaptara a este criterio las normas reguladoras de las convocatorias de plazas de residencia en los colegios mayores, con las condiciones y requisitos que resulten convenientes para lograr que todas las plazas puedan ser cubiertas a tiempo por los alumnos que se encuentren en lista de espera, recomendación que fue aceptada (07026628).

7.2.2. Derechos y deberes de los alumnos universitarios

La Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, dedica su título VIII a los estudiantes reconociéndoles una serie de derechos y deberes en su condición de miembros fundamentales de la comunidad universitaria, y remitiendo su desarrollo y el establecimiento de los mecanismos que los garanticen a los estatutos y normas de organización y funcionamiento de las universidades.

Uno de los derechos básicos que expresamente reconoció esta ley es el relativo a la igualdad de oportunidades y no discriminación de los estudiantes universitarios en el acceso y permanencia en la universidad y en el ejercicio de sus derechos académicos, por circunstancias personales o sociales o por razón de su discapacidad. Tal derecho lo concreta en el artículo 45 al prever el establecimiento por el Estado, con cargo a sus presupuestos generales, de un sistema general de becas y ayudas al estudio destinado a garantizar que todos los estudiantes, con independencia de su nivel socioeconómico y su lugar de residencia familiar en España, puedan realizar estudios superiores si están en condiciones de cursarlos con aprovechamiento. En lo que respecta a la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad en su condición de estudiantes universitarios, la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, en su disposición adicional vigésima cuarta establecía el deber de las universidades de tener en cuenta para su desarrollo las disposiciones de la Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración social de los minusválidos, en lo referente a la integración de los estudiantes con discapacidades en la enseñanza universitaria.

Tales previsiones legales quedaron contempladas con mayor amplitud tras la reforma operada en la repetida Ley 6/2001, de Universidades, por la Ley 4/2007, de 12 de abril, en la que, además de emplazar al Gobierno para que apruebe un estatuto del estudiante universitario, dispone el impulso de políticas activas de becas, ayudas y créditos para el alumnado, así como modalidades de exención total o parcial del pago de los precios públicos por prestación de servicios académicos universitarios, y presta especial atención a las personas con dependencia y discapacidad, a los que reconoce el derecho a la exención total de tasas y precios públicos en los estudios universitarios.

En los apartados de los que consta este epígrafe se recogen algunas actuaciones practicadas por el Defensor del Pueblo durante 2008 relacionadas con las actividades de los órganos administrativos llamados a garantizar los arriba mencionados derechos de los alumnos universitarios.

7.2.2.1. Régimen disciplinario de los estudiantes

La recepción durante los primeros meses de 2008 de diversas quejas, que cuestionaban la tramitación procedimental de los expedientes disciplinarios incoados por las universidades a sus alumnos, justificó la reanudación de las actuaciones ya iniciadas hace varios años ante el entonces Ministerio de Educación y Ciencia, en relación a la vigencia y aplicabilidad del preconstitucional Decreto de 8 de septiembre de 1954, por el que se aprobó el Reglamento de disciplina académica.

En las quejas recibidas se ponía en duda la idoneidad de aplicar una norma que, pese a ser la única actualmente vigente en materia de régimen disciplinario de los estudiantes universitarios, contiene preceptos que hay que entender derogados y otros que deben ser objeto de continua reinterpretación por los órganos universitarios con competencia en materia sancionadora para acomodarlos al marco constitucional y legal vigente. A modo de ejemplo, cabe citar que la norma cuestionada, en la que no se recoge plazo alguno de prescripción o de caducidad, tipifica como faltas graves y a las que corresponde sancionar con la expulsión de la universidad, las manifestaciones contra la moral católica o contra

los principios o instituciones del Estado; la ofensa grave de palabra u obra, o la falta de probidad.

Con el objeto de comprobar si con este panorama normativo resultan plenamente efectivos y quedan garantizados los derechos y deberes de los alumnos en la tramitación por las universidades de los expedientes disciplinarios que incoan a sus alumnos, el Defensor del Pueblo inició de oficio en marzo de 2008 una investigación de carácter general, dirigida a obtener de todas las universidades públicas españolas información concreta acerca de los criterios y principios que están siendo utilizados por éstas en materia de disciplina académica y, en particular, en lo referente a la aplicación del parcialmente vigente Decreto de 8 de septiembre de 1954, ya citado.

Las universidades respondieron al Defensor del Pueblo señalando de manera unánime la dificultad que supone para los correspondientes instructores de los expedientes disciplinarios que se tramitan a los estudiantes universitarios la aplicación de los preceptos del Reglamento de disciplina académica, especialmente por el esfuerzo interpretativo que requiere adecuar correctamente su contenido al vigente ordenamiento jurídico, dado que varios de sus preceptos han de entenderse derogados total o parcialmente, o afectados por la Constitución y por los principios generales que informan la potestad sancionadora de la Administración, en especial los referidos a los órganos competentes para la imposición de las sanciones; la clasificación de las infracciones o de las sanciones y, por último, la ausencia del régimen de prescripción de faltas y sanciones y del plazo de caducidad del procedimiento.

En términos generales, para garantizar los derechos de los estudiantes y superar las dificultades que presenta la aplicación de los preceptos vigentes del Decreto de disciplina académica, las universidades públicas españolas han de recurrir a la aplicación supletoria de las normas contenidas en el título IX de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común; en el Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento para el ejercicio de la potestad sancionadora, así como en los Estatutos de las propias universidades y en sus normas de régimen interno que regulan los derechos y deberes de sus estudiantes. Esta situación, derivada del forzado mantenimiento de la vigencia del repetido Decreto de disciplina académica de 1954 al no haber sido sustituido aún por otra norma idónea y de rango adecuado, no sólo origina inseguridad jurídica para el estudiante y la universidad, sino que también otorga una innecesaria complejidad a los expedientes disciplinarios que repercute en los órganos universitarios que deben instruirlos y resolverlos en todo caso, sin dejar de respetar el principio de legalidad que están obligados a observar en su actuación.

La situación descrita ya fue objeto de estudio por el Defensor del Pueblo hace más de una década, que finalizó con una recomendación al Ministro del entonces Ministerio de Educación y Ciencia, en su calidad de Presidente del Consejo de Universidades, para que, en observancia de lo previsto en el artículo 27.3 de la entonces vigente Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria, fueran propuestas por el Consejo de Universidades a éstas las normas que regularan las responsabilidades de los estudiantes, relativas al cumplimiento de sus obligaciones académicas. Esta recomendación, que fue expresamente aceptada el

20 de abril de 1990, quedó finalmente sin atender, manteniéndose la vigencia del Decreto de 8 de septiembre de 1954, dictado hace ya más de 50 años.

En la actualidad, el texto de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, modificada por la Ley Orgánica 4/2007, no contempla el régimen disciplinario aplicable a los estudiantes universitarios, limitándose a emplazar a las universidades a desarrollar en sus estatutos y normas de organización y funcionamiento los derechos y deberes de los estudiantes proclamados en la ley, así como los mecanismos para su garantía (artículo 46.2), sin perjuicio de la futura aprobación por el Gobierno de un estatuto del estudiante universitario (artículo 46.5), previsión normativa esta última aún pendiente de ser atendida.

Entiende no obstante esta Institución, de acuerdo con consolidada doctrina jurisprudencial constitucional y legal, que el respeto del principio de legalidad en la potestad sancionadora de la Administración –aplicable al caso de las relaciones que vinculan a la universidad con sus estudiantes– desaconseja actualmente remitir a normas de carácter reglamentario la regulación del régimen disciplinario de los estudiantes universitarios, sin el previo señalamiento de unas bases reguladoras de rango legal suficiente y con las determinaciones precisas que habiliten el posterior ejercicio de la potestad reglamentaria. En base a tales consideraciones, y a la insuficiencia de la regulación actual, se formuló al Secretario de Estado de Universidades del Ministerio de Ciencia e Innovación una recomendación para que se inicien los trámites para la elaboración de una disposición, con el adecuado rango normativo, que establezca el régimen de disciplina académica en las universidades y que habilite a éstas para el desarrollo de las normas y garantías aplicables a sus estudiantes en dicho ámbito (07015762, 08006607, 08006632, 08006638, 08006662, 08006668, 08021803, etcétera).

Se incluye en este apartado un asunto que también originó hace varios años el inicio de oficio de una investigación en relación con las denuncias de las que tuvo conocimiento el Defensor del Pueblo sobre ciertas "novatadas" sufridas por los colegiales de colegios mayores dependientes de la Universidad Complutense de Madrid, infligidas por otros colegiales de los mismos centros. La tipología de los hechos denunciados sobre esta materia permite afirmar que son frecuentemente lesivos de la dignidad y el respeto de las personas, motivo por el que en no pocos casos el Defensor del Pueblo ha instado de las autoridades competentes la más rápida y contundente reacción en orden a impedirlos. Pero además en el supuesto que dio lugar a una de las investigaciones se constató que el hecho de que este tipo de supuestos no constituyan ninguno de los hechos tipificados y sancionados en el Reglamento de disciplina académica de 8 de septiembre de 1954, dificultaba el debido control de los mismos por parte de las autoridades universitarias competentes en materia disciplinaria, por lo que a raíz de las investigaciones iniciadas de oficio ante la Universidad Complutense de Madrid se recomendó a su rector que fuera incluida expresamente en los reglamentos de régimen interno de todos los colegios mayores adscritos o dependientes de dicha universidad la prohibición expresa y terminante de estas prácticas ("novatadas"), y su calificación como "falta muy grave" sancionable con la expulsión del colegio mayor.

Lamentablemente esta recomendación, que fue en su día aceptada y llevada a la práctica con carácter inmediato por el Rector de la Universidad Complutense de Madrid,

no ha logrado evitar que vuelvan a producirse en uno de los colegios mayores de dicha universidad hechos calificados como novatadas, y que de confirmarse podrían calificarse de gravemente vejatorios y atentatorios contra la dignidad de las personas (08017861).

En el ámbito universitario, y con mayor intensidad en el seno de los colegios mayores, por la incidencia que estos tienen en el desarrollo de la formación humana, cívica y social del universitario, las prácticas denunciadas no debieran producirse nunca, resultando ineludible la obligación de los órganos responsables de impedir que sigan presentándose como "bromas o actividades de participación voluntaria", ejerciendo para ello las competencias que inexcusablemente les corresponde en materia disciplinaria, y adoptando las medidas que sean precisas para evitar que puedan volver a repetirse.

Para finalizar este epígrafe desea el Defensor del Pueblo recordar la obligación de abordar el desarrollo del apartado que añade la Ley 4/2007, de 12 de abril, al artículo 47 de la Ley 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, en el que atribuye al Gobierno la obligación, aún pendiente, de aprobar antes de un año desde su entrada en vigor, un estatuto del estudiante universitario en el que se prevea la constitución de un Consejo del Estudiante Universitario que cuente con la representación estudiantil, que entendemos será suficiente y proporcionada en la medida que haga posible su participación y contribución activa para la defensa de los derechos de los estudiantes y para velar por la adecuada actuación de los órganos universitarios competentes en materia de derechos y deberes de los alumnos universitarios.

7.2.2.2. Exención de precios de matrícula de los alumnos con discapacidad

En anteriores informes se hacía mención a la investigación de carácter general emprendida por el Defensor del Pueblo en 2006 para conocer las medidas adoptadas por las universidades españolas en materia de precios universitarios, en orden a dar cumplimiento a los derechos que asisten a los alumnos con discapacidad, así como de los resultados obtenidos hasta ese momento, según los cuales todas las universidades públicas españolas tenían establecida alguna modalidad de exención de pago para estos alumnos, a excepción de la Universidad de La Rioja y de las universidades de Galicia, que lo dispusieron con posterioridad y para su aplicación a partir del año académico 2007-2008, tras la recomendación que formuló el Defensor del Pueblo al amparo de la previsión que en tal sentido contemplaba la disposición adicional vigésima cuarta de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades.

Tras la modificación de esta disposición adicional por la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, que reconoce expresamente el derecho de estos estudiantes a la exención total de tasas y precios públicos en los estudios conducentes a la obtención de un título universitario cuando tuvieran reconocido un grado de minusvalía igual o superior al 33 por ciento, la mayor parte de las universidades en las que la exención afectaba únicamente a las primeras matrículas de estos alumnos modificaron unilateralmente sus previsiones, contemplando a partir de entonces en sus normas de matriculación la exención total de precios públicos universitarios para los alumnos con discapacidad también cuando la matrícula se formaliza por segunda o posteriores veces, previsión que se hizo con suficiente antelación para que resultara de aplicación en las matriculaciones del curso 2007-2008.

Sin embargo, de los datos generados con motivo de esta investigación también se comprobó que las Universidades de Cádiz, Almería, Málaga, Córdoba, Granada, Sevilla, Pablo de Olavide, Huelva y Extremadura no habían aplicado la exención total a los alumnos con discapacidad en el curso 2007-2008, por lo que se resolvió iniciar de oficio una investigación ante dichas universidades con el fin de conocer si existía alguna previsión normativa, y, en su caso, el alcance de la misma, dirigida a contemplar para el curso académico 2008-2009 el derecho a la exención total de tasas y precios públicos en los estudios conducentes a la obtención de un título universitario a los estudiantes con discapacidad, de conformidad con la interpretación realizada por la casi totalidad de las universidades españolas de lo señalado en la disposición adicional vigésima cuarta de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, tras su modificación por la Ley 4/2007, de 12 de abril.

Las actuaciones de oficio efectuadas por el Defensor del Pueblo dieron como resultado el pleno reconocimiento de los derechos de exención total de precios públicos y tasas a estos alumnos por parte de todas las universidades españolas a partir del inicio del año académico 2008-2009, a excepción de la Universidad de Extremadura, que en aplicación del Decreto 122/2008, de 20 de junio, de la Consejería de Administración Pública y Hacienda de la Junta de Extremadura, únicamente reconoce la exención total a los alumnos afectados de discapacidad en el caso de primeros estudios y tratándose de primera matrícula, y solo efectúa una reducción del 20 por ciento del precio cuando es segunda matrícula, exigiéndoles el 100 por cien del abono de los precios cuando se trata de tercera o posterior matrícula.

Del resto de universidades que en el curso de esta investigación de oficio adaptaron sus normas de matriculación para el curso 2008-2009 a la previsión de exención total propugnada por la reforma de la Ley 4/2007, de 12 de abril, cabe destacar la actuación ejemplar del Rectorado de la Universidad de Granada, órgano que tras serle cuestionado por el Defensor del Pueblo en octubre de 2008 el fundamento de la Resolución Rectoral de 20 de junio de 2008, sobre normas para la formalización de matrícula en el curso académico 2008-2009 por el que se reconoce la exención para los alumnos con discapacidad igual o superior al 33 por ciento en los estudios de primero, segundo, tercer ciclo y doctorado, pero solo en asignaturas y créditos en primera matrícula, quedando por otra parte excluidos del beneficio los precios por servicios de secretaría y de expedición de títulos, posteriormente el 19 de noviembre de 2008 dictó una nueva resolución conforme al criterio mayoritariamente aceptado, y en observancia del Decreto 408/2008, de 15 de julio, en el que se reconoce la exención total de precios y tasas de estos alumnos, modificó las arriba mencionadas normas ampliando los beneficios a la citada exención total, iniciando de oficio el propio rectorado en la misma fecha una revisión de la liquidación de precios públicos y tasas ya practicada, para compensar o devolver a los alumnos la diferencia respecto a los precios abonados conforme a la normativa anterior.

No obstante la buena disposición mostrada por las universidades, para dar cumplimiento en sus términos más amplios y favorables al derecho a la exención legal de precios y tasas, varias de ellas plantearon a esta Institución sus dudas sobre la interpretación correcta del precepto, no sólo en cuanto a su aplicación sucesiva e ilimitada a segundas y ulteriores matrículas en los estudios que inicien y prosigan los beneficiarios, sino también si la previsión incluye no sólo los gastos por servicios académicos, sino también

los correspondientes a los servicios de secretaría y administrativos; si la exención total de tasas y precios en los estudios conducentes a la obtención de un título universitario se refiere a cualquier título universitario, independientemente del carácter oficial o no del mismo; y si una vez obtenido por el alumno discapacitado un título universitario con el beneficio de la exención, debe entenderse que el derecho le corresponde asimismo para realizar posteriormente estudios dirigidos a obtener un título universitario distinto, o bien un grado superior de la misma titulación.

Asimismo, las universidades trasladan a esta Institución las dificultades que se les plantean para obtener de quien corresponda la compensación, tanto de los gastos que origina la atención específica a estos alumnos y a sus necesidades concretas, como la disminución de ingresos derivada de la no percepción de los precios públicos por los correspondientes servicios académicos y de las tasas por los servicios de secretaría y administrativos (08007848, 08007849, 08007844, 08007846, 08007847, 08007850, 08007851, 08007852, 08007853, 08007854 y 08007856).

Esta última cuestión tiene una especial trascendencia en la Universidad Nacional de Educación a Distancia (en adelante, UNED), a la que aún no se ha hecho referencia, ante la que el Defensor del Pueblo inició una investigación al haber tenido conocimiento, a través de la presentación de varias quejas planteadas individualmente por alumnos discapacitados matriculados en dicha universidad, del contenido del Acuerdo de su Consejo de Gobierno celebrado el 4 de abril de 2006, por el que se exige a partir del curso 2007-2008 a los alumnos discapacitados el abono del 50 por ciento de los precios correspondientes a una segunda matrícula, así como el abono de la tarifa completa para las terceras y sucesivas matrículas. Este acuerdo suponía una modificación del criterio mantenido hasta entonces por dicha universidad, según el cual estos alumnos venían gozando desde 1995 de la exención total de precios públicos en primera y sucesivas matrículas.

En un primer informe elaborado para el Defensor del Pueblo por el Rector de la Universidad Nacional de Educación a Distancia sobre el alcance y aplicación de este acuerdo, se aseguró que su interpretación y aplicación permitía garantizar la gratuidad total cuando la discapacidad es el factor que dificulta el avance académico, y disuade al alumno de una utilización distorsionada del beneficio social, dado que contempla que una Comisión del Vicerrectorado de Estudiantes valore las solicitudes de exención plena en segunda y posteriores matrículas, cuando efectivamente los interesados no han podido aprovechar su estudio debido a motivos de su recuperación médico-funcional, o cuando la naturaleza degenerativa de su discapacidad ha impedido una acertada planificación de su estudio a la hora de realizar la matrícula, habiendo sido valoradas positivamente el cien por cien de las solicitudes dirigidas a dicha Comisión hasta el momento en el que se informaba al Defensor del Pueblo.

Sin embargo el rector de esta universidad justificó en su informe la necesidad de adoptar el repetido acuerdo ante la situación que viene afectando a esta universidad, y especialmente ante el creciente número de personas con discapacidad que le confían su formación, que han pasado de un total de 113 en el curso académico 1996-1997, a la suma de 3.869 en el pasado curso 2007-2008, lo que representa el 45 por ciento del total de alumnos con discapacidad matriculados en las universidades de toda España.

Por otra parte, en el mencionado informe se señalaba que con cierta frecuencia los estudiantes con discapacidad, probablemente incentivados por la gratuidad, se matriculan de un número de asignaturas superior al que razonablemente se puede cursar con aprovechamiento. Este hecho se refleja en el porcentaje reducido de presentaciones a exámenes y supone que gran parte del importante esfuerzo de la universidad para adaptarse a la discapacidad (traducciones al braille, elaboración de exámenes en formato de test, etc.) no sea efectivamente aprovechado. Según los datos facilitados por esta universidad, el porcentaje de estudiantes con discapacidad matriculados que no se presentaron a los exámenes fue del 69,49 por ciento en el curso 2004-2005, del 66,67 por ciento en el 2005-2006 y del 65,24 por ciento en el 2006-2007. En este sentido la universidad informante mantiene que la gratuidad es una medida necesaria de discriminación positiva que debe ir acompañada de otras que estimulen un correcto aprovechamiento del esfuerzo y eviten la excesiva tasa de abandono, así como la incorrecta utilización de recursos, todo lo cual llevó a buscar una fórmula que conciliara la gratuidad con la responsabilidad del estudiante y que, al tiempo, evitara que se dieran en la universidad casos de abuso por parte de los estudiantes que formalizan su matrícula en un número desmedido de materias.

Para ello la Universidad Nacional de Educación a Distancia acudió a la anterior Secretaría de Estado de Servicios Sociales, Familia y Discapacidad, y tras constituir una comisión de trabajo formada por un Asesor de la Secretaría de Estado, la Directora del Real Patronato sobre la Discapacidad y el Vicerrector Adjunto de Estudiantes de la Universidad Nacional de Educación a Distancia, se acordó una fórmula que fue después aprobada por su Consejo de Gobierno en marzo de 2006, cuyo contenido constituyó el motivo de varias quejas presentadas.

Teniendo en cuenta que la recepción de la información facilitada sobre la necesidad de limitar la exención a la primera matrícula fue simultánea en el tiempo a la entrada en vigor de la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, el Defensor del Pueblo decidió efectuar una nueva actuación ante la referida universidad, con la finalidad de conocer si el nuevo sistema de gratuidad defendido por ésta sería o no adaptado al mandato legal ya vigente.

Sobre esta cuestión el Rector de la Universidad Nacional de Educación a Distancia señaló que mientras la medida activa de exención de precios públicos en sus primeros años de aplicación –1996-1997 y posteriores– era sostenible por la Universidad Nacional de Educación a Distancia, por cuanto la matrícula apenas superaba la centena de estudiantes con discapacidad, actualmente, con una demanda que se ha multiplicado por 35, se hace difícilmente llevadera sin que merme la calidad del servicio para el conjunto de los estudiantes. El rector de esta universidad señala que para hacer frente al mandato legal de exención de precios públicos a los estudiantes con discapacidad, la UNED no ha sido compensada de modo alguno, excepto en los cursos 2005-2006, y 2006-2007, que recibió un apoyo financiero del 3 por ciento del costo total de la Comunidad de Madrid, quien aportó el equivalente al 22 por ciento del coste de matrícula de los estudiantes madrileños con discapacidad.

Esta situación llevó al Rector de la UNED a dar traslado al Defensor del Pueblo de diversos argumentos dirigidos a justificar la necesidad de conseguir apoyo de la

Administración del Estado –de la que tal universidad depende– en la financiación de la gratuidad de precios públicos para los ciudadanos con discapacidad que realizan en dicha universidad estudios oficiales, argumentos que se pusieron en conocimiento de la Secretaría de Estado de Política Social, Familia y Atención a la Dependencia y la Discapacidad del Ministerio de Educación, Política Social y Deporte, y a la Secretaría de Estado de Universidades del Ministerio de Ciencia e Innovación, junto a los diversos asuntos cuestionados por las distintas universidades para conocer el alcance concreto del derecho de exención que contempla la ley.

En la fecha de elaboración de este informe sólo se contaba con la respuesta ofrecida por el último de los organismos citados, de cuyo contenido no cabe deducir, como así fue solicitado, su interpretación sobre el alcance concreto del derecho de exención en los aspectos requeridos por las universidades más allá del que ya ofrece la literalidad de la propia norma, toda vez que el órgano consultado únicamente señala que la ley no se pronuncia respecto de las matrículas sucesivas.

No obstante, y ello puede ser indicativo de su criterio, la Secretaría de Estado muestra su conformidad con la línea de actuación seguida por la UNED, aun cuando respecto del problema que para esta universidad supone la ausencia de compensación anual mediante transferencia a su presupuesto se manifiesta que éste no se ha producido, dado que las compensaciones previstas por la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2008 y anteriores, se refieren exclusivamente a los becarios exentos de pago y a los alumnos de familias numerosas de tres hijos.

Así las cosas, si se tiene en cuenta que según los datos aportados por la UNED ésta es la opción elegida por el 45 por ciento del total de alumnos con discapacidad en todo el Estado, resulta que en ausencia de la debida financiación recae sobre esta institución buena parte del sostenimiento económico de la gratuidad, es decir, gran parte de la responsabilidad de hacer posible en nuestro país el acceso gratuito a los estudios universitarios de los ciudadanos con discapacidad.

El deseable aumento en el número de matrículas de estudiantes con discapacidad en la universidad, claro indicador del progreso en el ámbito de la equidad de nuestra sociedad, supone un incremento proporcional de los gastos y una merma de los ingresos de las universidades que, de no compensarse adecuadamente, repercutirá no sólo en la calidad del servicio prestado al resto de los estudiantes, sino también en su capacidad para afrontar los gastos del resto de medidas técnicas con las que ha de contar para lograr el adecuado avance del estudiante con discapacidad en su proceso de aprendizaje, así como para emprender nuevas acciones que faciliten el acceso y la participación de todos los estudiantes con discapacidad, sean cuales sean sus necesidades concretas.

No ofrece duda que la gratuidad de los estudios universitarios para personas con discapacidad supone una medida social propia de un país comprometido con la igualdad de oportunidades, pero para hacer viable esta medida deben previamente establecerse los cauces que la hagan posible, uno de los cuales debe incluir necesariamente la vía de financiación.

En consecuencia, y a la vista de los datos obtenidos hasta el momento en el curso de esta investigación, el Defensor del Pueblo estudia la oportunidad de ampliarla con el objeto de delimitar las obligaciones de los órganos, sobre los que recaiga la compensación a las

universidades de lo que dejan de percibir por el cumplimiento del deber de exención total de precios y tasas a los alumnos universitarios discapacitados, en los términos previstos en la ley y en las normas establecidas sobre esta materia por las propias comunidades autónomas (07032456, 07032562, 07032956, 07033290, 07026751, 08002765, etcétera).

7.2.2.3. Becas y ayudas al estudio

La actividad desarrollada por el Defensor del Pueblo sobre aspectos derivados del sistema regulador de las becas y ayudas al estudio, durante los procesos de selección de becarios para los cursos académicos analizados durante 2008, es muy similar a la llevada a cabo durante el año anterior, que ya quedó oportunamente reflejada en el apartado correspondiente del Informe de 2007.

Los casi inapreciables cambios operados sobre las bases de las últimas convocatorias de becas hechas públicas por el Ministerio de Educación, Política Social y Deporte respecto a las de cursos académicos anteriores –en especial las de carácter general para estudios posobligatorios, que son las que suscitan habitualmente un mayor número de quejas–, ha hecho que se repita la tipología y el número de quejas presentadas en esta materia durante 2008, así como las actuaciones que aquellas han suscitado, en las que se reiteran las discrepancias de los solicitantes contra las fórmulas de valoración de la renta y patrimonio familiar del alumno utilizados por los órganos competentes, así como contra el inicio de los expedientes de revocación de becas concedidas en cursos anteriores (08000370, 08000558, 08000955, 08001306, 08002557, 08003280, 08004033, 08004626, 08004814, 08014798, 08014874, 08017007, 08019417, 08023977, 08017443, 08016484, 08017775, etcétera).

En materia de revocación de becas ha motivado una investigación ante la Dirección General de Cooperación Territorial del Ministerio de Educación, Política Social y Deporte el modo en que se realiza el trámite que precede a la incoación de los expedientes de revocación de becas, por el que se notifica al beneficiario que tras haberse comprobado que no cumplía los requisitos exigidos en la convocatoria, y con el fin de evitar la iniciación del oportuno expediente de reintegro, se le invita a que devuelva el importe de la beca.

La realización de este trámite tiene su fundamento en lo previsto expresamente en la Orden ECI/1386/2007, de 14 de mayo, por la que se convocaron becas para los alumnos que iniciaban estudios universitarios en el curso 2007-2008, cuyo articulado prevé que se comunique al beneficiario que concurre alguna causa de nulidad en la resolución de la concesión de su beca, o alguna causa de reintegro, con el objeto de que proceda a la devolución al Tesoro Público de la cantidad indebidamente recibida en el plazo de dos meses, para evitar la incoación del correspondiente expediente de reintegro.

En el supuesto analizado esta notificación se realizó sin precisar el plazo para efectuar la devolución, ni comunicarle al estudiante los motivos por los que debía atenderla, y señalándose únicamente que con posterioridad a la concesión y pago de la beca se había comprobado que no le correspondía la beca adjudicada "por superar umbrales de patrimonio y por superar valores catastrales", y que, a fin de evitar la iniciación del expediente de reintegro, debía devolverse la cantidad de 5.167 euros en cualquier banco o caja de ahorros.

Esta actuación –al parecer generalizada–, en los términos en que se realiza, incumple lo previsto en la propia orden de convocatoria de becas (artículo 23.1), al no señalarse expresamente al destinatario que dispone de dos meses para efectuar voluntariamente la devolución con carácter previo a la incoación del expediente de reintegro y, asimismo, es cuestionable en cuanto a la información que proporciona respecto de los motivos que hacen aconsejable tal conducta, al no concretar con suficiente detalle los datos precisos y los elementos de juicio con los que la Administración cuenta, para entender que concurre alguna causa de nulidad en la resolución de concesión de la beca o alguna causa de reintegro. Lo que la normativa que ampara estas comunicaciones pretende es evitar el perjuicio que el paso del tiempo puede originar a los beneficiarios de becas susceptibles de ser anuladas o revisadas y, al propio tiempo, evitar a la Administración la tramitación del expediente de reintegro. Siendo esto así, resulta de lógica elemental que las comunicaciones que se remitan a los afectados les proporcionen todos los elementos de juicio necesarios para valorar si la devolución voluntaria y previa de las cantidades recibidas no sólo está justificada sino que, además, les evitará verse incursos en complejos procedimientos burocráticos que previsiblemente habrían de dar lugar a idéntico resultado.

En todo caso, en la práctica de estas comunicaciones debe proporcionarse también a los interesados información acerca de que no se trata de una resolución administrativa recurrible, y de que en caso de no atenderla tendrán la oportunidad de formular alegaciones una vez iniciado el expediente de reintegro y antes de que se dicte resolución. Porque, de no hacerse así, la situación en la que queda el ciudadano que recibe este tipo de comunicaciones, en las que se le reclaman cantidades frecuentemente elevadas para su nivel de renta sin ofrecerle otra oportunidad que abonarlas "para evitar la incoación del oportuno expediente de reintegro" y sin proporcionarles otra información adicional, sólo cabe calificarla de indefensión y, por tanto, debe ser evitada en lo sucesivo. En tal sentido se ha formulado una recomendación a la Dirección General de Cooperación Territorial, que ha sido parcialmente atendida en lo que se refiere a la mención expresa de la existencia del plazo de dos meses para la devolución voluntaria de la cantidad reclamada. En lo que hace a los restantes aspectos tratados, se prosigue la tramitación de este asunto para obtener un resultado acorde con el criterio expresado (08017443).

En lo que afecta a los desacuerdos planteados individualmente contra la valoración efectuada por los órganos de selección de becarios sobre la situación económica del solicitante, se ha apreciado un significativo aumento de las quejas que cuestionan las denegaciones de las becas, por considerar los órganos de selección que no se acredita suficientemente la independencia familiar y económica del solicitante, pese a haber aportado éste cuantos documentos se exigían en la convocatoria; así como las planteadas por las denegaciones de las ayudas para residencia del alumno independiente por estimar dichos órganos, de conformidad con las bases de las correspondientes convocatorias, que su domicilio familiar es aquel en el que habita durante el curso académico.

Esta cuestión fue en su día analizada por el Defensor del Pueblo y motivó una recomendación al entonces Ministerio de Educación y Ciencia para que fuera modificado tal criterio, pero fue rechazada al entender que el alumno independiente no soporta los gastos extraordinarios que supone trasladar su residencia a un lugar distinto al que reside habitualmente, lo que no puede compartir el Defensor del Pueblo, ya que resulta contrario

al fomento de la movilidad estudiantil, perseguida por el propio sistema de becas, que de ningún modo excluye de ésta a los alumnos económico y familiarmente independientes. La discrepancia de los alumnos con el criterio defendido por la Administración queda reflejado en el número de quejas que cada año se reciben contra su mantenimiento (08008746, 08010463, 08012114, 08012333, 08015769, 08018730, etcétera).

En otro orden de cosas, se apreció por el Defensor del Pueblo durante 2008 el malestar que provocó entre los estudiantes la exclusión de las enseñanzas del Grado Elemental de Música y Danza, en la relación de estudios para los que se podían solicitar becas y ayudas al estudio de carácter general a partir del curso 2007-2008 para alumnos de niveles posobligatorios no universitarios y para universitarios que cursaran estudios en su comunidad autónoma, respecto a las convocatorias de los cursos académicos precedentes, en las que sí se contemplaban tales enseñanzas entre los estudios susceptibles de cursar con ayuda pública.

Lo anterior supuso que numerosos estudiantes de tercer y cuarto curso de los Conservatorios Elementales y Profesionales de Música acudieran a esta Institución manifestando que, tras obtener beca en los primeros cursos de estas enseñanzas, se encontraron a partir del curso 2007-2008 sin posibilidad de finalizar unos estudios emprendidos con el apoyo de recursos públicos aportados por el Estado.

Sin embargo, no cabe apreciar en la exclusión de estas enseñanzas entre las que se pueden cursar con ayudas estatales una actuación incorrecta atribuible al órgano que hasta entonces había venido incluyéndolas, ya que de acuerdo con el calendario de aplicación de la nueva ordenación del sistema educativo establecida por la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, las enseñanzas elementales de música y danza se implantarían con carácter general en el citado curso 2007-2008 al que se refiere la convocatoria de becas cuestionada, a partir del cual son las administraciones educativas competentes las encargadas de determinar las características y ordenación de estas enseñanzas. Sin perjuicio de ello, sería deseable que estas ayudas sean proporcionadas por las comunidades autónomas de manera rápida y generalizada, con el fin de que los alumnos afectados puedan llevar a cabo con normalidad la finalización de sus estudios (08003775, 08000554, 08001494, 08002376, 08010628, etcétera).

Se recogen a continuación las actuaciones practicadas ante la Dirección General de Cooperación Territorial del Ministerio de Educación, Política Social y Deporte, en relación a la incompatibilidad que ponían de manifiesto diversos reclamantes, entre el contenido literal de algunos preceptos recogidos en varias resoluciones de la Secretaría de Estado de Educación y Formación de dicho departamento, relativas a las convocatorias de becas o ayudas al alumnado para el curso 2008-2009, con lo establecido por la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, de derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, según la interpretación que efectúa el Tribunal Constitucional en su Sentencia de 7 de noviembre de 2007 (*Boletín Oficial del Estado* de 11 de diciembre), por la que declara la inconstitucionalidad del inciso "residentes" del artículo 9.3 de la mencionada Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, en la redacción dada por el artículo 1.7 de la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre.

En concreto, los puntos específicamente cuestionados se referían al apartado A del impreso de solicitud para la concesión de las ayudas para alumnado con necesidad

específica de apoyo educativo para el curso académico 2008-2009 –convocadas por Resolución de 6 de mayo de 2008, de la Secretaría de Estado de Educación y Formación– al requerir el señalamiento del NIF/NIE del/de la solicitante, y la aportación de una copia del documento correspondiente, así como el artículo 20 de la Resolución, de 2 de junio de 2008, de la Secretaría de Estado de Educación y Formación –por la que se convocan becas y ayudas al estudio de carácter general, para el curso académico 2008-2009, para alumnado que curse estudios posobligatorios no universitarios–, al exigir a los alumnos extranjeros no comunitarios acreditar su condición de residentes.

Efectuado el traslado de lo anterior a la Dirección General de Cooperación Territorial, dicho centro directivo informó de que la interpretación de su departamento, avalada por la Abogacía del Estado, de la sentencia antes mencionada, es que la eliminación por inconstitucional del término "residentes" del artículo 9.3 de la Ley Orgánica 4/2000, afecta exclusivamente a los extranjeros menores de 18 años a efectos de su acceso a la enseñanza secundaria posobligatoria y a la obtención de los correspondientes títulos académicos y, asimismo, para el acceso al sistema público de becas y ayudas. Ello implica que según el criterio interpretativo del Ministerio de Educación, Política Social y Deporte a los extranjeros no pertenecientes a este colectivo –menores de 18 años– les es exigible la condición de "residentes", a efectos del acceso en condiciones de igualdad con los españoles, entre otros, a los beneficios del sistema de becas y ayudas al estudio.

En relación con este colectivo, afectado por el fallo según tal interpretación, el órgano consultado manifestó que se estaba estudiando la posibilidad de ampliar las convocatorias de becas y ayudas, con el fin de permitir a los alumnos que reúnan todos los requisitos su acceso a las mismas, si bien se advierte respecto de la dificultad que supondrá para los ciudadanos extranjeros cuya residencia no esté acreditada, justificar el cumplimiento de los requisitos de carácter económico, que ha de hacerse de conformidad con la normativa reguladora del IRPF, y paralelamente la dificultad que tendrá la Administración para llevar a cabo las tareas de verificación y control en la materia que tiene asignadas.

Cuando se elaboraba este informe la investigación señalada permanecía a la espera de que fueran facilitados al Defensor del Pueblo datos que permitieran conocer las actuaciones, en su caso, efectuadas por el Ministerio de Educación, Política Social y Deporte, a fin de dar cumplimiento a las previsiones de ampliación de las convocatorias de becas y ayudas para hacerlas accesibles a los extranjeros menores de 18 años y, asimismo, respecto de las previsiones de actuación para que puedan llevarse a cabo adecuadamente las tareas de verificación y control que en este campo tiene la Administración atribuidas, así como de la información que permita a esta Institución conocer si se ha procedido a revisar las resoluciones denegatorias que se hubieran eventualmente dictado en las solicitudes de becas y ayudas de alumnos extranjeros afectados, tanto por la interpretación llevada a cabo por el mencionado departamento de la doctrina del Tribunal Constitucional, como por la suspensión cautelar acordada por la Audiencia Nacional del segundo párrafo del artículo 20 de la Resolución de 2 de junio de 2008, de la Secretaría de Estado de Educación y Formación, por la que se convocan becas y ayudas al estudio de carácter general, para el curso académico 2008-2009, para alumnado que curse estudios posobligatorios no universitarios.

Pendiente esta Institución de que la Audiencia Nacional dictamine lo que estime procedente en el procedimiento en curso, y, asimismo, en otros procedimientos, como el

seguido también en el mismo órgano jurisdiccional contra la convocatoria de becas para alumnos que vayan a iniciar estudios universitarios en el curso 2008-2009 (Resolución de 6 de mayo de 2008 de la Secretaría de Estado de Educación y Formación), no cabe efectuar por el momento pronunciamiento alguno sobre la interpretación dada por el departamento citado al fallo del Tribunal Constitucional. Entre tanto, se ha instado del referido departamento la adopción de medidas dirigidas a eliminar de los impresos de solicitud para la concesión de becas y ayudas la exigencia del número de identidad de extranjero (NIE) del que, evidentemente, pueden carecer los solicitantes aun cuando cumplan todos los requisitos para ser beneficiarios de tales becas y ayudas, ya que la finalidad de esta identificación, así como su gestión y atribución, responde a fines y objetivos ajenos a los propios del ámbito educativo (08012820, 08011080, 08018808, 08022086, etcétera).

Para finalizar, no cabe concluir este apartado sin hacerse eco nuevamente de las protestas estudiantiles que tuvieron lugar en el ámbito universitario durante las últimas semanas del año al que se refiere este informe, y que llegaron al Defensor del Pueblo a través de la presentación de un importante número de quejas.

Entre otras cuestiones que ya han quedado reflejadas en epígrafes precedentes, los estudiantes basaban sus protestas, no en el objetivo final de la reforma que está provocando la adaptación de España al Proceso de Bolonia, sino en la inquietud respecto a la forma y las condiciones en las que tal adaptación se lleve a cabo, respecto a las cuales los alumnos reclamaban una revisión de la actual financiación universitaria pública, la cual consideran necesario incrementar en base a los objetivos a conseguir en este proceso de cambio, así como una mejora sustancial de la política de becas, ayudas al estudio y préstamos a los estudiantes, destacando de manera fundamental la activación de medidas que permitan una real y efectiva movilidad interinstitucional e internacional de los alumnos, para lo que consideran imprescindible dar una prioridad singular al programa de becas Erasmus.

Es evidente que no es el ámbito en el que se plantean estas protestas en el que el Defensor del Pueblo debe llevar a cabo sus actuaciones, ya que hacerlo implicaría interferir en la libertad de opción de la que dispone el ejecutivo para regular del modo que estime más oportuno las materias de su competencia, de acuerdo con los criterios técnicos y de oportunidad que correspondan, y dentro de los límites que marcan la Constitución y las leyes. Pese a ello, y haciendo uso de la oportunidad que anualmente ofrece al Defensor del Pueblo la presentación del informe a las Cortes Generales, se reclama desde éste el mayor incremento posible en la financiación de la educación superior, desde el convencimiento de que los recortes presupuestarios que aconsejen los difíciles momentos económicos por los que se atraviesa no deben afectar a la educación, a la ciencia ni a la investigación, partiendo de considerar que la universidad, junto a la movilidad de estudiantes universitarios en Europa y la igualdad de oportunidades ante el Espacio Europeo de Educación Superior, son piezas clave para afrontar con éxito la reforma que España está viviendo, y para que pueda así consolidarse en el contexto internacional. Para este fin resulta imprescindible, a juicio de esta Institución, fortalecer las políticas de becas y ayudas al estudio y a la movilidad del alumnado de manera que haga accesible la universidad a todos los estudiantes con independencia de sus posibilidades económicas.

8. ADMINISTRACIÓN SANITARIA

Tal y como se desprende de las quejas planteadas ante el Defensor del Pueblo durante 2008, una de las causas –posiblemente la principal– de la insatisfacción de los pacientes y usuarios está vinculada directamente con la falta de suficiente y adecuada información en las diferentes fases del proceso asistencial. Este déficit adquiere todavía mayor dimensión si se tiene presente que la satisfacción depende, en gran medida, del grado de participación que el paciente percibe en su relación clínica y del nivel de comunicación alcanzada.

Fiel expresión de lo anterior es la realidad relativa a que un representativo número de los planteamientos de los ciudadanos ante el Defensor del Pueblo se dirige, en primer término, a obtener una información suficiente y comprensible, para, una vez lograda, formar una opinión y, en su caso, determinar las posibles vías para una defensa efectiva de los derechos. Asimismo, cabe hacer referencia a la ausencia de un sistema integrado de información, que permita análisis comparativos de salud, recursos y utilización de servicios, en aras a promover la mayor cohesión posible en el sistema público sanitario.

En otro plano, y en cuanto a la equidad en el acceso a las prestaciones sanitarias se refiere, hay que dejar constancia de la existencia de desequilibrios y diferencias territoriales, según se trate de una u otra comunidad autónoma, en aspectos tales como universalidad y gratuidad de la asistencia sanitaria, nuevas terapias y medicamentos, calendario de vacunas, salud mental, enfermedades raras o poco frecuentes, diagnóstico genético preimplantatorio y consejo genético, cuidados paliativos y tratamiento del dolor, atención bucodental, cirugía de reasignación de sexo, atención podológica a pacientes diabéticos, terapias contra el tabaco y ayudas económicas a personas celiacas. A ello cabe añadir la desigual distribución de profesionales sanitarios y el déficit de especialistas en pediatría, medicina general, anestesia y radiología, entre otras áreas.

8.1. Universalización y gratuidad del derecho a la asistencia sanitaria

Un año más, es preciso recordar que, si bien se ha avanzado notablemente en la universalización y gratuidad de la asistencia sanitaria pública, lo cierto es que aún no son plenamente efectivas, dado que algunos ciudadanos todavía carecen del derecho a esta asistencia, viéndose obligados a financiar la atención en aquellos supuestos en los que acceden a centros y servicios del Sistema Nacional de Salud. Y ello a pesar de que el presupuesto en sanidad para 1999, es decir, hace ya nueve años, culminó el proceso de separación de fuentes de financiación de la asistencia sanitaria canalizada a través del Instituto Nacional de la Salud, dando cumplimiento a uno de los acuerdos alcanzados en los Pactos de Toledo.

De lo anterior se desprende una cierta contradicción entre los principios inspiradores del modelo sanitario contenido en la Ley General de Sanidad y la realidad legal y formal del aseguramiento sanitario que, en ciertos aspectos, sigue bajo el modelo típico de la Seguridad Social, que se caracteriza por la adscripción profesional y la financiación contributiva. Esta falta de definición y desarrollo del modelo de aseguramiento conlleva

una inadecuación a las exigencias de la evolución del sistema, déficit que precisa un consenso en sede parlamentaria.

Tal y como se ha reflejado en los informes correspondientes a los últimos años, teniendo presente la necesidad de proceder a la plena y efectiva universalización de la asistencia sanitaria y que la oportuna reforma legal requiere la modificación de las Leyes General de Sanidad y General de la Seguridad Social, el Defensor del Pueblo se dirigió, en su momento, al Ministerio de la Presidencia solicitando informe acerca de la viabilidad de que por este departamento se impulsara la reforma legal adecuada, que permita fijar los contenidos y el carácter del derecho a la asistencia sanitaria como derecho público subjetivo personal no contributivo.

Aun cuando el mencionado departamento comunicó, en un primer momento, que se procedería al estudio de los efectos globales de la reforma planteada y de su viabilidad, lo cierto es que la universalización y gratuidad del derecho a la asistencia sanitaria siguen siendo retos todavía pendientes en la sanidad española, como lo demuestra el representativo número de quejas que se siguen planteando ante el Defensor del Pueblo en esta materia. Este reto debe ponerse en relación directa con el criterio expresado, en su momento, por el Ministerio de Sanidad y Consumo, según el cual, 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 ascendía, en el año 2005, a 955 euros y, por tanto, la incorporación de las mismas al sistema representaría 191 millones de euros.

En cualquier caso, es en esta doble perspectiva de "universalidad" y "gratuidad" en la que se enmarca el planteamiento del Defensor del Pueblo, cuando viene destacando, de forma reiterada, la situación de ciudadanos que carecen del derecho a la asistencia sanitaria y a los que se les exige sufragar el coste de la atención prestada en el Sistema Nacional de Salud, o afrontar la cobertura de la misma mediante la previa suscripción de un convenio especial con la Tesorería General de la Seguridad Social (08002707, 08005533, 08012562, 08015851, 08017216 y 08019490, entre otras).

En un intento de sistematización, las personas que todavía carecen del derecho a la asistencia sanitaria gratuita en el Sistema Nacional de Salud pueden agruparse en las siguientes categorías: las que tienen (o pueden tener) derecho a la prestación y asistencia sanitaria por otros mecanismos al margen del Sistema Nacional de Salud (en este grupo cabe incluir las mutualidades generales de funcionarios Muface, Isfas y Mugeju); hasta el 1 de enero de 2009, las que recibían la asistencia sanitaria a cargo de una empresa colaboradora; los profesionales liberales incluidos en un colegio profesional y que no están obligados a pertenecer al Régimen Especial de Trabajadores Autónomos (en este caso suelen tener una mutualidad o entidad de previsión social, que les provee de asistencia sanitaria, o bien una póliza colectiva con una entidad de seguro libre); las que no realizan una actividad laboral o profesional y, por tanto, no se hallan asimiladas a trabajador por cuenta ajena o por cuenta propia, en los supuestos en los que disponen de rentas o medios económicos suficientes; los trabajadores españoles emigrantes que se hallen trabajando por cuenta ajena en otro país, durante sus desplazamientos temporales a España; los trabajadores españoles que, después de haber desarrollado sus actividades laborales en

el extranjero, retornan al territorio nacional, sin derecho a percibir las prestaciones de asistencia sanitaria, ni por la legislación española ni por la del país de procedencia, y beneficiarios de las diferentes categorías de pensiones de Seguridad Social prevista por la legislación federal Suiza y residentes en España.

8.1.1. Información y documentación clínica

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, completó las previsiones que la Ley General de Sanidad enunció como principios generales; refuerza el derecho a la autonomía del paciente, y regula los derechos de los ciudadanos expresados con anterioridad, dentro del ámbito del consentimiento informado.

Transcurridos más de cinco años desde que entró en vigor la mencionada ley, todavía se siguen observando situaciones que evidencian que el cumplimiento de la misma y, por ende, la efectividad de los derechos de los pacientes en ella plasmados, no es el deseable.

Por afectar a derechos fundamentales, cabe comenzar, en este capítulo, haciendo referencia a una investigación iniciada de oficio, en relación con la aparición en un programa de Internet, de datos de carácter clínico de pacientes, entre ellos, los relativos a 4.000 historias clínicas relacionadas con interrupciones voluntarias del embarazo, atendidos en el Hospital Lasaitasuna, de Bilbao. Según tales medios, a través de un procedimiento tecnológico fueron puestos a disposición del programa eMule de Internet (el más popular de intercambio de archivos entre particulares) y, por tanto, al posible alcance de millones de personas, los mencionados datos clínicos, que figuraban en una carpeta del disco duro del ordenador del referido centro. Sobre ello, el Departamento de Sanidad del Gobierno Vasco expresó que, tras la realización de una visita de inspección al mencionado centro, se formularon recomendaciones, en orden a conservar las historias clínicas –además de en condiciones que garanticen la confidencialidad, autenticidad e integridad de las mismas– en locales cerrados e ignífugos, y a establecer claves de acceso que deberán ser renovadas periódicamente (08008156).

Mención particular cabe hacer también, por su posible extrapolación a otros ámbitos, de la situación planteada por una paciente quien, tras ser sometida a un procedimiento quirúrgico en un hospital del sector privado, solicitó una copia del "consentimiento informado" en relación con dicho procedimiento, sin que se hiciera efectivo este derecho. En la queja planteada, la interesada complementó sus alegaciones mediante la remisión de un Acuerdo del Pleno de la Junta Directiva del Colegio de Médicos de Madrid, corporación ante la que, previamente, formuló una reclamación, en la que, tras detallarse la realización de no pocas actuaciones ante la Dirección Gerencia del centro hospitalario en el que se materializó la intervención y el profesional responsable de la misma, se refleja literalmente: "Debe procederse al archivo del expediente, toda vez que desde la Comisión Deontológica se han realizado todas las gestiones posibles para conseguir la documentación requerida, sin resultado alguno…". En función de los antecedentes fácticos reflejados en la queja, esta Institución se ha dirigido a la Consejería de Sanidad y Consumo de la Comunidad de Madrid, propugnando que por la Inspección de Servicios

Sanitarios se lleven a cabo las actuaciones pertinentes y tendentes a determinar si en el referido hospital se han adoptado las medidas precisas para garantizar, en todo caso y en todo momento, los derechos de los pacientes, en lo que concierne a la formalización del "consentimiento informado" y al acceso a la historia clínica (08019360).

De otra parte, conviene recordar que la mencionada ley básica no parece resolver, al menos de forma suficientemente nítida, aspectos relevantes, como son los relativos a la eliminación de las anotaciones subjetivas de los profesionales reflejadas en las historias clínicas, y al procedimiento y plazos para hacer efectivo el derecho de acceso a las mismas. En este sentido, debe dejarse constancia de la posible falta de correspondencia entre el plazo de cinco años fijado en la ley para la conservación de la historia clínica, y el plazo de prescripción de quince años establecido en el Código Civil para las acciones de responsabilidad contractual, máxime si se considera que se siguen produciendo situaciones en las que los pacientes solicitan acceder a su historia clínica, una vez transcurridos cinco años desde que se prestó la atención.

En este sentido, cabe traer a colación la situación reflejada en una de las quejas sobre el asunto comentado, según la cual un paciente, que fue sometido en el año 1993 a un procedimiento quirúrgico complejo, había solicitado, en diferentes ocasiones, una copia de su historia clínica, recibiendo, como única contestación, que no había sido posible la localización de la misma. En su informe, la Administración sanitaria puntualizó que, una vez efectuadas las gestiones oportunas, se había constatado que no se conservaban datos relativos al procedimiento quirúrgico (08014862).

En cuanto al acceso a la documentación clínica, apartado en el que se han recibido quejas cuya tramitación pone de manifiesto la necesidad de seguir profundizando en la concreción práctica de este derecho, se detallan seguidamente cuatro de las investigaciones llevadas a cabo en este ámbito. La primera de ellas, relativa al silencio de la Administración ante la solicitud formulada, en octubre de 2007, por la hija de una paciente fallecida en el Hospital Mateu Orfila, de Menorca, finalizó una vez que el Servicio de Salud de las Illes Balears manifestó que, tras los trámites oportunos, se había facilitado a la interesada, en marzo de 2008, es decir, cinco meses después de la petición, una copia de la historia clínica recabada (08000288).

La segunda de las investigaciones, centrada en las dificultades de un paciente para acceder a su historia clínica en el Hospital General de Lanzarote, a pesar de haber ejercitado este derecho en abril de 2007, culminó, igualmente, de forma satisfactoria, tras facilitarse dicho acceso en septiembre de 2008, es decir, diecisiete meses después de la petición (08000895).

La tercera de las investigaciones, referente a la entrega parcial de una copia de la historia clínica –solicitud planteada por el interesado ante el Hospital Clínico San Carlos, de Madrid, en agosto de 2008–, se resolvió también positivamente, al informar la Administración sanitaria que, en noviembre del mismo año, se había hecho efectivo el derecho del paciente (08016238).

La cuarta de las investigaciones, que guarda similitud con las anteriores, sobre las solicitudes, en noviembre de 2007 y en febrero de 2008, de una copia de la historia clínica de un paciente atendido en el Hospital Arnau de Vilanova, de Valencia, concluyó cuando la

Agencia Valenciana de Salud hizo referencia a la entrega, en junio de 2008, es decir, siete meses después de la petición inicial, de la documentación clínica solicitada (08002632).

Por lo que concierne a la información clínica, las quejas planteadas ante el Defensor del Pueblo versan, básicamente, sobre la falta de resolución respecto a reclamaciones planteadas ante los servicios de atención al paciente de los centros sanitarios o unidades análogas. Así, y a título meramente de ejemplo, cabe hacer mención a una reclamación, en mayo de 2007, ante la Oficina de Defensa de los Derechos de los Usuarios Sanitarios de la Consejería de Sanidad del Gobierno de Canarias, respecto a la que no se había dictado resolución expresa. En su informe, la mencionada consejería informó de que, en agosto de 2008, es decir, quince meses después de interponerse la reclamación, se había dictado la oportuna resolución (07023914).

También en relación con la información clínica, cabe calificar de positiva la actuación sobre las dificultades de un paciente para conocer la identidad del profesional sanitario responsable de la atención que se le prestó en el hospital de Basurto, de Bilbao, al informar la Administración sobre la remisión al interesado de una comunicación en la que se reflejaba dicha identidad (07036138).

8.1.2. Ordenación de prestaciones

Tal y como se ha reflejado en informes anteriores, la necesidad de profundizar en la estrategia y actualización de ordenación normativa de las prestaciones, así como de potenciar los mecanismos de coordinación, especialmente el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, encuentran su justificación en el notable avance del progreso científico en el campo de la biomedicina y en la constatación de desequilibrios territoriales y de diferencias, cada vez mayores, en las carteras de servicios de los Servicios de Salud.

En este contexto, en el informe del pasado año se reflejó, además de forma pormenorizada, la situación expuesta por representantes de asociaciones de pacientes con enfermedades degenerativas, quienes, tras poner de relieve la especial situación de las familias con personas afectadas por una enfermedad genética grave, resaltaban la necesidad de reconocer el derecho al diagnóstico genético preimplantatorio en el conjunto del Sistema Nacional de Salud.

En las quejas planteadas, se resaltaba que los progresos alcanzados en la aplicación de las técnicas de diagnóstico genético, han permitido la identificación de algunos de los genes cuyas mutaciones son responsables de ciertas enfermedades hereditarias; que la incorporación de estas técnicas al diagnóstico prenatal ha abierto un campo esperanzador para muchas parejas, con elevado riesgo de transmitir una enfermedad hereditaria grave a sus descendientes; que mediante el diagnóstico genético preimplantatorio pueden seleccionarse preembriones libres de la enfermedad que padecen, para impedir el riesgo de nacimiento de hijos con graves enfermedades o la necesidad de una interrupción voluntaria del embarazo por enfermedad fetal, y que, tal y como ya acaecía en alguna comunidad autónoma, los servicios de salud deberían incluir, en sus catálogos de prestaciones, el derecho a los procedimientos de diagnóstico genético preimplantatorio

a aquellas personas que presentan riesgo de transmitir a sus descendientes determinadas enfermedades de base genética.

Ya en el año 2008, y mediante un segundo informe sobre la cuestión planteada, el Ministerio de Sanidad y Consumo ha puntualizado que el diagnóstico genético preimplantatorio no puede considerarse, de forma genérica, como excluido de las prestaciones del Sistema Nacional de Salud, si bien no se menciona expresamente en la cartera de servicios de este sistema, y que, en un futuro próximo, se van a iniciar actuaciones para detallar o actualizar diferentes aspectos de dicha cartera de servicios, pudiendo ser el diagnóstico preimplantatorio uno de los temas a especificar (06047094).

Otros planteamientos de asociaciones de pacientes inciden sobre la necesidad de definir las técnicas y procedimientos precisos para el diagnóstico y el tratamiento de determinadas enfermedades. Por su especial significación, cabe destacar la investigación ante el Ministerio de Sanidad y Consumo, todavía en trámite, en relación con diversas quejas referentes a la especial y grave situación de las personas afectadas por el síndrome de sensibilidad química múltiple (en adelante SSQM). En estas quejas los interesados resaltan, entre otros extremos, que el carácter multisistémico del SSQM da lugar a muy variados síntomas, algunos de ellos especialmente graves; que, según la doctrina científica, en España residen aproximadamente 350.000 personas con procesos patológicos y derivados del citado síndrome; que no existen tratamientos curativos respecto al SSQM, de modo que las personas afectadas deben limitarse a una vida equilibrada, evitando el contacto químico por vías respiratorias, digestivas y dérmicas; que los profesionales sanitarios carecen de formación específica suficiente en relación con la referida patología, circunstancia por la que las personas afectadas temen acudir a las consultas de dichos profesionales, a fin de evitar que, como consecuencia de su desconocimiento, se prescriban medicamentos que empeoren su estado, tal y como ha acaecido en no pocas ocasiones, y que no les es posible acudir a centros hospitalarios, ámbito en el que están presentes desinfectantes, fármacos y perfumes varios (08012381, 08013253 y 08013629).

En esta misma materia, y en relación con la inclusión, en la cartera de servicios comunes del Sistema Nacional de Salud, de prestaciones o tratamientos para una adecuada atención a las personas con VIH/SIDA, una referencia singular merece la investigación iniciada, en su momento, sobre la cirugía reparadora en los casos de lipoatrofia asociada a la infección por VIH/SIDA. Sobre este asunto, el Ministerio de Sanidad y Consumo hizo referencia, inicialmente, a la evidencia científica de la repercusión psicológica negativa que tienen los cambios morfológicos en los pacientes con VIH/SIDA. Ya a finales de 2008, el Pleno del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud se ha pronunciado favorablemente sobre la incorporación, en la cartera de servicios del Sistema Nacional de Salud, del tratamiento reparador de la lipoatrofia facial, una de las alteraciones que más agrava la sensación de estigma de los pacientes afectados (06007532).

Por lo que atañe a la fibromialgia (en adelante FM) y fatiga crónica (en adelante FC), esta Institución ha llevado a cabo no pocas actuaciones ante el Ministerio de Sanidad y Consumo, el Instituto Nacional de la Seguridad Social y las comunidades autónomas, en relación con proyectos de investigación y elaboración de protocolos de evaluación de las incapacidades que, como consecuencia de la FM y de la FC, puedan sufrir las personas afectadas. En el período al que se refiere el presente informe, el Defensor del Pueblo se

ha dirigido nuevamente al Ministerio de Sanidad subrayando, por una parte, que ante esta Institución se siguen formulando un representativo número de quejas por parte de personas con FM y FC y, por otra, la necesidad de seguir avanzando en la investigación, transferencia de conocimientos y práctica profesional basada en la evidencia científica. En este marco, se solicitó a la Administración sanitaria un nuevo informe relativo a la viabilidad de elaborar y difundir entre los profesionales sanitarios un documento de consenso sobre la FC, de análoga estructura y naturaleza al formalizado sobre FM, en el año 2004. Igualmente se recabó información acerca de si los nuevos proyectos de investigación sobre FM ya materializados permitían actualizar el reseñado documento de consenso sobre esta última patología.

En referencia al planteamiento de esta Institución, el reseñado departamento ha señalado, respecto a la revisión del documento sobre FM, que, a la vista de los conocimientos actuales, no procedía la actualización del mismo, si bien, cuando se dispongan de nuevas evidencias científicas sobre su diagnóstico y tratamiento, se valoraría su posible actualización, y, por lo que se refiere a la elaboración de un documento sobre la FC, se tendrá en cuenta la petición del Defensor del Pueblo, en orden a estudiar, en un futuro, su viabilidad y conveniencia en función de los avances científicos y de los nuevos conocimientos (08002595, 08010609, 08013492 y 08019245, entre otras).

De otra parte, y en lo atinente a la elaboración de los referidos protocolos de evaluación de incapacidades, el Instituto Nacional de la Seguridad Social ha expresado que se ha constituido un grupo de trabajo, integrado por facultativos con experiencia en la materia, cuyo objetivo es la elaboración de un documento de consenso sobre las pautas a seguir en la determinación de la valoración del menoscabo laboral de los pacientes con FM, para su difusión entre todos los facultativos de la entidad. El mencionado organismo añadió también que, una vez elaborado tal documento, se remitiría al Ministerio de Sanidad y Consumo, para su conocimiento, y al Defensor del Pueblo, si bien, en el momento de elaborar el presente informe, todavía no ha tenido entrada en esta Institución (05017540).

En cuanto a la investigación sobre partos naturales no medicalizados, asunto al que también se hizo referencia en el informe del pasado año y cuyo origen es la recepción de algunas quejas en las que se expone que la asistencia al parto está muy tecnificada y medicalizada con escaso protagonismo de la mujer y su pareja, se ha recibido el último de los dictámenes solicitados a los diferentes servicios de salud, en concreto el del Servicio Vasco de Salud. En este informe, pormenorizado y extenso, se significa que se han iniciado actuaciones para impulsar medidas acordes con la Estrategia de Atención al Parto Normal en el Sistema Nacional de Salud, resultando de gran ayuda a tal fin el trabajo que está coordinando el Servicio de Evaluación de Nuevas Tecnologías del Departamento de Sanidad del Gobierno Vasco, en orden a la elaboración de una Guía de práctica clínica del parto (06002623).

En otro orden de cosas, y en el marco de la amplia casuística de los casos planteados en materia de ordenación de prestaciones, cabe hacer mención a la adopción de medidas en el centro de salud de Benicarló, de Castellón, en orden a evitar, en el futuro, situaciones como la denegación de la asistencia a una persona que solicitó la "píldora del día después"; a la resolución satisfactoria del problema relativo a la financiación de una

silla de ruedas eléctrica, y a la instauración de un tratamiento domiciliario de logopedia. Por el contrario, no obtuvo una resolución definitiva el problema que representa el hecho de que en el Hospital General de Castellón no se oferte la aplicación de anestesia epidural en el parto, salvo que éste se produzca en horario de mañana, al señalar la Agencia Valenciana de Salud que la implantación generalizada de la prestación está condicionada por las dificultades existentes para la cobertura de plazas de anestesistas en la Comunitat Valenciana, especialmente en el hospital de Castellón, si bien es voluntad firme e indiscutible de la Consejería de Sanidad la de ofertar la referida prestación, cuya efectividad está limitada por la falta de dichos especialistas en el mercado laboral (08003998, 08004942, 08008270 y 08014290).

Finalmente, es ineludible hacer referencia en este capítulo a que persisten las quejas en relación con la enfermedad celiaca, asunto respecto al que el Defensor del Pueblo viene destacando que el seguimiento de una dieta sin gluten conlleva un gasto adicional y extraordinario en la alimentación de las personas afectadas, que no reciben ningún tipo de bonificación ni subvención estatal, solución que sí se contempla en países de la Unión Europea, en los que estos productos están incluidos dentro del Sistema de la Seguridad Social o son objeto de ayudas para su adquisición (08011189, 08011202, 08011210, 08011219 y 08011233, entre otras).

En un plano singular, y también sobre la enfermedad celiaca, cabe hacer referencia al hecho de que, en un campamento de un centro abierto del Ayuntamiento de Madrid, no se facilitaba pan sin gluten a los menores celiacos, de modo que debían ser sus padres quienes les proporcionaran dicho alimento. Sobre ello, el referido Ayuntamiento, tras puntualizar que la situación expuesta se produjo en dos ocasiones, resaltó que, en ese momento, se estaban elaborando los pliegos del nuevo expediente administrativo de contratación para el 2009, en el que se incluiría una cláusula específica para evitar, en el futuro, casos como el planteado (08012915).

8.1.3. Listas de espera

Tal y como se refleja en el Barómetro Sanitario 2007, elaborado por el Centro de Investigaciones Sociológicas y publicado en julio de 2008, las principales causas de insatisfacción de los ciudadanos con la sanidad pública se centran en “demoras en los ingresos no urgentes”, “tiempo entre cita y consulta” y “demoras en pruebas diagnósticas”. En este sentido, y según el mencionado barómetro, el 61,4 por ciento de los ciudadanos considera que el problema de las listas de espera sigue igual o ha empeorado en el último año, frente al 23,9 por ciento que estima que ha mejorado.

El establecimiento de tiempos de garantía en intervenciones quirúrgicas programadas, en general entre 90 y 180 días, según la comunidad autónoma de que se trate, ha podido motivar, un año más, que haya descendido el número de quejas ante esta Institución sobre espera quirúrgica. No obstante ello, es preciso dejar constancia de que, en algún servicio de salud y en determinados procesos, subsisten todavía amplias demoras en la prestación sanitaria, según se desprende de las quejas que los ciudadanos continúan formulando sobre esta materia.

En conexión con lo anterior, se traen a colación seguidamente, y a título meramente de ejemplo, cinco de las investigaciones sobre demoras en intervenciones quirúrgicas. La primera de ellas en relación con la práctica de una cirugía correctora de mama, programada en junio de 2006, en el Hospital Meixoeiro, de Vigo (Pontevedra). Teniendo presente que, de la información inicial facilitada por el Servicio Gallego de Salud, se desprendía la existencia de una notable demora, de carácter estructural, para la realización de procedimientos quirúrgicos como el señalado –aproximadamente de tres años en el caso concreto planteado– el Defensor del Pueblo dirigió una recomendación a la Consejería de Sanidad de la Junta de Galicia, en orden a la adopción de las medidas pertinentes y tendentes a reducir la extraordinaria demora, al menos en algunos supuestos, para la realización de cirugía reconstructiva de mama en el Servicio de Cirugía Plástica del Complejo Hospitalario de Vigo. Esta recomendación fue aceptada y puesta en práctica (07026686).

La segunda de las investigaciones versa sobre el Servicio de Neurocirugía del Hospital La Fe, de Valencia, y la demora en la realización de un procedimiento quirúrgico (hernia discal) a un paciente, al que, en su momento, se le efectuó un trasplante de riñón. Tras hacer mención a que la medicación precisa para garantizar el éxito del trasplante era incompatible con los medicamentos necesarios para el tratamiento del intenso dolor derivado de la hernia discal, esta Institución destacó la importancia que cabe conceder a la definición de indicaciones quirúrgicas y a la priorización de los procesos, según sus repercusiones y la situación clínica de los pacientes, extremos que debían armonizarse con los criterios de necesidad, mayor beneficio y orden de inclusión en las listas de espera. Asumiendo el reseñado criterio, la Agencia Valenciana de Salud expresó que, tras la revisión de la historia clínica del paciente, se programó la intervención para escasos días después de haberse determinado su necesidad (08009267).

La tercera de las investigaciones, referente a un paciente al que, tras permanecer seis meses en lista de espera del Servicio de Traumatología del Hospital Marina Baixa, de Villajoyosa (Alicante), se le notificó que el procedimiento quirúrgico que precisaba no figuraba entre los incluidos en el plan de choque de lista de espera; finalizó una vez que la Agencia Valenciana de Salud informó sobre la materialización de dicho procedimiento, nueve meses después de su programación (08000680).

La cuarta de las investigaciones, de análogo contenido a la anterior y relativa a la derivación de un paciente, en octubre de 2007, a la clínica concertada Pascual, de Málaga, concluyó al comunicar la Administración sanitaria que el proceso que le afectaba no se encontraba entre los incluidos en el decreto de garantía de plazos de respuesta quirúrgica y que la intervención programada se realizó en mayo de 2008, es decir, con una demora de seis meses (08007800).

La quinta de las investigaciones, sobre el retraso de un procedimiento, a realizar en el Servicio de Urología del Hospital Doctor Negrín, de Las Palmas de Gran Canarias, a un paciente que, como consecuencia del proceso de enfermedad que le afectaba, debía utilizar sondas urinarias que le habían producido infecciones y exigido la atención, en diferentes ocasiones, en servicios de urgencias hospitalarias, culminó cuando el Servicio Canario de Salud informó acerca de su realización, cuatro meses después de su programación (07035997).

Por lo que se refiere a consultas externas y a técnicas y pruebas diagnósticas, hay que destacar que persisten amplios e inaceptables, en ocasiones, tiempos de espera. En un plano de mayor concreción, y a título meramente de ejemplo, cabe traer a colación las demoras de un año en consultas del Servicio de Urología del Hospital Doctor Negrín, de Las Palmas de Gran Canaria; un año en consultas del Servicio de Traumatología y Cirugía Ortopédica del Hospital Clínico Universitario, de Santiago de Compostela; ocho meses en consultas del Servicio de Oftalmología del Hospital La Paz, de Madrid; ocho meses en consultas del Servicio de Cardiología del centro de especialidades Hermanos García Noblejas, de Madrid; ocho meses para la realización de una concreta prueba diagnóstica (electromiograma y electroneurograma) en el Hospital Puerta de Hierro, de Madrid; ocho meses en consulta de cardiología del centro de especialidades Aguacate, de Madrid; ocho meses (fisioterapia) en el centro de salud El Torito, de Madrid; superior a seis meses en consultas de reumatología del Hospital Príncipe de Asturias, de Alcalá de Henares (Madrid), y cuatro meses para mamografías en el Hospital La Paz, de Madrid (07031003, 07031130, 07034485, 08001066, 08002889, 08004838, 08007035, 08008268 y 08015473).

En relación con los tiempos de espera reflejados en el apartado precedente, es menester señalar que, en términos generales, las respectivas administraciones sanitarias han aceptado las recomendaciones o criterios formulados por el Defensor del Pueblo en este ámbito, así como que, en no pocos casos de los reseñados, tales administraciones han informado sobre la modificación de las fechas inicialmente programadas para la atención, adelantándose el acceso a las consultas o pruebas diagnósticas.

Como complemento de lo expuesto, es ineludible traer a colación la existencia, en algunos casos, de disfunciones en la gestión de las listas de espera, como consecuencia de la práctica de agendas cerradas, que se traducen en la existencia de pacientes en espera, en ocasiones durante un elevado número de meses, de que se les asigne la fecha en la que podrán ser atendidos. A tenor de las quejas sobre este asunto, la mencionada práctica se ha producido, en mayor o menor medida, en los servicios de endoscopia digestiva del Hospital Gregorio Marañón, de Madrid; en el de neurología del centro de especialidades Villaverde-Cruce, de Madrid; en el de ginecología y obstetricia del Hospital Infanta Elena, de Madrid; y en el de oftalmología del centro de especialidades de Moratalaz, de Madrid (08002333, 08005265, 08008876 y 08023104).

Finalmente, es preciso reiterar que no se ha producido avance significativo alguno en relación con la aplicación de técnicas de reproducción humana asistida, ya que, al igual que en años anteriores, han sido numerosas las quejas sobre esta materia, en las que se resalta que la existencia de extraordinarias listas de espera, de varios años en muchos centros sanitarios, dificulta e impide, en ocasiones, una prestación reglamentariamente establecida. En este sentido, y a título meramente de ejemplo, puede hacerse mención a listas de espera cuya extensión es de tres años y medio en los hospitales Príncipe de Asturias, de Alcalá de Henares, y Virgen del Rocío, de Sevilla. Respecto a este último centro, el Servicio Andaluz de Salud ha señalado que, con el fin de mejorar la calidad de los referidos procedimientos, se incrementará la oferta de unidades asistenciales para técnicas básicas y técnicas avanzadas, cuya entrada en funcionamiento, en los hospitales de Almería, Cádiz y Huelva, permitirá disminuir la demanda que, en la actualidad, soporta el citado hospital de Sevilla y los tiempos de respuesta asistencial, además de facilitar

la accesibilidad a los servicios (07026425, 07036026, 08000823, 08004457, 08008511, 08012323, 08012479, 08018792, 08019411, entre otras).

8.1.4. Actuaciones en el ámbito de la atención primaria

En esta modalidad de atención, las quejas de los ciudadanos han incidido especialmente en aspectos relativos a la burocratización de las consultas médicas, falta de profesionales y de tiempo para la atención y problemas de información y de comunicación. En estas quejas subyace una cierta percepción acerca de un progresivo deterioro de la calidad asistencial en este ámbito.

En cuanto a la burocratización de las consultas médicas, especial referencia merece la queja formulada por un elevado número de facultativos de atención primaria de diferentes áreas sanitarias de Madrid, mediante la que se ponía de relieve, entre otros extremos, que los médicos de atención primaria formalizaban, en recetas oficiales, las órdenes de tratamiento indicadas por los facultativos de atención especializada y de los distintos servicios de urgencia, actuando no como profesionales sino como meros "transcriptores"; en ocasiones, las prescripciones hospitalarias correspondían a tratamientos de larga duración, cuya receta inicial, que se proporcionaba en el hospital, debía ser reiterada por los facultativos de atención primaria a fin de mantener el tratamiento en el tiempo, si bien no se les informaba sobre la confirmación diagnóstica, la evolución clínica en las revisiones, los cambios de dosificación y otros extremos que podían dar lugar a variar la actitud en diferentes aspectos de la atención; desde una perspectiva legal, no existe base jurídica alguna que justifique el hecho de que los facultativos de medicina general deban duplicar, transcribiendo en papel oficial y a su nombre, prescripciones realizadas por otros profesionales; y, desde una perspectiva profesional, que la prescripción médica a la que se viene haciendo referencia exige una dedicación media de dos horas al día, es decir, en torno a un tercio de su jornada laboral, con la consiguiente repercusión negativa en la atención de calidad a los pacientes.

Respecto a las manifestaciones reflejadas en el apartado precedente, el Defensor del Pueblo puso de relieve ante la Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid las tres siguientes consideraciones: en primer lugar, el progresivo incremento, en los últimos años, de la presión asistencial y de la frecuentación en el ámbito de la atención primaria; en según término, el elevado caudal de tiempo que deben dedicar los facultativos de medicina familiar y comunitaria para la mera transcripción de la prescripción médica inducida desde otros ámbitos, extremo que conlleva, inevitablemente, la disminución del tiempo de atención deseable para cada paciente; y, en tercer lugar, la necesidad de eliminar, en la medida de lo posible, los procesos burocráticos y las visitas innecesarias a las consultas de atención primaria, en orden a garantizar una atención de calidad a los pacientes.

En consonancia con el criterio de esta Institución, la citada consejería hizo mención a la implantación de diferentes iniciativas para dar solución a la situación planteada, subrayando que, con fecha 29 de agosto de 2008, se dictó la Resolución número 417/2008, de la Viceconsejería de Asistencia Sanitaria, por la que se establecen instrucciones para mejorar la continuidad del tratamiento farmacológico entre atención primaria y atención

especializada. Entre estas instrucciones, figuran las relativas a reflejar, en el informe de alta hospitalaria, la recomendación farmacoterapéutica, facilitando la primera prescripción en receta médica oficial, y a detallar en el informe clínico, en el caso de pacientes atendidos en urgencias, la recomendación farmacoterapéutica oportuna, con mención expresa del tratamiento prescrito, duración y posología del mismo (08008863).

Por lo que concierne a la escasez de especialistas en pediatría en el mercado laboral, carencia que afecta al conjunto del Sistema Nacional de Salud, hay que señalar que se ha formulado un representativo número de quejas, con fundamento en que la atención a la población infantil se presta, en ocasiones, por facultativos de medicina general, cuando, tal y como han recomendado las sociedades científicas, los pediatras son los profesionales más indicados para una atención de calidad a los niños, desde su nacimiento hasta los 14 años.

Entre los supuestos planteados sobre la reseñada falta de especialistas, se procede seguidamente a detallar cinco de las investigaciones sobre este asunto. La primera de ellas, a raíz de una queja refrendada por 600 usuarios del centro de salud de la localidad de Ciempozuelos, de Madrid. Según los interesados, la falta de suficientes pediatras conllevaba la existencia de significativas demoras en la atención, la masificación de las consultas y, en ocasiones, la asunción de la atención pediátrica por facultativos de medicina general, quienes, por seguridad, derivaban a menores al Hospital Doce de Octubre, de Madrid. Sobre este asunto, la Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid puso de relieve, entre otros extremos, que, de los tres pediatras que prestaban servicios en el centro, uno de ellos disponía de reducción de jornada en el marco de la conciliación familiar y laboral; que no había sido posible, a pesar de las intensas y reiteradas gestiones efectuadas al efecto, cubrir la jornada con otro profesional, debido a la escasez de pediatras, y que, para garantizar la atención sanitaria a la población infantil, se había adoptado la decisión de suplir las ausencias de profesionales con la participación de otros, como los médicos de familia y el personal de enfermería (08002569).

La segunda de las investigaciones, con ocasión de una queja centrada en la existencia de inadecuaciones en la atención de pediatría y de tocología en el centro de salud de Valderribas/Vicálvaro, de Madrid. En concreto, los reclamantes referían que, en la consulta de tocología, era preciso solicitar cita previa con un mes de antelación, siendo frecuente la anulación de citas ya formalizadas, al no ser posible sustituir las bajas de enfermedad de los profesionales titulares, y que, desde hacía más de un mes, figuraba en el centro un cartel informativo, en el que se reflejaba el cierre e inactividad de la mencionada consulta. En su informe, la Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid significó que la consulta de tocología funcionaba con normalidad, debiéndose la anulación de las citas a ausencias imprevistas de facultativos y a la imposibilidad de cubrir las bajas de forma inmediata, si bien en estos casos se programaron nuevamente las citas con otros médicos de área (08000117).

La tercera de las investigaciones, sobre la inexistencia de especialista en pediatría en el centro de salud del barrio Perales del Río, de Getafe, circunstancia que conllevaba que los facultativos de medicina general debían asumir la atención pediátrica, soportando cada uno de ellos una media de 80 pacientes/día, con la consecuencia de que los usuarios debían afrontar largas esperas, especialmente los menores recién nacidos que precisaban

más tiempo para sus revisiones periódicas. En este caso, la Administración sanitaria puntualizó que, durante el período comprendido entre el 19 de noviembre de 2007 y el 1 de febrero de 2008, se produjo la baja laboral del médico adscrito al centro de salud, circunstancia que, unida a la imposibilidad de contratar un suplente y a la mayor demanda asistencial, dio lugar a la situación reflejada en el escrito de queja. Se añadía también que se pusieron en marcha medidas dirigidas a minimizar las consecuencias de la referida baja laboral, como fueron la potenciación de la atención de enfermería, las actividades preventivas infantiles y la oferta relativa a que la población infantil fuera atendida por médicos de familia, con competencia para atender pacientes de cualquier edad (08000882).

La cuarta de las investigaciones, relativa a la supresión de consultas de pediatría, en turno de tarde y en el centro de salud Embajadores, de Madrid, motivó que la Consejería de Sanidad informara acerca de la constitución de un grupo de trabajo, en el que participaban representantes del colegio de médicos y de sociedades científicas, en orden a consensuar medidas que permitieran paliar la escasez de especialistas en pediatría (08011000).

La quinta de las investigaciones, que guarda similitud con las anteriores y en conexión con el centro de salud de Puerto del Rosario, de Fuerteventura (Las Palmas), concluyó cuando el Servicio Canario de Salud informó sobre la incorporación de un nuevo especialista en psiquiatría, que daría lugar a un cupo medio de 1.121 niños/pediatra en la zona de salud (07033324).

En el marco de la referida escasez de profesionales, una mención singular merecen también las dificultades derivadas del insuficiente número de matronas en alguna de las zonas básicas de salud de Cantabria, extremo sobre el que el Servicio Cántabro de Salud puntualizó que existían tres vacantes en la plantilla orgánica, cuya cobertura no es fácil por no existir profesionales en las bolsas de empleo, y que, a fin de garantizar una atención de calidad, se oferta la asistencia en centros próximos y se desplazan matronas de una a otra zona de salud (07025820).

En otro plano de actividad, y por lo que atañe a la inadecuada e insuficiente estructura sanitaria en el ámbito de la atención primaria, cabe hacer mención a una queja sobre esta materia, según la cual el centro de salud Guayaba, ubicado en Carabanchel, de Madrid, estaba saturado y sus profesionales desbordados, como consecuencia, principalmente, de que la mayor parte de las personas residentes en el nuevo PAU de Carabanchel, con aproximadamente 11.000 viviendas, habían sido asignadas al referido centro de salud, sin que, paralelamente, se hubiera potenciado su estructura personal y material. Los reclamantes resaltaban también que, debido a lo anterior, no era posible lograr cita previa vía telefónica, siendo necesario desplazarse al centro únicamente para tal fin. A este respecto, la Consejería de Sanidad informó sobre la construcción de un nuevo centro de salud en el barrio de Carabanchel, medida ya aprobada por la Consejería de Hacienda de la Comunidad, en cuyo marco se había convocado el concurso para la redacción del proyecto en construcción, y que, respecto a la cita previa vía telefónica, se habían puesto en marcha algunas medidas de índole organizativa y reforzado el servicio de citación, con dos teleoperadores durante 20 horas semanales, que priorizaban la atención telefónica en los tramos de mayor demanda (07034790).

En este ámbito, es preciso dejar constancia, igualmente, de que, a diferencia de lo acaecido en años anteriores, en el curso del año 2008 se han formulado algunas quejas en relación con demoras significativas en el acceso a las consultas médicas. Así, cabe hacer mención, a título de ejemplo, a una solicitud de cita previa para una madre y sus dos hijas en el centro de salud de Guanarteme, de Las Palmas de Gran Canaria, siendo informadas de que todas las citas del mes estaban ya cubiertas y que no se disponía de la agenda médica correspondiente al mes siguiente al de la solicitud. Sobre ello, la Administración sanitaria puso de manifiesto que el facultativo titular de la consulta disfrutó sus vacaciones en el momento en el que se solicitó la cita previa, no habiendo sido posible su sustitución por la falta de personal facultativo, si bien la agenda médica de dicho profesional se distribuyó entre otros del centro de salud (07031876).

En esta línea de exposición, puede hacerse mención, igualmente, a la investigación iniciada de oficio en relación con una consulta de medicina general del centro de salud El Soto, de Móstoles, que había permanecido sin actividad, al menos durante ocho días, como consecuencia de las vacaciones del facultativo titular de la misma. Respecto a este asunto, la Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid significó que, ante la dificultad en la cobertura de plazas de médicos de familia y de pediatras, se adoptaron medidas para garantizar la atención, entre ellas la distribución de la actividad entre el resto de profesionales del equipo de atención primaria (08000354).

Mención aparte merece en este capítulo, por su singularidad, la denegación de la asistencia sanitaria que requería el estado de salud de un menor, de cuatro años de edad, en el centro de salud Coll d'en Rabassa, de Palma de Mallorca. Iniciada la oportuna investigación, se constató que en el centro de salud se priorizó la financiación del coste de la atención que debía prestarse, en vez de haberse dispensado puntualmente la asistencia que precisaba el paciente, con independencia de los posibles trámites administrativos posteriores tendentes al resarcimiento del coste de la atención prestada, si ello fuera procedente. Asumiendo el criterio preconizado por el Defensor del Pueblo, el Servicio Balear de Salud expresó que se había dirigido una comunicación al coordinador del mencionado centro de salud, a fin de difundir el contenido del escrito de esta Institución y a erradicar, en lo sucesivo, prácticas profesionales como la expuesta (06047228).

8.1.5. Actuaciones en el ámbito de la atención especializada

Las características de la atención especializada, tales como la alta cualificación de sus profesionales, la incorporación de nuevas técnicas y tecnologías, el elevado consumo de recursos y las mayores expectativas y exigencias de los ciudadanos han motivado un amplio número de quejas sobre cuestiones dispares, cuya sistematización se ofrece seguidamente.

Un primer bloque de quejas está en relación con la implantación de nuevas formas de organización y gestión en centros y servicios sanitarios de la Comunidad de Madrid. En estas quejas, formuladas por un amplio número de usuarios y de profesionales sanitarios, se proyecta una creciente percepción de los ciudadanos, potenciada por las noticias difundidas por medios de comunicación social, acerca del posible deterioro de la sanidad pública, como consecuencia, en el criterio de los reclamantes, de la proliferación de

nuevas formas de gestión de corte privado o empresarial. En estos supuestos, el Defensor del Pueblo ha dejado constancia de su inquietud en torno a determinadas iniciativas en materia de organización y gestión de centros y servicios sanitarios, enfatizando la necesidad de mantener incólumes los principios que deben presidir nuestro sistema público sanitario, como son los de universalidad, gratuidad, financiación pública y equidad (08008187, 08011332, 08011457, 08012989, 08016359, 08016564, 08017066 y 08017108, entre otras).

En este marco de inquietud, una mención especial merece la solicitud relativa a que el Defensor del Pueblo promoviera, en su caso, un recurso de inconstitucionalidad en relación con "la posible incompatibilidad entre la generalización de la figura de la concesión a empresas privadas de hospitales y centros de salud en la Comunidad de Madrid y la obligación de mantener la sanidad como servicio público". Entre los fundamentos de tal solicitud, se citaban, como textos legales, la Ley General de Sanidad y la Ley 15/1997, de 25 de abril, sobre habilitación de nuevas formas de gestión del Sistema Nacional de Salud. A este respecto, es importante tener presente, y así se comunicó a los interesados, que el mencionado recurso se debe interponer, por los órganos o personas legitimados, dentro del plazo de tres meses a partir de la publicación oficial de la norma cuestionada. Pasado el plazo indicado, las leyes dejan de ser impugnables en la vía directa. En el caso concreto de las leyes antes mencionadas, el plazo para la interposición de un posible recurso finalizó ya hace años, circunstancia por la que no fue posible pronunciamiento alguno sobre la inconstitucionalidad de las mismas (08017452).

En lo que concierne a las actuaciones concretas llevadas a cabo ante la Administración en relación con las nuevas formas de organización y gestión en la Comunidad de Madrid, cabe comenzar haciendo referencia a una queja, planteada por 73 profesionales que prestan servicios en el centro de especialidades periféricas de Pontones, de Madrid, en la que se detallaba, básicamente, que las funciones del personal del centro estaban siendo asumidas paulatinamente por una empresa privada y su sede progresivamente ocupada por los trabajadores de ésta, sin que representantes de la Consejería de Sanidad les hubieran facilitado información alguna, a pesar de que el escenario descrito incidía y afectaba de forma directa en su dimensión profesional y personal. En su informe, la reseñada consejería puntualizó que se había procedido a una reordenación de la asistencia, en orden a que los pacientes, que ya tenían asignada la Fundación Jiménez Díaz como hospital de referencia, pudieran ser atendidos por los profesionales de dicha Fundación en las mismas instalaciones en las que, hasta el momento, eran atendidos por profesionales del Hospital Doce de Octubre. Se añadía también que el marco jurídico que preside las relaciones entre el Servicio Madrileño de Salud y la empresa Capio, en relación con la Fundación Jiménez Díaz, está presidido por el concierto singular de vinculación de carácter marco, suscrito el 28 de diciembre de 2006, y la cláusula adicional segunda al concierto marco, formalizada el 24 de marzo de 2008, y que la Mesa sectorial y los trabajadores del centro habían sido puntualmente informados, así como los ciudadanos a través de las asociaciones de vecinos, en aquellos aspectos que podían afectarles (08009971).

Por su enlace con el apartado precedente, especial relevancia cabe otorgar a la investigación, todavía en trámite, centrada en las competencias de la Tesorería General de la Seguridad Social, entre ellas la relativa a la titularidad, gestión y administración

de los bienes y derechos que constituyen el patrimonio único de la Seguridad Social; la atención sanitaria en los centros de especialidades periféricas de Pontones y de Quintana, en los que la empresa privada adjudicataria de la atención ha realizado obras y aportado sus propios trabajadores, que han desplazado al personal estatutario responsable hasta entonces de dicha asistencia; la cesión de edificios, cuyo patrimonio es de la Seguridad Social, a empresas privadas con ánimo de lucro; y el desconocimiento acerca de si la Seguridad Social ha otorgado a la Comunidad de Madrid, o a un tercero, algún tipo de cesión o adjudicación que posibilite que una empresa privada preste asistencia sanitaria en un edificio de titularidad pública.

En un informe inicial, la Tesorería General de la Seguridad Social ha puesto de relieve, entre otros extremos, que el Real Decreto 1221/1992, de 9 de octubre, sobre el Patrimonio de la Seguridad Social, determina que "los bienes, derechos y demás recursos del patrimonio de la Seguridad Social se titularán a nombre de la Tesorería General de la Seguridad Social", carácter que no se puede modificar; que la Ley General de Sanidad establece que "los centros y establecimientos que forman parte del patrimonio único de la Seguridad Social continuarán titulados a nombre de la Tesorería General, sin perjuicio de su adscripción funcional a las distintas administraciones públicas sanitarias"; que, entre las características de la "adscripción", se encuentra la relativa a que la misma constituye una simple puesta a disposición de bienes que no comporta, en ningún caso, cambio en la titularidad, de modo que la entidad que recibe los bienes adscritos no es propietaria de los mismos, que sólo pueden ser utilizados para los fines previamente establecidos, ya que, en caso contrario, se podría dejar sin efecto la "adscripción", de conformidad con lo dispuesto en el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social; que es preciso comprobar el concierto que la Comunidad de Madrid haya podido firmar, así como su alcance, en orden a determinar si la ocupación de los locales de los centros de especialidades de Pontones y de Quintana, en Madrid, y el desarrollo de la actividad se corresponden con el marco normativo en la materia, siendo necesario a tal fin conocer los títulos en virtud de los que empresas privadas están ocupando locales propiedad de la Tesorería General de la Seguridad Social; y que la Tesorería General se encuentra a la espera de recibir el informe que ha solicitado al Servicio Madrileño de Salud respecto a la naturaleza del concierto que ha suscrito con la Fundación Jiménez Díaz, a fin de poder emitir un pronunciamiento sobre el cumplimiento reflejado en el apartado precedente, del que se dará traslado al Defensor del Pueblo (08017452).

Un segundo bloque de quejas versa sobre la accesibilidad a los centros y servicios. Para ilustrar este aspecto, se detallan seguidamente seis de las actuaciones en esta materia. La primera de ellas, en relación con la existencia de extraordinarias dificultades para la aplicación, en el sistema público sanitario, de la legislación en materia de interrupción voluntaria del embarazo, tiene su origen en el hecho de que, en determinados supuestos amparados por la legalidad vigente, las mujeres adscritas al Hospital Clínico Universitario de Santiago de Compostela son derivadas, para dicha interrupción, a una clínica concertada de la Comunidad de Madrid. Sobre ello, las interesadas añadían que la situación, ya de por sí penosa, como es el de la interrupción del embarazo, adquiere todavía una mayor dimensión como consecuencia de la angustia que representa el tener que desplazarse lejos de su comunidad de residencia para recibir una atención reglamentariamente establecida. En su informe, la Consejería de Sanidad de la Junta

de Galicia hizo mención a que, para dar respuesta a situaciones como la planteada, se estaba elaborando un Plan de atención integral a la mujer, que contemplaría, entre sus objetivos, mejorar la atención sanitaria en los supuestos de interrupción voluntaria del embarazo y suprimir la variabilidad territorial en la prestación del servicio, así como que, entre las prioridades del mencionado centro hospitalario, se encontraba la de realizar la prestación antes mencionada, circunstancia que exigía un nuevo planteamiento en la planificación y protocolización en el área sanitaria (07031128).

La segunda de las actuaciones, sobre un trato discriminatorio por razón del estado serológico respecto al VIH/SIDA, tuvo su origen en la alteración del orden previamente establecido para la realización de una intervención de cataratas a un paciente con VIH/SIDA, que fue relegado al último espacio horario del quirófano. En su contestación, la Administración sanitaria informó de que la programación del procedimiento quirúrgico fue consecuencia de una interpretación errónea de las normas establecidas para las intervenciones denominadas "sucias", clasificación que hace referencia al posible grado de contaminación, que debe venir determinado por las características de la intervención de que se trate y no por la condición serológica del paciente; que se había pedido disculpas al interesado por el error cometido, y que se recomendó a los profesionales sanitarios una aplicación correcta de las normas existentes (07005368).

La tercera de las investigaciones se refiere a la inexistencia de un Servicio de Cirugía Cardiovascular en los centros hospitalarios del sector público en Álava. Según los interesados, los pacientes alaveses con problemas cardiacos son derivados a centros ubicados en Vizcaya, o bien a un centro privado y concertado en Guipúzcoa, distante 100 kilómetros de sus respectivos domicilios, derivación esta última que debe ponerse en relación directa con el hecho de que en Vitoria existe un centro privado y dotado con servicio de cirugía cardiovascular, que está homologado y acreditado por el Servicio Vasco de Salud. Sobre ello, la Consejería de Sanidad del Gobierno Vasco mostró su criterio adverso a la creación o concertación de servicios de cirugía cardiaca en Álava, con fundamento en razones de planificación sanitaria (07034208).

La cuarta de las investigaciones atañe a una paciente, en situación grave de desprotección como consecuencia del proceso de enfermedad que le afectaba, que había sido derivada por los facultativos del Servicio Madrileño de Salud a un centro de media/larga estancia, sin que se hubiera hecho efectivo el criterio de tales facultativos. Las actuaciones finalizaron una vez que la Administración sanitaria informó sobre el ingreso de la paciente en el hospital de Guadarrama, de Madrid (08008593).

La quinta de las investigaciones, de análogo contenido a la anterior y relativa a la derivación de un paciente a un centro sanitario dotado con unidad de sépticos de aparato locomotor y cirugía plástica con microcirugía, se resolvió también satisfactoriamente, al informar la Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid sobre la materialización de la atención precisa en el Hospital Ramón y Cajal (07035463).

La sexta de las investigaciones, referente a la imposibilidad de una paciente para asistir al tratamiento rehabilitador prescrito por los especialistas médicos del Hospital Doctor Negrín, de Las Palmas de Gran Canaria, como consecuencia del anormal funcionamiento del servicio de transporte sanitario, finalizó una vez que el Servicio Canario de Salud expresó que el problema planteado lo fue por causas imputables a la empresa prestataria

del servicio, circunstancia por la que se había procedido a penalizar a la misma y a su evaluación por la comisión de seguimiento de transporte sanitario (07022972).

Un tercer bloque de quejas incide en los problemas existentes en la estructura, organización y funcionamiento de centros y servicios sanitarios. En este aspecto, destaca la situación reflejada en diversas quejas, todavía en trámite, en las que se detalla que, si bien el proceso de traslado de un hospital es siempre complejo, en el caso del nuevo hospital Puerta de Hierro, de Madrid, la imprevisión ha generado un riesgo para la salud de los pacientes, tal y como han manifestado los propios profesionales del centro. Más en concreto, en tales quejas y entre otras inadecuaciones, se hace mención a carencias en los sistemas de distribución de muestras; problemas en la conexión entre los sistemas Servolab y Selene en laboratorios; retrasos en la apertura y funcionamiento del laboratorio de inmunología y del servicio de medicina nuclear; baja presión de oxígeno en el Servicio de Radiología; inadecuada instalación de radioscopia del Servicio de Urgencias; nula integración del sistema Selene (prescripción) con el de Farmatools (distribución); rigidez del sistema de citaciones centralizado; falta de información sobre la historia clínica de los pacientes reflejados en el sistema Selene; y dificultades para disponer de la historia clínica en papel antes de tomar decisiones determinantes en cada acto clínico (08016993 y 08017452).

En este mismo capítulo y por lo que respecta a investigaciones ya finalizadas, cabe hacer referencia, entre otras situaciones, a la resolución satisfactoria de inadecuaciones estructurales en los hospitales de Puerta del Mar, de Cádiz, en relación con la recogida de residuos y la estructura de habitaciones; Xeral, de Vigo, respecto a la UCI de neonatos; La Axarquía, de Vélez-Málaga, sobre servicios de cocina, medicina preventiva y farmacia; Virgen de las Nieves, de Granada, acerca del Servicio de Radiología; Torrevieja, de Alicante, en cuanto al Servicio de Hemodiálisis, y Poniente, de Almería, en lo referente a la derivación de pacientes a otros centros hospitalarios (07008420, 07019749, 07032928, 08008862, 08009902 y 08013406).

Un cuarto bloque de quejas se refiere a las áreas de urgencia de los centros públicos hospitalarios, especialmente en centros de la Comunidad de Madrid, 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 éstos no pueden llevarse a cabo por la falta de camas libres (08009373, 08013238, 08013550, 08017226, 08018389, 08019136, 08019506, 08019859, entre otras).

Mención aparte merece en esta modalidad de atención la inexistencia, en el Hospital Infantil Niño Jesús, de Madrid, de intérpretes o traductores de signos para una atención de calidad a menores sordomudos, especialmente en aquellos supuestos en los que los padres también lo son. A este respecto, los interesados resaltan, especialmente, el sufrimiento que conlleva, en ocasiones y en casos de asistencia sanitaria de carácter urgente, la imposibilidad de entender la información facilitada por los profesionales sanitarios, así como de transmitir a los mismos la sintomatología que presentan los pacientes. Sobre este asunto, la Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid ha señalado, por una parte, que se ha establecido un protocolo de actuación, de modo que, cuando se produce una situación como la planteada, la unidad de trabajo social del hospital contacta con la

Federación Nacional de Sordos, en horario de mañana, o con el SAMUR social, en horario de tarde, para conseguir un intérprete y, por otra, que dos trabajadores sociales del centro estaban recibiendo información como intérpretes de signos (08010481).

Finalmente, un quinto bloque de quejas, de no fácil sistematización, hacen referencia, entre otros aspectos, a la atención en centros especializados del extranjero; a la insuficiente dotación de profesionales sanitarios en algunos centros, carencia que impide una atención de calidad; y a la indebida facturación de la atención sanitaria prestada. Entre estos casos, y a título meramente de ejemplo, cabe hacer mención a una solicitud para la atención de un paciente en el Instituto Paul Sherrer, de Suiza; a la inexistencia de médicos especialistas en endocrinología en la isla de Lanzarote, problema que adquiere una especial dimensión si se tiene presente que en dicha isla residen más de 8.000 personas con diabetes y varios miles más con problemas de tiroides; a la insuficiente dotación de médicos especialistas en el Servicio de Ginecología del hospital de Monforte de Lemos, de Lugo; y a la facturación de la atención prestada en el área de urgencias del hospital de Fuenlabrada, de Madrid. En cuanto al primer problema apuntado, el Servicio Madrileño de Salud informó sobre la formalización de la autorización para el tratamiento en el referido centro especializado. Respecto al segundo de los problemas, el Servicio Canario de Salud puso de manifiesto que se estaban realizando gestiones, tanto en nuestro país como en el extranjero, tendentes a la búsqueda de especialistas en endocrinología. Por lo que se refiere al tercero de los problemas expuestos, el Servicio Gallego de Salud expresó que se había procedido a la contratación de dos especialistas en el Servicio de Ginecología del hospital de Monforte de Lemos, incorporaciones a las que debía sumarse un tercer especialista, tras la resolución de la última oferta de empleo público, de modo que la dotación existente ya permitía una correcta gestión de las listas de espera. Y, por lo que concierne al cuarto de los problemas, la Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid significó que se había procedido a anular la factura emitida por la atención prestada (07025680, 08008286, 08009076 y 08011752).

8.1.6. Seguridad de los pacientes

Teniendo presente que la eliminación absoluta de riesgos o de reacciones adversas es prácticamente imposible sin anular la actividad que los genera, las acciones en este ámbito deben orientarse, lógicamente, a disminuir el riesgo de que se produzca un menoscabo en la seguridad de los pacientes. Se trataría de promover una cultura de la calidad y la prevención que facilite la reducción de las incidencias médicas, a través del estudio de las causas y la continua mejora de la práctica clínica. Ello sin olvidar la necesidad de promover el procedimiento de responsabilidad patrimonial de la Administración pública sanitaria cuando el funcionamiento de los servicios ha podido ocasionar un daño antijurídico a los particulares.

No obstante lo expuesto, lo cierto es que, del tenor de las quejas que se siguen formulando ante el Defensor del Pueblo, se desprende cierta pasividad, en ocasiones, por parte de las administraciones sanitarias en la resolución de los conflictos planteados por los pacientes, lo que confirma la necesidad de consolidar una nueva cultura en relación con la seguridad y la responsabilidad en el ámbito sanitario. En suma, una adecuada gestión de la seguridad y la calidad de la atención sanitaria exige, entre otros factores,

desarrollar y mantener procesos eficaces y sistemáticos de investigación en relación con aquellas reclamaciones de pacientes que ponen de relieve incidentes de seguridad.

Para ilustrar las quejas que se plantean ante el Defensor del Pueblo, en las que subyacen cuestiones que atañen a la seguridad de los pacientes y a la insuficiente información, ante reclamaciones planteadas por los ciudadanos en esta materia, se citan seguidamente, y a título meramente de ejemplo, cuatro de las actuaciones en este capítulo.

La primera de estas actuaciones, referente a un paciente que fue sometido a un innecesario procedimiento quirúrgico, como consecuencia de un error en la identificación o etiquetado de muestras de biopsia ósea en el Hospital Rafael Méndez, de Lorca. En un informe inicial, la Consejería de Sanidad de la Región de Murcia se limitó a expresar que, efectivamente, se produjo un error en las muestras de biopsia ósea; que se informó al interesado de que padecía un concreto proceso de enfermedad, en lugar del que le afectaba, de modo que el diagnóstico comunicado en un principio era significativamente peor que el real; y que el tratamiento que requería el proceso exigía un procedimiento menos agresivo que el que realmente se instauró, siendo posible que, en primera instancia, no hubiera sido necesaria la prótesis que se implantó. Teniendo presente que el paciente fue sometido a una intervención, cuyo alcance y extensión no se correspondían, exactamente, con el proceso que realmente le afectaba y que la Administración sanitaria no efectuó mención alguna a posibles medidas de prevención para evitar, en el futuro, situaciones similares, el Defensor del Pueblo dirigió una sugerencia a la mencionada Consejería, en orden al inicio de oficio de un expediente de responsabilidad patrimonial de la Administración, en cuyo marco se determinaran las circunstancias concurrentes en la atención prestada y si, como consecuencia de los errores antes reseñados, el interesado había sufrido daños y perjuicios que no le corresponden soportar, sugerencia que fue aceptada y puesta en práctica (07025829).

La segunda de las actuaciones, todavía en trámite, está relacionada con el fallecimiento de una paciente en el Hospital Gregorio Marañón, de Madrid, tras haber sido atendida, en cuatro ocasiones distintas y en las semanas anteriores a su fallecimiento, en el servicio de urgencias del citado centro, siendo invariablemente derivada –al descartarse patología urgente y tras consulta con el médico interno y residente con más antigüedad y de guardia– al médico de cabecera. Asumiendo el criterio propugnado por esta Institución, la inspección de servicios sanitarios llevó a cabo una investigación en torno a la situación planteada, destacando, entre sus conclusiones, las dos siguientes: "incluso de haberse diagnosticado e iniciado tratamiento el primer día que acudió a urgencias, no hubiera existido ninguna posibilidad terapéutica" y "… todo ello apunta hacia la posibilidad de que las exploraciones realizadas en urgencias las primeras veces fueran excesivamente someras". De ser ello así, puede afirmarse, en el criterio de esta Institución, que no se agotaron todos los medios de exploración aconsejables en el caso concreto.

Teniendo presente lo anterior, y con independencia de la evolución del proceso que afectaba a la paciente y de su fatal desenlace, esta Institución ha puesto de relieve, entre otros extremos y ante la Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid, que, en el caso concreto planteado, adquiere una especial relevancia la determinación de si la asistencia médica prestada a la paciente, por parte de los MIR que le atendieron en diferentes ocasiones en el servicio de urgencias, fue correcta respecto de las exploraciones

efectuadas y los medios empleados para determinar el diagnóstico, máxime si se tiene presente que, en el criterio de la inspección médica, las exploraciones practicadas fueron excesivamente someras. Y ello, en su caso, en orden a valorar la posible adopción de medidas pertinentes y tendentes a disminuir el riesgo de que se pueda producir un menoscabo en la seguridad de los pacientes que, en el futuro, puedan ser atendidos en los servicios de urgencias hospitalarios (08013299).

La tercera de las investigaciones, todavía en trámite y también en relación con el fallecimiento de un paciente, se centra en la existencia de sucesivos errores en el diagnóstico y el tratamiento en el centro de atención primaria de Castejón de Sos, de Huesca, cuyos profesionales diagnosticaron, en semanas anteriores al fallecimiento y en diferentes ocasiones, un proceso de gripe, prescribiendo medicamentos antiinflamatorios, cuando en realidad padecía un grave proceso de enfermedad, como lo demuestra su súbito y posterior fallecimiento. En su informe, la Consejería de Salud y Consumo del Gobierno de Aragón se limitó a señalar que los facultativos del centro de salud efectuaron al paciente diversas anamnesis y exploraciones físicas acordes con la sintomatología que presentaba en cada momento, que no ofrecieron resultados significativos. Al entender esta Institución que las alegaciones de la Administración no desvirtúan, en modo alguno, las planteadas en la queja y que el alcance y gravedad de la situación expuesta exigía, al menos, el desarrollo de una exhaustiva investigación, el Defensor del Pueblo ha dirigido una sugerencia a la referida consejería, en orden al inicio de oficio de un expediente de responsabilidad patrimonial de la Administración, en cuyo marco se determinen las circunstancias concurrentes en la atención y si los interesados han sufrido daños y perjuicios que no les corresponden soportar (08014354).

La cuarta de las investigaciones, relativa a la demora de tres meses y medio en la entrega del resultado de unas pruebas diagnósticas que evidenciaban un proceso de enfermedad, cuya extensión se hubiera podido evitar, posiblemente, de haberse instaurado puntualmente el oportuno tratamiento, finalizó una vez que el Servicio de Salud de Castilla-La Mancha informó sobre el envío de una comunicación a la persona afectada, mediante la que se le informó acerca del procedimiento de responsabilidad patrimonial de la Administración (07009627).

Por su conexión con la seguridad de los pacientes, cabe hacer referencia, finalmente, a la creación de la especialidad en medicina de urgencias y emergencias con carácter troncal. La preocupación del Defensor del Pueblo en esta materia está motivada por el cada vez mayor número de quejas de ciudadanos en las que subyacen aspectos relacionados con la calidad en la mencionada modalidad de atención. Esta consideración induce a reflexionar acerca de la necesidad de seguir avanzando en la mejora y modernización de la atención sanitaria de carácter urgente, objetivo cuya consecución requiere profesionales con un conjunto de conocimientos y habilidades técnicas que, aun siendo en su mayoría transversales a otras especialidades, precisan una orientación y forma de actuación específicas.

En relación con lo anterior, singular mención merece la reunión mantenida en la sede del Defensor del Pueblo con la Sociedad Española de Medicina de Urgencias y Emergencias, cuyos representantes resaltaron la trascendencia que debe otorgarse a la formación específica de los profesionales implicados en la atención de urgencias

y emergencias, en orden a garantizar la calidad de la asistencia y la seguridad de los pacientes y a promover la formación continuada, la docencia y la investigación en este campo.

En el marco de esta reunión se subrayaron, entre otras, las dos consideraciones que seguidamente se detallan: en primer lugar, que el Ministerio de Sanidad había elaborado un "borrador de proyecto de real decreto por el que se crea el título de médico especialista en urgencias y emergencias", cuyo impulso y tramitación se estaba dilatando en el tiempo, en el que se establece (disposición adicional segunda) que la creación de la especialidad de urgencias y emergencias se entiende sin perjuicio del carácter multiprofesional que tiene la atención urgente, y, en segundo término, que no parece que exista razón alguna para supeditar o vincular la creación de la especialidad a la aprobación del informe de troncalidad que debe emitir el Consejo Nacional de Especialidades en Ciencias de la Salud.

Teniendo presente el alcance y naturaleza de la situación expuesta por la mencionada Sociedad Española, cuyo contenido afecta con carácter general al conocimiento y aptitudes necesarias para la prevención, diagnóstico y tratamiento de los aspectos urgentes y emergentes de las enfermedades y accidentes, se solicitó al Ministerio de Sanidad y Consumo un informe sobre las previsiones existentes en relación con la creación –en coordinación, en su caso, con otros Departamentos– de la especialidad en medicina de urgencias y emergencias con carácter troncal; las previsiones, en términos de períodos de tiempo, en cuanto al impulso y elaboración definitiva del proyecto de real decreto antes referido; y la viabilidad de impulsar el reseñado reglamento y, a su través, crear la repetida especialidad médica, con independencia del informe de troncalidad que debe emitir el Consejo Nacional de Especialidades en Ciencias de la Salud.

En su informe, la Administración sanitaria ha puntualizado, a modo de conclusión, que la creación de la especialidad de urgencias y emergencias va a abordarse en el marco de la reforma troncal de las especialidades que se está llevando a cabo en el seno de la Comisión de Recursos Humanos del Sistema Nacional de Salud, circunstancia por la que no se podían concretar las previsiones sobre su creación en términos de un posible calendario (08002590).

8.1.7. Salud mental

En el curso del año 2008, se ha recibido un significativo número de quejas, que siguen incidiendo en que uno de los principales problemas de nuestro sistema público sanitario es el relativo a la dotación de estructuras y dispositivos en materia de salud mental, con un singular acento en la inadecuación de 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 (08007320, 08007752, 08010045, 08012285, 08013759, 08013785 y 08016247, entre otras).

Mención singular merece, en esta modalidad de atención, la regulación de la especialidad de psiquiatría de la infancia y de la adolescencia, reconocida en la práctica totalidad de los países de nuestro entorno, necesidad puesta de relieve por no pocos ciudadanos y de la que se ha hecho eco el Defensor del Pueblo en diferentes ocasiones. Sobre este asunto, el Ministerio de Sanidad y Consumo informó, en el último de los diversos informes remitidos al respecto, en concreto en agosto de 2008, que el análisis sobre la pertinencia de la creación de una especialidad de psiquiatría de la infancia y de la adolescencia se está abordando en el marco de la reforma troncal de las especialidades médicas que, en ese momento, se estaba llevando a cabo en el seno de la Comisión de Recursos Humanos del Sistema Nacional de Salud. Por consiguiente, es menester reiterar que todavía no se ha producido avance significativo en la materia comentada, a pesar de la extraordinaria importancia de la formación en materia de psiquiatría infantil (0315659 y 08000277, entre otras).

Por lo que concierne a la dotación de estructuras y dispositivos, cabe traer a colación la situación relativa a la insuficiente dotación de unidades y de profesionales en el ámbito de la salud mental en Eivissa. En la queja planteada, y en un plano de mayor concreción, se puso de manifiesto que, en diciembre de 2007, causaron baja en el centro de salud mental cuatro especialistas en psiquiatría, circunstancia que había dado lugar a la supresión de las correspondientes consultas clínicas; que únicamente figuraban en plantilla de los centros y servicios tres psiquiatras para toda la población, aproximadamente 130.000 personas; y que no existían en la mencionada isla unidades de "patología dual", "hospitalización breve infanto-juvenil", "terapéutica intensiva", "comunitaria de rehabilitación", "media estancia" y "tratamiento asertivo comunitario", unidades reflejadas en el documento Estrategia de Salud Mental de las Illes Balears. Sobre ello, la Consejería de Salud y Consumo, tras señalar que, efectivamente, durante el año 2007, cuatro de los diez psiquiatras que desarrollaban su trabajo en la isla se trasladaron a otros ámbitos territoriales, puso de relieve que se habían realizado intensas actuaciones para contratar nuevos psiquiatras, con resultado positivo en la medida en que promovieron la contratación de dos especialistas; que se había ampliado la jornada laboral de los psiquiatras en activo; que se había implantado un equipo de tratamiento asertivo comunitario, y que, próximamente, se procedería a la creación de una unidad comunitaria de rehabilitación, estructura que se complementaría con una unidad de media estancia (08001049).

También en relación con la dotación de estructuras y dispositivos, puede citarse el cese de la actividad de un centro de salud mental infanto-juvenil en Valencia, problema respecto al que la Consejería de Sanidad señaló que dicho centro, dependiente de la Diputación Provincial, se transferiría a la Agencia Valenciana de Salud y que los pacientes afectados por el cese de la actividad habían sido derivados a otras unidades clínicas (07035647).

Respecto al desarrollo de redes de cuidados intermedios, especialmente alternativas residenciales y laborales para pacientes mentales crónicos, y a la necesidad de impulsar una coordinación efectiva de las diferentes redes y servicios, seguidamente se hace referencia

a dos de las investigaciones sobre este asunto. La primera de ellas, todavía en trámite, acerca de un paciente respecto al que los especialistas en psiquiatría y en psicología de la Unidad de Conductas Adictivas y de la Unidad de Salud Mental del Departamento de Salud 04, de la Comunitat Valenciana, habían expresado que su situación "justificaría la toma de medidas en relación a un ingreso involuntario que ponga fin a su deterioro físico, psíquico y social…" y que "… recomendaríamos, tras la valoración pertinente, la decisión judicial de tratamiento ambulatorio forzoso o del recurso que se estimara conveniente". A pesar de la especial y grave situación del paciente, así como del indubitado criterio de los especialistas médicos, la Administración sanitaria no había iniciado actuación alguna al respecto (08014212).

La segunda de las actuaciones, también en trámite, guarda conexión con informes clínicos de los especialistas del centro de salud mental del Departamento de Salud 21, en Alicante, en los que se remarcaba respecto a un paciente, que "… considerando que este Departamento de Salud carece de hospital de día y de otras estructuras intermedias que pudieran aplicarse para favorecer la adquisición de conciencia de la enfermedad y mejorar la adherencia al tratamiento, se recomienda el ingreso por un período no inferior a un año", ingreso que no había sido posible por la carencia de estructuras de rehabilitación en el sistema público. En su contestación, la Consejería de Bienestar Social de la Comunitat Valenciana se limitó a señalar, con fecha 14 de noviembre de 2008, que la madre del interesado había presentado, el 13 de junio de 2005, una solicitud de plaza en centro específico para enfermos mentales y que, dado el consumo activo de sustancias tóxicas por parte del paciente, se le había remitido un escrito, en el que se reflejaba la necesidad de abordar, en un recurso adecuado, la deshabituación al consumo de tales sustancias, como paso previo para poder valorar su solicitud de plaza (06014062).

La tercera de las actuaciones, también en fase de tramitación y de análogo contenido a la anterior, está en relación con el criterio de los especialistas médicos del Centro de Salud Mental de Arganzuela, de Madrid, en cuyos informes se refleja, respecto a un paciente, que "… dada la situación de riesgo persistente que se agrava paulatinamente, y la combinación de rasgos psicopáticos, profundo deterioro esquizofrénico, sintomatología hebefrénica y un entorno social extrafamiliar no óptimo, se ha solicitado internamiento en un centro de larga estancia, indicación en la que se muestran de acuerdo también los profesionales implicados en la rehabilitación del paciente". En la queja planteada se añadía, asimismo, que el Centro Regional de Salud Mental de Madrid había calificado como "prioridad extrema" el internamiento del paciente en un centro de larga duración, si bien, meses después de dicha calificación, todavía no se había hecho efectivo (08021581).

Frente a las situaciones reflejadas en los apartados precedentes, otros planteamientos de los ciudadanos giran sobre el ingreso y permanencia de pacientes en centros psiquiátricos, cuando en realidad precisan una estructura asistencial distinta. Este es el caso, por ejemplo, de una persona, con retraso mental, que permanecía ingresada, desde hacía cinco años, en el Hospital Doctor Rodríguez Lafora, de Madrid. Sobre ello, la Consejería de Sanidad informó sobre la derivación de la persona afectada a un centro de rehabilitación psicosocial, al estimarse que este centro es más adecuado en función de sus características (08000654-01).

8.1.8. Prestación farmacéutica y control de medicamentos

En un intento de sistematizar las quejas en este ámbito, cabe comenzar señalando que las mismas se proyectan en una triple dimensión: control, promoción y dispensación de medicamentos.

En cuanto al control de medicamentos, atención preferente merece la situación relativa al notable incremento, en nuestro país y en los últimos años, de psicofármacos prescritos a menores y adolescentes. En la queja planteada se refleja que España ocupa el tercer lugar en el mundo, tras Canadá y Estados Unidos, en número de prescripciones de antidepresivos y ansiolíticos a la población infantil, situación que adquiere todavía una mayor dimensión si se tiene presente que la Comisión Europea ha declarado que, entre el 50 y el 90 por ciento de los psicofármacos que se recetan y administran en la infancia, no han sido previamente ensayados con niños y carecen de evidencia científica, con el consiguiente riesgo de sobredosis por errores de cálculo, ineficacia del tratamiento, dependencia, psicosis y otros efectos secundarios hoy imprevisibles. En esta línea, los interesados incidían en que los niños y adolescentes son sometidos al consumo de psicofármacos para superar dificultades evolutivas comunes, que son calificadas como "trastornos de conducta", y que era imprescindible el establecimiento de mecanismos de control para evitar la sistematización de la medicación con psicofármacos en la referida población. En su informe, la Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios señaló que el Reglamento (CE) número 1901/2006, del Parlamento Europeo y del Consejo, que entró en vigor en 2007, constituye la nueva legislación para el desarrollo y utilización de medicamentos para la población de 0 a 18 años, en la medida en que tiene como objetivo, entre otros, el de garantizar que los referidos medicamentos sean fruto de una investigación de calidad y estén específicamente autorizados para su administración a la población pediátrica. La Administración puntualizó además que la aplicación del referido Reglamento ya está contemplada en el Real Decreto 1345/2007, de 11 de octubre, por el que se regula el procedimiento de autorización, registro y condiciones de dispensación de los medicamentos de uso humano (07032125).

Por lo que atañe a la promoción de medicamentos, cabe hacer mención, entre los asuntos planteados, a una campaña publicitaria de una multinacional farmacéutica, en la que, tal y como podía apreciarse en la página web a la que se remitía, se promocionaba un medicamento sujeto a prescripción con receta, de modo que se estaba efectuando una publicidad directa del mismo al público, en contra de lo establecido en el marco legal vigente en la materia, extremo que debía ponerse en conexión con el hecho de que el citado fármaco estaba cuestionado, por sus importantes efectos adversos, por la Agencia Española del Medicamento. En su contestación, la referida Agencia expresó que la multinacional farmacéutica había indicado que la reseñada irregularidad fue fruto de un error, ya que el apartado, dentro de la página web y donde se incluían los tratamientos, iba dirigido a los profesionales sanitarios a los que se pretendía informar de una forma objetiva; que esta información debería haber sido inaccesible al público en general, si bien, por un error interno, fue de acceso libre; que, una vez constatada esta situación, se procedió inmediatamente al bloqueo general de la información, y que, no obstante lo anterior, se inició un expediente administrativo, en fase de tramitación (08001159).

De otra parte y en esta misma materia, cabe traer a colación las noticias difundidas por medios de comunicación social, que recogían las manifestaciones de profesionales sanitarios en el sentido de que una solución de varios hidratos de carbono, iones y minerales era un tratamiento terapéutico indicado para los pacientes con fibromialgia. Según los interesados, no existía evidencia científica de que el mencionado producto se tratara de una sustancia de utilidad terapéutica en el tratamiento de la fibromialgia, tal y como había reconocido la Sociedad Española de Traumatología. Sobre ello, el Ministerio de Sanidad y Consumo señaló que la compañía fabricante del producto cuestionado había manifestado que no continuaría la línea de investigación del mismo; que se habían retirado los enlaces a los artículos sobre fibromialgia de la página web de la empresa, y que el producto es un alimento no un medicamento, consideración que implica que no es posible que se ofrezca o promocione activamente como un producto con actividad terapéutica en una enfermedad (07035201).

En cuanto a la dispensación de medicamentos, pueden citarse, entre otras actuaciones, el problema que representaba para algunas personas que padecen determinadas patologías, entre ellas hiperplasia suprarrenal, el desabastecimiento en el mercado nacional de un concreto medicamento, que venían utilizando con gran eficacia. Este problema se resolvió satisfactoriamente, al señalar la Agencia Española del Medicamento que se habían llevado a cabo diferentes actuaciones, que culminaron con la distribución normal de dicho producto (07028097).

De positiva cabe calificar, igualmente, una investigación sobre el diferente procedimiento establecido por la inspección sanitaria del Servicio de Salud de Asturias, según se tratara de una u otra área sanitaria, en relación con la autorización y visado de recetas relativas a la vacuna Prevenar, al informar la Administración sanitaria sobre la remisión de nuevas instrucciones a todas las áreas de inspección sanitaria, en orden a unificar el procedimiento a seguir para el visado de las recetas en las que figure la mencionada vacuna (08018071).

8.1.9. Enfermedades raras o poco frecuentes

En los informes de los pasados años se dejó constancia de los graves problemas que presentan las personas afectadas por enfermedades raras (en adelante ER) o poco frecuentes, aproximadamente tres millones en España, como consecuencia de acusadas dificultades en su diagnóstico y tratamiento. También se hizo referencia a que el Defensor del Pueblo, en el marco de su preocupación por la falta de una cobertura sanitaria y social adecuada para un segmento de la población cada día más amplio, había promovido una investigación de oficio ante el Ministerio de Sanidad y Consumo sobre la realidad epidemiológica y sanitaria de las ER en España, investigación que se había extendido a las comunidades autónomas, respecto a la adopción de medidas concretas y estructurales que permitan dar respuesta a las específicas necesidades de las personas residentes en sus respectivos ámbitos territoriales y afectadas por las referidas patologías.

En este contexto, una singular mención cabe otorgar a la estrategia nacional para las ER, impulsada por el Ministerio de Sanidad y Consumo a primeros de 2008, que nace con la vocación de promover el reconocimiento, prevención, diagnóstico, tratamiento e

investigación en este campo. Esta estrategia proyecta un cierto atisbo de reconocimiento de una realidad, como es la de las ER, que, tradicionalmente, ha permanecido en la invisibilidad. También en la Unión Europea se han producido avances en 2008, a raíz de un nuevo marco derivado del "comunicado y recomendaciones al Consejo" de la Comisión Europea, documento que contempla una estrategia comunitaria para apoyar a los Estados miembros en el diagnóstico, tratamiento y atención sociosanitaria para los 36 millones de ciudadanos europeos con ER.

No obstante los reseñados avances, en cuya efectividad es necesario profundizar, es menester reconocer que todavía son muchos los retos pendientes para garantizar una atención de calidad a los tres millones de personas con ER en España, tal y como se pone de relieve en las quejas ante el Defensor del Pueblo sobre esta materia (08002110, 08002470, 08002595, 08010609, 08013492, 08014720 y 08018309, entre otras).

Por lo que se refiere a la mencionada investigación de oficio ante las comunidades autónomas, durante 2008 se han recibido los dictámenes de: Asturias, en el que se detallan diferentes iniciativas respecto al conocimiento epidemiológico de las ER, en orden a mejorar la respuesta sanitaria a las personas afectadas; Canarias, en el que se hace referencia a la incorporación, en la cartera de servicios, de procedimientos de detección precoz de determinadas enfermedades, así como a la formalización de protocolos para el diagnóstico y seguimiento de las mismas; Castilla-La Mancha, en el que se alude al derecho de las personas afectadas por ER a una segunda opinión clínica y a diferentes iniciativas en materia de formación de profesionales; Galicia, en el que se mencionan proyectos de investigación en centros del Servicio Gallego de Salud, el derecho a la segunda opinión clínica en el ámbito de las ER y programas de formación a desarrollar en el año 2009; Madrid, en el que se significa que una de las primeras actuaciones a realizar será la de la creación de una red sobre diagnóstico y tratamiento de las ER, de análoga estructura a la ya implantada en enfermedades neurodegenerativas, y Murcia, en el que, tras detallarse que excepción hecha de la Comunidad Autónoma de Extremadura, ninguna otra dispone de un sistema específico de información epidemiológica, se hace mención a la apertura de dos unidades de consejo genético para abordar el problema de las ER. En todos estos informes se detallan actuaciones, de diferente alcance y naturaleza, cohonestadas con el proyecto de investigación "Red epidemiológica para investigación de enfermedades raras" (REPIER), cuyo objetivo principal es el de mejorar la calidad asistencial de las personas afectadas por las referidas patologías (07023461, 07023464, 07023466, 07023473, 07023474 y 07023475).

En este marco de exposición, especial significación merece el hecho de que, en su momento, la Asociación de Epidermolisis Bullosa de España planteó ante el Defensor del Pueblo que la epidermolisis bullosa (en adelante EB) es una enfermedad de carácter crónico, respecto a la que no existen protocolos de actuación profesional, a diferencia de lo que acaece en otras enfermedades más comunes, de modo que las personas afectadas no tienen garantizada una asistencia de calidad, ni una adecuada orientación en el tratamiento y en el seguimiento de los procesos, lo que puede dar lugar a errores en la práctica profesional. A este respecto, el Defensor del Pueblo puso de relieve ante el Ministerio de Sanidad y Consumo la necesidad de promover la elaboración de un documento de consenso que presida las garantías de una atención de calidad a las personas afectadas por EB en el conjunto del sistema público sanitario. En un informe inicial, el citado

departamento expresó que se había constituido un grupo multidisciplinar de expertos de reconocido prestigio y acreditada experiencia, propuestos por las comunidades autónomas, las sociedades científicas, la Asociación de Epidermolisis Bullosa y por la Administración sanitaria, a fin de dar respuesta al requerimiento de esta Institución.

Pues bien, en el año 2008 y a instancias del Defensor del Pueblo, tal y como se refleja en su introducción, el Ministerio de Sanidad ha publicado una "Guía de atención clínica integral de la epidermolisis bullosa hereditaria". Esta guía de atención nace con la vocación de impulsar el abordaje clínico integral de la EB, mejorar el conocimiento de las evidencias científicas actuales en relación con su diagnóstico y tratamiento, y facilitar los cuidados y la atención más adecuada, tanto a pacientes como a familiares. Sin duda, su difusión entre los profesionales sanitarios permitirá avanzar en la mejora de la calidad de la atención que facilita el Sistema Nacional de Salud a los pacientes que padecen la referida enfermedad, sirviendo también de apoyo a los familiares y cuidadores de estos pacientes (0111719).

8.1.10. Víctimas de talidomida en España

En los informes de los dos últimos años, se efectuó una especial referencia a la situación de 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. Se reflejó también que el Ministerio de la Presidencia informó acerca de que la Asociación Española para el Registro y Estudio de las Malformaciones Congénitas (Aseremac) había realizado una evaluación individual de las personas supuestamente afectadas por la talidomida, concluyendo que en alguno de los casos analizados existió exposición a la talidomida y en otros una posible exposición.

Ya en el año 2008, y con fundamento en las conclusiones derivadas de la evaluación llevada a cabo por la Aseremac, el Defensor del Pueblo ha solicitado un nuevo informe al mencionado departamento sobre la viabilidad de impulsar la reforma adecuada, en orden al establecimiento de un marco de protección que permita dar respuesta a la grave situación en la que se encuentran las personas realmente afectadas por la talidomida. En su contestación, la Administración se ha limitado a señalar que, al objeto de dar una respuesta a esta Institución, se había solicitado un dictamen sobre la cuestión planteada al Ministerio de Sanidad y Consumo, que, en el momento de elaborar el presente informe, no había tenido entrada en esta Institución (05030671).

Por consiguiente, no se ha producido avance significativo alguno en este importante ámbito, en la medida en que en España no se ha asumido todavía una realidad reconocida y proclamada en la mayor parte de los países 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.

8.1.11. Medidas sanitarias frente al tabaquismo

El consumo de tabaco constituye uno de los principales problemas para la salud pública, razón por la que esta Institución ha venido propugnando la necesidad de adoptar medidas destinadas no sólo a reducir el consumo de tabaco, sino también a promover los legítimos derechos a la protección de la salud de los no fumadores.

Pues bien, en cumplimiento del artículo 43 de la Constitución Española, por el que compete a los poderes públicos la organización y la tutela de la salud pública, así como de los objetivos dispuestos en el Convenio Marco de la Organización Mundial de la Salud para el control del tabaquismo, ratificado por el Gobierno español en enero de 2005, las Cortes Generales aprobaron 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.

Desde la aprobación de la citada ley, sin embargo, el Defensor del Pueblo ha recibido numerosas quejas exponiendo su mayor o menor conformidad con el contenido de la norma. En la mayoría de los casos, los ciudadanos reclamaban la aprobación de una norma más restrictiva, que ampliase la prohibición de fumar a todos los lugares públicos (08019158, 08019186, 08019218, 08019393, 08019844, 08021501 y otras), para mejor proteger los derechos de los no fumadores.

Especial consideración merecen, por tanto, las quejas dirigidas a esta Institución, a lo largo del año 2008, denunciando el incumplimiento de la Ley 28/2005, en muchos casos tras haber formulado reiteradas reclamaciones ante la Administración competente.

Es el caso de un ciudadano que presentó numerosas denuncias ante la Consejería de Sanidad de la Comunidad de Castilla y León por el incumplimiento de la Ley 28/2005 en numerosos establecimientos de Palencia, sin haber recibido ninguna respuesta, y teniendo constancia de la continua persistencia en el referido incumplimiento.

A requerimiento del Defensor del Pueblo, la citada consejería informó de que, desde la entrada en vigor de la ley, se habían recibido más de 140 denuncias por incumplimiento de la normativa en materia de tabaco en lugares públicos, realizando las oportunas inspecciones en los establecimientos denunciados y levantando las correspondientes actas. En todos los casos se procedió a efectuar las debidas recomendaciones a los responsables de la actividad, recordando la obligatoriedad del cumplimiento de la normativa vigente en cuanto a la prohibición de fumar así como la correcta señalización de la misma, y en dos casos, se inició el correspondiente expediente sancionador. De todas las actuaciones se informó al denunciante (07027416).

En cuanto al consumo de tabaco en lugares públicos, podemos destacar la queja planteada por una ciudadana que se lamentaba del incumplimiento de la Ley 28/2005, en el Hospital Ramón y Cajal. Concretamente, la interesada señalaba que es habitual que pacientes y familiares fumen en las escaleras y recibidores del hospital, dejando el suelo lleno de colillas y cenizas, y sin que se tomen medidas para evitarlo. Asimismo, se lamentaba de que la entrada del hospital estuviese permanentemente repleta de los restos de tabaco de las muchas personas que fuman en la puerta de entrada, con las consiguientes molestias para los no fumadores y los enfermos que acuden diariamente al referido centro hospitalario.

Iniciada la oportuna investigación con la Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid, esa Administración dio cuenta de las medidas adoptadas al respecto por el Hospital Ramón y Cajal, y concretamente de las siguientes:

— La realización de rondas de seguridad por rellanos y escaleras, con instrucciones precisas en materia de prevención del consumo de tabaco.

— La distribución periódica de publicidad de la Comisión Antitabaco del centro.

— La instalación de más de 1.000 carteles informando de la prohibición de fumar en el interior del hospital. No obstante, se señala que la entrada exterior está considerada 'vial exterior', por lo que en este punto se carece de capacidad coercitiva.

— La limpieza de los accesos principales, como mínimo, tres veces al día, por turnos de mañana y tarde.

— La instalación de papeleras-ceniceros alejados de la puerta principal, con el fin de 'obligar' a los fumadores a retirarse de las puertas.

Además, la Consejería de Sanidad puntualizó que el Hospital Ramón y Cajal es miembro fundador de la Red de Hospitales sin Humo de la Comunidad de Madrid y ha obtenido dos veces el reconocimiento 'Medalla de Bronce de la Red' por sus esfuerzos en esta materia (08008234).

Respecto a la queja planteada por una ciudadana exponiendo un caso similar de incumplimiento de la Ley 28/2005 en el Hospital San Jorge de Huesca, se encuentran en curso actuaciones con la Consejería de Salud y Consumo de la Diputación General de Aragón (08016829).

En otra queja, una ciudadana manifestaba que había presentado reiteradas denuncias ante el incumplimiento de la prohibición de fumar en la Audiencia Provincial de Madrid, su lugar de trabajo. En relación con esta cuestión, la Agencia Antidroga de la Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid participó que había incluido a la citada Audiencia en el Plan Integral de Inspección, y que el Presidente de la Audiencia había informado que en el edificio objeto de la denuncia "no se fuma ni habitual ni generalmente, comprobando el absoluto cumplimiento de las disposiciones de la Ley 28/2005, y constatando además la colocación, desde el 1 de enero de 2006, de los carteles que indican la prohibición de fumar en el edificio".

No obstante lo anterior, en la fecha de elaboración de este informe, continúa la investigación con la Consejería de Sanidad, a fin de conocer si efectivamente se llevó a cabo la oportuna inspección en la Audiencia Provincial de Madrid, en el marco del Plan Integral de Inspección (08010878).

Por lo que respecta al cumplimiento general de la normativa en materia de consumo de tabaco en la Comunidad de Madrid, a raíz de la queja presentada por la presidenta de la Asociación de Asmáticos de Madrid, y de la existencia de quejas de otros ciudadanos exponiendo el mismo problema, denunciando el habitual incumplimiento de la ley en la Comunidad de Madrid, se iniciaron investigaciones con la Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid.

En su informe, la Consejería de Sanidad señalaba que, dado que la disposición transitoria única del Decreto 93/2006, de 2 de noviembre, del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, concedía un plazo de seis meses para las adaptaciones necesarias de los locales, las normas relativas a zonas habilitadas para fumar y espacios reservados tuvieron una aplicación efectiva en la Comunidad de Madrid a partir del día 8 de mayo de 2007.

Asimismo, se informaba de que el número de denuncias interpuestas desde el año 2006, a 31 de agosto de 2008, era de 2.511; las inspecciones realizadas de oficio fueron 6.925, y las multas impuestas ascendieron a 207.738 euros. El tiempo medio de respuesta a los interesados se sitúa en torno a quince días hábiles.

No obstante lo anterior, y dado el elevado número de quejas que esta Institución continúa recibiendo sobre el incumplimiento de la Ley 28/2005 en la Comunidad de Madrid, incluso después de que los interesados hayan presentado la pertinente denuncia ante la Agencia Antidroga, el Defensor del Pueblo continúa con carácter de oficio las actuaciones, por lo que ha solicitado a la mencionada Agencia que mantenga informada a esta Institución al respecto (08010391).

Finalmente, cabe señalar, por lo que se refiere a las normas de desarrollo y ejecución de la Ley 28/2005 en las diferentes comunidades autónomas, en su respectivo ámbito territorial, que, mediante Sentencia de 30 de diciembre de 2008, el Tribunal Superior de Justicia de Madrid declaró nulo de pleno derecho el referido Decreto 93/2006, por omitir en su tramitación el preceptivo informe del Consejo de Consumo de la Comunidad.

Esta Institución, consciente de la importancia de avanzar en la adopción y el cumplimiento de las medidas tendentes a promover la protección de la salud pública y la prevención del tabaquismo, no puede por menos que insistir en la importancia del adecuado ejercicio de las funciones de control e inspección sobre esta materia por parte de las comunidades autónomas.

9. ACCIÓN SOCIAL Y ADMINISTRACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL

9.1. Acción Social

9.1.1. Menores

A lo largo del 2008, el Defensor del Pueblo ha realizado varias actuaciones en relación con las consecuencias que, sobre los procedimientos de adopción internacional, pueden tener los cambios en los ordenamientos jurídicos de los países de origen de los niños adoptados.

En esta línea, en el pasado informe anual del Defensor del Pueblo se dio cuenta de la investigación iniciada, con motivo de la suspensión temporal de la adopción internacional de menores de edad en Nepal, debido a la elaboración de una nueva normativa al respecto por parte del Gobierno de ese país.

Como ya se expuso entonces, el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, y la Dirección General de las Familias y la Infancia del otrora Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales trasladaron a esta Institución las gestiones efectuadas, tanto en lo

relativo a la información proporcionada por las autoridades españolas a los solicitantes afectados, como a las actuaciones realizadas por el embajador de España en Nueva Delhi, solicitando un tratamiento especial para los expedientes que habían respetado plenamente la legislación anterior.

Posteriormente, se informó del inicio, a finales de 2007, del examen por un comité especial nepalí de los expedientes de adopción internacional pendientes, dando lugar a que la mayoría de los expedientes de familias españolas ya se hubiesen aprobado a principios de 2008.

Asimismo, se trasladó a esta Institución, por lo que respecta a aquellos expedientes, que habiendo cumplido todos los requisitos exigidos por la legislación en vigor, no fueron registrados por el ministerio competente nepalí y, por tanto, no formaban parte de los expedientes que estaban siendo revisados, el compromiso del Secretario del Ministerio de la Mujer, la Infancia y los Asuntos Sociales de Nepal de solicitar al Consejo de Ministros una ampliación del mandato de la comisión que permitiese proceder al examen de este nuevo bloque de expedientes.

A pesar del avance logrado en la tramitación de los expedientes que se encontraban paralizados, aún existen expedientes españoles pendientes de aprobación, por lo que continúan las actuaciones con el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, hasta la definitiva revisión de los expedientes de adopción iniciados por ciudadanos españoles (07017200, 07017323, 07017501, 07017969, 07018129, 07018144, 07018183, 07018195, 07018522 y otras).

En otro caso en el que resultaron afectados los expedientes de adopción internacional de menores de edad en Colombia, varios ciudadanos comparecieron ante esta Institución poniendo en conocimiento del Defensor del Pueblo la suspensión temporal de los mismos, debido a una huelga de los funcionarios de Justicia que colapsó la actividad de los juzgados de ese país desde comienzos del mes de septiembre de 2008.

Según informaciones recogidas en algunos medios de comunicación, entre las 87 familias que vieron bloqueados sus procesos de adopción internacional durante su estancia en el citado país, se encontraban 20 familias españolas a la espera del trámite judicial que confirmase la adopción. Las familias afectadas manifestaban su preocupación ante la posibilidad de que las demoras en el procedimiento puedan suponer el vencimiento de sus visados de estancia en el país, lo que les obligaría a abandonar Colombia y dejar allí a los menores, además de las muchas complicaciones a nivel laboral y económico que el retraso les estaba suponiendo.

El Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación dio cuenta al respecto de las actuaciones realizadas por el Consulado General de España en Bogotá, a fin de conocer el alcance que el paro judicial había tenido sobre los adoptantes españoles, manteniéndose en contacto con los mismos. Asimismo, se trató de gestionar el traslado de expedientes a los juzgados de familia que funcionaban de manera intermitente en algunas localidades del país sin que ello fuera posible, ya que la legislación colombiana considera como competente en materia de adopción al juez del domicilio del menor. Con la finalización del paro, el 24 de octubre de 2008, las familias afectadas pudieron concluir los trámites de adopción y regresar a España con los menores adoptados (08017052 y 08016632).

En otro orden de cosas, en el Informe a las Cortes Generales del año 2007 ya se dio cuenta de las actuaciones iniciadas con la Agencia Española de Cooperación Internacional, a raíz de las denuncias formuladas contra el presidente de la organización no gubernamental Global Infantil, por los supuestos malos tratos infligidos a los niños del centro de acogida que esta organización gestiona en Addis Abeba (Etiopía). Dichas actuaciones se dieron por finalizadas al informar la mencionada Agencia sobre las gestiones realizadas al respecto, con independencia de las actuaciones judiciales que se estaban llevando a cabo por las autoridades competentes en España, entre ellas la propuesta a la organización de sustituir provisionalmente al director del mismo, en interés del buen fin del proyecto.

No obstante, al tener conocimiento esta Institución de que los menores afectados podían seguir bajo la tutela de la persona denunciada, se retomaron las actuaciones con la Agencia, la cual comunicó que, en abril de 2008, las autoridades etíopes suspendieron al denunciado como director del centro gestionado por Global Infantil, designando de forma temporal a un director etíope hasta que se resolviese la situación (07030356).

La incorporación de la mujer al mercado de trabajo, el descenso de la natalidad y el envejecimiento progresivo de nuestra población son cambios reales, que inciden directamente en la realidad de las familias españolas hoy en día. Por eso es obligación de las administraciones desarrollar políticas que faciliten su estabilidad, calidad de vida, autonomía y bienestar y que, en consecuencia, eliminen los obstáculos o dificultades que afectan directamente a las familias.

En 2008 el colectivo Al Jaima se dirigió a esta Institución manifestando su disconformidad con el procedimiento de admisión existente en los centros de atención socioeducativa para niños y niñas menores de tres años en Andalucía, programa existente dentro del Plan de apoyo a las familias andaluzas de la Junta de Andalucía.

Según se señalaba, el acceso a dichos centros quedaría, de acuerdo con la Orden de 12 de abril de 2006 de la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social, sujeto a la presentación de la fotocopia del DNI/NIF de la persona solicitante, no admitiéndose a tal efecto el pasaporte de aquellos ciudadanos extranjeros que no dispusiesen del permiso de residencia en España. Esto daría lugar, en consecuencia, a la imposibilidad de los hijos de aquéllos de acceder a este servicio, pudiendo darse, por otra parte, el caso de menores con nacionalidad española hijos de extranjeros sin permiso de residencia, así como de supuestos excepcionales en que los menores se encontrasen en situación de grave riesgo a causa de sus circunstancias sociofamiliares, criterio que se tiene en cuenta en la valoración de las solicitudes, y que, sin embargo, en estos casos no entraría en juego, de no admitirse su presentación.

Las actuaciones con la mencionada Consejería finalizaron tras la resolución del problema planteado, al admitir la presentación del pasaporte a aquellos ciudadanos que no dispongan del DNI/NIF (08007042).

Como es de sobra conocido, en el marco de la preocupación del Defensor del Pueblo por la situación de los centros de protección específicos para menores que presentan trastornos de conducta, se elaboró un informe monográfico al respecto, para su presentación a las Cortes Generales.

En julio de 2008, tuvimos conocimiento a través de la queja presentada ante esta Institución por la Asociación Prodeni, de la fuga y denuncia de malos tratos realizada por cinco menores que se encontraban ingresadas en el Centro Terapéutico Prado de Santamaría, gestionado por la Fundación Arco Iris en la provincia de Córdoba.

El Defensor del Pueblo Andaluz había iniciado una investigación de oficio, por lo que, en aras de los principios de coordinación y eficacia se solicitó a dicho comisionado autonómico que mantuviese informada a esta Institución de las actuaciones realizadas en el curso de la referida investigación.

En consecuencia, se nos participó el estudio emprendido por la Dirección General de Infancia y Familias de la Junta de Andalucía, a raíz de los mencionados hechos, sobre los programas de intervención educativos y terapéuticos. Las investigaciones del Defensor del Pueblo Andaluz y de esta Institución continúan, no obstante, por lo que se refiere al esclarecimiento total de los hechos y a la situación actual de las menores, dado que las informaciones participadas por la Administración no hacen referencia alguna al respecto (08012757 y 08012758).

La Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de Medidas en materia de Seguridad Social, añade un nuevo párrafo al apartado 2 del artículo 2 de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las familias numerosas, con la siguiente redacción: "El padre o la madre con dos hijos, cuando haya fallecido el otro progenitor". Con esta reforma se facilita una mayor protección a las familias que, tras la pérdida de un progenitor, se ven en una situación de mayor vulnerabilidad. No obstante, quedaron fuera de protección las familias monoparentales que, teniendo dos hijos y un solo progenitor como las anteriores, no pueden acogerse a los beneficios que la Ley de Protección a las familias numerosas y otras disposiciones reconocen a los titulares del carné que acredita dicha condición.

Con la finalidad de contemplar, también, las reivindicaciones de las familias monoparentales, la disposición adicional septuagésima de la Ley 51/2007, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2008, ordenaba al Gobierno que llevara a cabo las oportunas modificaciones legales para que las familias monoparentales con dos hijos a cargo tengan la consideración de familia numerosa.

Algunos ciudadanos han acudido al Defensor del Pueblo ante la falta de aplicación de esa norma. No obstante, finalizado el año 2008, y al no haberse cumplido dicha disposición, fue reiterada en la Ley 2/2008, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2009, cuya disposición adicional sexagésima cuarta ordena al Gobierno que, en el plazo de un mes desde su entrada en vigor, dé cumplimiento a la disposición adicional septuagésima de la Ley 51/2007, de 26 de diciembre, llevando a cabo las oportunas modificaciones legales para que las familias monoparentales, con dos hijos a cargo, tengan la consideración de familia numerosa (08011753 y 08011833).

También en relación con la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las familias numerosas, resulta necesario reiterar la conveniencia de reformar el texto vigente a fin de que su aplicación sea igual en todas las comunidades autónomas. Como se hizo constar en el informe del pasado año, no hay unanimidad en la aplicación del apartado 3 del articulo 2 del vigente texto legal. Al menos la mitad de las comunidades extienden el titulo de familia numerosa a las parejas de hecho cuando acrediten su convivencia o estén inscritas en el Registro Autonómico de Parejas de Hecho, mientras en otras figura únicamente un ascendiente como beneficiario (08013812 y 08016240).

9.1.2. Personas con discapacidad

9.1.2.1. Accesibilidad

La Constitución Española exige a los poderes públicos, en su artículo 9, garantizar el máximo bienestar de vida a todos los ciudadanos, facilitando a su vez su participación en la vida política, económica, cultural y social. Asimismo, en su artículo 49, al referirse a los ciudadanos que tienen algún tipo de discapacidad física, psíquica o sensorial, preconiza una política de previsión e integración social de dichas personas.

Son muchos los obstáculos que impiden la efectiva integración de las personas discapacitadas. Concretamente, el control de las condiciones de accesibilidad y supresión de las barreras arquitectónicas y urbanísticas corresponde a los ayuntamientos y demás órganos competentes para la aprobación de los instrumentos de planeamiento y ejecución.

En una queja, el interesado denunciaba que, salvo en un limitado número de semáforos, en la ciudad de Zaragoza no se facilita la orientación y el cruce de forma autónoma a las personas con deficiencias visuales mediante los pertinentes semáforos con dispositivos sonoros.

A requerimiento de esta Institución, el Ayuntamiento de Zaragoza participó que, de los aproximadamente 1.700 pasos para peatones existentes en dicha ciudad, sólo 19 disponían de avisadores acústicos para personas con deficiencias visuales, correspondientes al modelo homologado por la ONCE y en emplazamientos propuestos por dicha organización.

A la vista de lo anteriormente expuesto, el Defensor del Pueblo consideró necesario dirigirse de nuevo al mencionado Ayuntamiento, en solicitud de un nuevo informe relativo a las medidas que se planeasen adoptar, a fin de lograr el cumplimiento de la normativa.

El mencionado Consistorio informó al respecto de que se destina el 5 por ciento del presupuesto consignado para la adaptación de los pasos para peatones a las necesidades de las personas con deficiencias visuales, sin posibilidad de aumentar dicha cantidad, debido a la elevada demanda de instalar semáforos, y que a finales de 2008 el número de pasos de peatones con avisadores pasaría a ser de 68.

El Defensor del Pueblo procedió a finalizar las actuaciones, sin perjuicio de manifestar al Ayuntamiento de Zaragoza su discrepancia con el criterio de esa Administración, toda vez que, para lograr la adaptación progresiva de los 1.700 pasos para peatones de los cuales consta la ciudad, será necesario un plazo muy superior al de diez años establecido en el Decreto 19/1999, próximo a su finalización, y que no será cumplido por el citado Ayuntamiento (07017064).

A lo largo de los últimos años, numerosos ciudadanos se han dirigido a esta Institución haciendo referencia a los problemas de accesibilidad que afectan a las personas con movilidad reducida, que tienen que realizar desplazamientos ferroviarios.

Las consideraciones expuestas por los ciudadanos han sido objeto de un detenido análisis por el Defensor del Pueblo, que ha motivado en numerosas ocasiones el inicio de investigaciones con la Secretaría General de Infraestructuras del Ministerio de Fomento,

actuaciones que han quedado expuestas en los sucesivos informes presentados ante las Cortes Generales.

En cumplimiento de lo establecido en la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, sobre Igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, en julio de 2007 entró en vigor la "Guía de servicios ferroviarios para viajeros con discapacidad", en la que figura la relación de trenes y estaciones donde se prestan los servicios de asistencia, que inicialmente afectaba a más de 100 estaciones de la red, y en septiembre de 2008 alcanzaba a 136.

Un paso más hacia la accesibilidad universal de las personas con discapacidad lo constituyó la aprobación, el 23 de noviembre de 2007, del Real Decreto 1544/2007, que regula las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y utilización de los modos de transporte para personas con discapacidad. Por lo que respecta al transporte ferroviario, se determina que las estaciones que soporten un tráfico superior a 1.000 viajeros/día de media anual, o que se encuentren en capital de provincia, habrán de estar adaptadas en un plazo no superior a ocho años desde su entrada en vigor. Análogamente, las estaciones que soporten un tráfico de viajeros menor o igual a 1.000 y superior a 750 viajeros/día de media anual habrán de adaptarse en un plazo no superior a trece años desde su entrada en vigor.

Como consecuencia de lo anterior, a principios del año 2008 el Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (Adif) elaboró un "Plan de accesibilidad de estaciones", que garantizaría la plena accesibilidad al 96 por ciento de las personas que actualmente transitan por todas las estaciones de titularidad de Adif, superando, incluso, los objetivos incluidos en el citado real decreto.

De este modo, se están adoptando las medidas necesarias de forma progresiva, comenzando las actuaciones en las estaciones con mayor número de viajeros. Además, en las estaciones de nueva construcción y en las remodelaciones de gran envergadura realizadas en estaciones ya existentes, se prevé, desde la fase de proyecto, la existencia de recorridos accesibles para personas con todo tipo de discapacidades, desde la entrada de la estación hasta los andenes comerciales, pasando por los servicios básicos que se ofrecen al viajero en este recorrido, como son, información, venta, atención al cliente, aseos, etcétera.

Por lo que respecta al equipamiento y mobiliario, Adif ha destacado la colaboración del Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI) para el asesoramiento en la adquisición de suministros de material específico para las personas discapacitadas, para conseguir un espacio cómodo, amable y funcional para todos los viajeros.

A pesar de los referidos avances, a lo largo de 2008 numerosos ciudadanos se han dirigido a esta Institución, manifestando su contrariedad por las dificultades que habían encontrado en aquellas estaciones que no forman parte de la guía de estaciones accesibles.

Es el caso de una ciudadana que exponía que, en junio de 2008, al intentar comprar un billete de tren, ida y vuelta de Calahorra (La Rioja) a Madrid, para su madre, usuaria de silla de ruedas eléctrica, fue obligada a comprar el billete desde Logroño, ya que, al

parecer, no había nadie que pudiera ayudarle a subir al tren en Calahorra. Iniciadas las actuaciones oportunas por esta Institución, la Gerencia de Prestaciones de Accesibilidad de Renfe se dirigió a la interesada, facilitándole información respecto a las dificultades existentes para prestar un mejor servicio a los usuarios que, como su madre, deseasen hacer uso de la estación de Calahorra, al no estar contemplada en el plan de accesibilidad. No obstante, estaban pendientes de inicio las obras pertinentes para acondicionar la estación y sus accesos para personas con discapacidad (08012391).

Asimismo, algunos ciudadanos señalaban que, anteriormente, cuando tenían que tomar un tren, bastaba con personarse en la estación un tiempo antes de la salida, para pedir una rampa de acceso al mismo y poder acceder, ya fuera en un lugar acondicionado para la silla de ruedas o en algún otro lugar más o menos incómodo, pero al menos podían viajar. Sin embargo, con la nueva regulación, desde el mes de julio de 2007 se debía avisar al menos 48 horas antes del viaje.

A este respecto hay que señalar que el tiempo establecido para solicitar el servicio de ayuda ha pasado de las 48 horas iniciales a las 12 horas actuales y, a comienzos de 2009, en 69 estaciones únicamente era necesario presentarse con 30 minutos de antelación a la salida del tren. Por su parte, en los trenes de cercanías Civia, que son autoaccesibles, se recomienda al viajero que comunique el recorrido que va a realizar con 2 horas de antelación a la salida del tren.

En caso de no solicitar el servicio de forma anticipada y respetando la antelación mínima de presentación, Renfe y Adif podrán no garantizar la prestación del servicio, si bien harán cuanto sea posible para prestar la asistencia necesaria. Además, en aquellos casos en los que el tren no dispone de plaza especial habilitada para personas que utilizan sillas de ruedas, incluso se contempla que estos viajeros puedan ser acomodados en un asiento convencional, siempre que no afecte a su seguridad. En cualquier caso, cualquier viajero, aun no habiendo solicitado el servicio de asistencia, podrá viajar utilizando sus propios medios si así lo desea, bajo su responsabilidad y siempre que no se afecte a la seguridad (07025390, 07025427, 07033024 y 08005199).

Por lo que respecta al servicio de cercanías, al que muchos ciudadanos hacen expresa referencia en sus quejas, las estaciones de Benicarló (Castellón), Terrassa (Barcelona), Sant Adrià de Besòs (Barcelona), Tavernes de la Valldigna (Valencia), y La Palma del Condado (Huelva), entre otras, han sido objeto de investigación ante Adif, informándose en cada caso de su estado de accesibilidad y, en su caso, de las previsiones de adaptación de las mismas. A este respecto, la Secretaría General de Infraestructuras señaló que la solución óptima para garantizar la completa accesibilidad es, por una parte, la adaptación de las estaciones y sus andenes y, por otra, la incorporación progresiva de los trenes preparados para que las personas con movilidad reducida puedan subir y bajar de los trenes de forma autónoma. No obstante, no todos los trenes que circulan por las vías tienen las mismas dimensiones, por lo que no puede hacerse una elevación de los andenes hasta el primer escalón de los actuales trenes de cercanías. La solución definitiva se está implantando en los nuevos trenes Civia, que disponen de un coche de piso bajo al mismo nivel que el andén de las estaciones (07002601, 07025013, 07029630, 07031255, 07033709, 08003152, 08016644 y 08023283).

En definitiva, desde su puesta en funcionamiento en julio de 2007, han sido múltiples las mejoras incorporadas en los servicios ferroviarios accesibles: mayor número de estaciones y trenes accesibles, reducción de los tiempos de aviso de solicitud de la asistencia y servicios de asistencia inmediata, sin necesidad de aviso, en algunas de las principales estaciones, si bien en fases sucesivas y en función de la programación de rotación del material rodante y de la adecuación tanto de las estaciones como de dicho material, se seguirán ampliando los servicios (07013568, 07033023, 07033713, 07035971, 07036311, 08003713, 08003152 y 08019335).

Del estudio de la información anterior se desprende, por tanto, que se están desarrollando actuaciones encaminadas a mejorar la accesibilidad de las personas con movilidad reducida en sus desplazamientos ferroviarios, lo que el Defensor del Pueblo celebra considerablemente. No obstante, 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 públicas implicadas, y que queda un largo camino por delante, por lo que continuan las investigaciones con la Secretaría General de Infraestructuras en cuanto a las nuevas actuaciones que se vayan realizando en la materia.

9.1.2.2. Sistema arbitral

A través de escrito remitido por el Defensor del Pueblo Andaluz, esta Institución tuvo conocimiento de la demora que afecta a la puesta en marcha del sistema arbitral para la resolución de quejas y reclamaciones en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad por razón de discapacidad, establecido por el Real Decreto 1417/2006, de 1 de diciembre.

La citada demora afectaría a la constitución de la Junta Arbitral Central de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal, que conforme a la disposición adicional 4ª del mencionado real decreto, debería haberse constituido antes del 14 de junio de 2007, y a las Juntas Autonómicas de Ceuta y Melilla, que debían constituirse mediante convenios de colaboración entre el entonces Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y las comunidades autónomas.

La Dirección General de Coordinación de Políticas Sectoriales sobre la Discapacidad del citado ministerio informó –como hicimos constar en nuestro informe del pasado año–, que la dilación del procedimiento se debía a la necesaria dotación de los recursos humanos y materiales para la implantación del sistema arbitral, previa a su puesta en marcha. Asimismo, estaba pendiente la celebración de la Conferencia Sectorial de Asuntos Sociales, foro compartido por los representantes estatales y autonómicos en la materia, donde debía tratarse esta cuestión.

Paralelamente, se convocó una reunión con los directores generales autonómicos y de Ceuta y Melilla con competencias en el área de discapacidad, donde se acordó que todas las partes aportasen un borrador o propuesta de convenio de colaboración para, entre todos, elaborar el texto final y, cuanto antes, proceder a efectuar las transferencias económicas correspondientes, previstas en el presupuesto del ministerio para 2008.

En un nuevo informe solicitado por esta Institución, al no producirse avances visibles en la materia, la Dirección General de Coordinación de Políticas Sectoriales sobre la Discapacidad puso de nuevo de manifiesto las dificultades estructurales y la escasez de medios existentes para afrontar adecuadamente la puesta en funcionamiento de las juntas arbitrales.

En consecuencia, esta Institución estimó la conveniencia de formular a la Secretaría de Estado de Política Social, Familias y Atención a la Dependencia y a la Discapacidad un recordatorio del deber legal de actuar con sometimiento pleno a la ley y al Derecho, y de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, conforme establece el articulo 103 de la Constitución Española y la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.

Finalmente, por Resolución de 2 de diciembre de 2008, de la Secretaría de Estado de Política Social, Familias y Atención a la Dependencia y a la Discapacidad, se nombraron los miembros de la Junta Arbitral Central de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad por razón de discapacidad (07035367).

9.1.2.3. Valoración de minusvalía

La determinación del grado de minusvalía se efectúa conforme a las normas y baremos establecidos en el Real Decreto 1971/1999, de 23 de diciembre, de procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de minusvalía. En aplicación de la citada norma, la calificación del grado de minusvalía responde a criterios técnicos unificados, fijados mediante baremos, en los que se contemplan tanto las discapacidades que presente la persona como los factores sociales complementarios, que dificulten su integración social. El grado de minusvalía se expresa en porcentaje. Dado el carácter técnico de los informes médicos y del dictamen propuesta, resulta difícil su análisis y valoración por parte de esta Institución, al objeto de determinar la existencia del menoscabo alegado o de determinado porcentaje, así como su revisión, por lo que no resulta viable generalmente nuestra intervención en este aspecto.

No obstante, en los supuestos de revisión por mejoría o agravación, se ha venido consolidando jurisprudencia del Tribunal Supremo en la que se señala: “La revisión presupone siempre un juicio comparativo, una confrontación entre dos situaciones de hecho: la que dio lugar al reconocimiento de la incapacidad y las existentes con posterioridad cuando se solicita aquélla, para de él llegar a la conclusión de si se ha producido una evolución favorable o desfavorable de las alteraciones con entidad suficiente para modificar el grado de invalidez”.

Por ello, cuando el grado reconocido en la revisión es inferior al que el interesado ostentaba con anterioridad, llegando incluso a hacerle perder el grado mínimo de minusvalía del 33 por ciento, en virtud del cual había podido acogerse a determinados derechos y beneficios de los que, con la nueva valoración, se vería privado, resulta imprescindible la motivación y justificación de la resolución tal cual exige el artículo 54 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

En este punto, se pueden traer a colación las actuaciones seguidas con la Comunidad de Madrid en el caso de revisión de la valoración de un ciudadano al que, en el año 2004, le había sido reconocido un grado del 33 por ciento por la esclerosis múltiple que padece y, pese a que su situación degenera progresivamente, cuatro años más tarde, aplicando los mismos baremos, con idéntica relación de conceptos valorados, se le reconoce un grado del 24 por ciento, sin motivación ni justificación alguna. Más aún, la resolución de la reclamación previa aplica un modelo con los datos del dictamen ya conocidos, ratificándose en lo ya expresado en la resolución, sin hacer siquiera referencia sucinta de hechos y fundamentos de derecho conforme exige el ya citado artículo 54 de la Ley 30/1992.

Por todo ello, se formuló una sugerencia a la Consejería de Familia y Asuntos Sociales de la Comunidad de Madrid, pidiendo la revisión del expediente completo de este ciudadano, al tiempo que se le recordaba el deber de motivar los actos administrativos cuando se den los supuestos previstos en el artículo 54 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Las actuaciones concluyeron al poner de manifiesto la Administración que, sobre el mismo asunto, se había pronunciado el Juzgado de lo Social número 2 de Madrid dictando sentencia, en la que se declara al interesado afecto de un grado total de minusvalía del 33 por ciento, y dejaba sin efecto las resoluciones previas mediante las que se resolvía la revisión del grado del interesado al no constar que su situación haya sufrido agravación o mejoría (07021908).

La demora en la valoración de movilidad de un ciudadano que debía renovar la tarjeta de estacionamiento para personas con movilidad reducida, dio lugar a las actuaciones en las que se puso de manifiesto cómo, por parte del Ayuntamiento de Madrid, en función de las circunstancias y situaciones de cada uno de los interesados, se habían arbitrado períodos transitorios para acometer las renovaciones de las autorizaciones, al tener conocimiento de la demora en la tramitación de los documentos exigidos (07035287 y 08002276).

9.1.2.4. Ayuda a domicilio

La falta de resolución expresa y en los plazos legalmente previstos, de la solicitud de ayuda a domicilio de una ciudadana discapacitada a la que, reuniendo todos los requisitos y puntuación exigidos por el baremo correspondiente, no le había sido facilitada la ayuda solicitada, motivó el recordatorio formulado por el Defensor del Pueblo al Ayuntamiento de Valdecañas de Tajo (Cáceres).

En este caso, a pesar de que la trabajadora social había informado de que la interesada reunía la puntuación requerida por el artículo 12 del Decreto 12/1997, de 21 de enero, por el que se desarrollan las prestaciones básicas de titularidad municipal, y se establecen las condiciones y requisitos de aplicación a las ayudas y subvenciones destinadas a su financiación, la alcaldía había remitido el expediente a la Dirección General de Servicios Sociales por considerar que “no consta que reúna la condición exigida por dicho artículo para tener la condición de usuario de la ayuda”. En su contestación la citada dirección

general señaló que la competencia en la concesión de la prestación de ayuda a domicilio corresponde únicamente al Ayuntamiento.

En relación con la cuestión planteada, hubo que recordar al Ayuntamiento que el artículo 41 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, considera responsables directos de la tramitación, resolución o el despacho de los asuntos, a los titulares de las unidades administrativas y el personal al servicio de las administraciones públicas que la tuviesen a su cargo, y les insta a adoptar las medidas oportunas para remover los obstáculos que impidan, dificulten o retrasen el ejercicio pleno de los derechos de los interesados.

De igual modo, el articulo 167 del Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las entidades locales, aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, subraya la obligación de resolver, manifestando que en ningún caso podrá la Corporación abstenerse de resolver a pretexto de silencio, oscuridad o insuficiencia de preceptos legales aplicables al caso.

Por todo ello, se recordaba el deber de resolver de forma expresa y en los plazos establecidos cuantas solicitudes, reclamaciones y recursos sean presentados por los ciudadanos, de conformidad con lo previsto en el artículo 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y artículos 150 y 167 del Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las entidades locales, de 28 de noviembre de 1986, así como el deber legal de actuar de acuerdo con el principio de eficacia reconocido en el artículo 103 de la Constitución Española (07011003).

La demora en hacer efectivo el pago de las cantidades correspondientes a la ayuda a domicilio que tenía reconocida el interesado, por parte de la Consejería de Sanidad y Dependencia de la Junta de Extremadura, dio lugar a las actuaciones que concluyeron una vez constatado que, aun con cierto retraso, se había procedido al pago de las cantidades debidas del último año y se habían regularizado los pagos, por lo que en el futuro no se producirían nuevos retrasos (08005857).

9.1.2.5. Centros residenciales

Como complemento de la información recogida en nuestro informe del pasado año, sobre la aceptación, por parte del Instituto de Mayores y Servicios Sociales del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, de la recomendación formulada por el Defensor del Pueblo en 2007, tras detectar posibles incumplimientos de los derechos de las personas con discapacidad que se encuentran ingresadas en el Centro de atención de minusválidos físicos de Pozoblanco (Córdoba), el citado instituto ha informado de la remisión a los directores gerentes de todos los centros de atención a minusválidos físicos, de las siguientes recomendaciones:

"Suprimir la práctica de que, por indicación de los tutores, se puedan impedir o restringir las visitas y comunicaciones telefónicas y postales de los usuarios, dado que dichas limitaciones requerirían, conforme señala la Instrucción 3/1990, de 7 de mayo, de la Fiscalía General del Estado, la intervención judicial, además de vulnerar el artículo 24 del Estatuto básico de los centros residenciales del IMSERSO.

Que se adopten las medidas oportunas a fin de garantizar que, cuando se produzca la incapacitación como consecuencia del deterioro originado con posterioridad al ingreso voluntario, los responsables del centro lo comuniquen a la autoridad judicial siguiendo las indicaciones de la citada Instrucción 3/1990, de 7 de mayo.

Evitar que los padres o tutores puedan limitar o prohibir las salidas de los residentes, cuando no exista autorización judicial para imponer dichas restricciones por considerarlas necesarias para la protección de la salud, integridad física o vida del interno" (06045136).

Como en años anteriores, aunque en menor medida, se han venido recibiendo quejas de ciudadanos que llevan tiempo esperando para ingresar, ellos mismos o sus seres queridos, en un centro residencial donde puedan facilitarles las atenciones que, en función de sus circunstancias, puedan necesitar. En este sentido, se puede dejar constancia de la resolución favorable de la solicitud de ingreso en un centro de atención a personas con discapacidad física y/o sensorial que integran la red pública de la Comunidad de Madrid, de un chico que llevaba dos años en lista de espera y cuya situación estaba experimentando un considerable retroceso debido a la inactividad y falta de estimulo, después del gran esfuerzo realizado desde su nacimiento, con notables avances (07027174).

En cambio, no se pudo resolver favorablemente la solicitud de plaza de un ciudadano para su mujer, de 55 años y enferma de alzhéimer. En la respuesta recibida de la Comunidad de Madrid se indicaba que las plazas públicas del Centro Alzheimer Fundación Reina Sofía, único centro adecuado para la interesada, son financiadas totalmente por la Administración y para acceder a ellas, además de padecer la enfermedad de Alzheimer, se debe cumplir el resto de requisitos que exige la normativa vigente que regula el procedimiento de acceso a plazas residenciales. La solicitante se encuentra incluida en el listado de solicitudes de plazas financiadas parcialmente, con una puntuación insuficiente en estos momentos para que se le pueda adjudicar plaza (07035944).

9.1.2.6. Prestaciones económicas

La reclamación de devolución de 1.565 euros a una beneficiaria del subsidio de garantía de ingresos mínimos (en adelante, SGIM) –cuya cuantía asciende a 149,86 euros en 14 pagas anuales, esto es, 2.098,04 euros anuales–, debida al reconocimiento a la misma interesada de una pensión de jubilación por parte de la Seguridad Social francesa y por importe de 120,41 euros mensuales, dio lugar a actuaciones, finalizadas tras negarse el Instituto de Mayores y Servicios Sociales a modificar el criterio que sobre esta materia mantiene, a nuestro juicio erróneamente desde el año 1998.

En este sentido en la circular dictada para un caso similar, el 14 de abril de 1998, mantenía que "las pensiones abonadas por los sistemas de previsión social públicos de otros Estados deben considerarse como prestaciones de análoga naturaleza y finalidad respecto al subsidio de garantía de ingresos mínimos, a efectos de acreditar el requisito general establecido en el artículo 2.1.c) del Real Decreto 383/1984 y, en caso de que su importe fuera inferior, para determinar la cuantía de la prestación conforme a lo establecido en el artículo 36.1 del mismo Real Decreto".

En atención a lo anterior el Instituto de Mayores y Servicios Sociales concluye señalando lo siguiente: "Por tanto, la pensión de jubilación reconocida en Francia, concurrente con el subsidio de garantía de ingresos mínimos, es una prestación pública concedida por la Seguridad Social francesa y abonada con cargo a recursos públicos, asimilable a los supuestos especiales contemplados en el artículo 36.1 del Real Decreto 383/1984. Asimismo puede entenderse como pensión pública de acuerdo con el concepto que de esta se recoge en el artículo 37.1.h) de la Ley 4/1990, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 1990, y la disposición adicional décima de la Ley 62/2003, de Medidas fiscales administrativas y del orden social para 2004".

Esta Institución no puede compartir el criterio expuesto por cuanto, en primer lugar, el concepto de pensión pública que recoge el artículo 37 de la Ley 4/1990 de 29 de junio, contiene una enumeración taxativa de cuáles deben ser consideradas pensiones públicas a efectos del ordenamiento español, señalando en el debatido apartado h) cualesquiera otras no enumeradas en las letras anteriores, que se abonen total o parcialmente con cargo a recursos públicos. Bien entendido, el citado apartado se incluye en una ley española que regula los presupuestos generales del Estado, por lo que necesariamente hace referencia a recursos del erario público de nuestro país. Este argumento fue asumido en un informe posterior por el propio Instituto de Mayores y Servicios Sociales, cuando señala que el hecho de que la pensión de jubilación francesa no pueda ser considerada como pensión pública al amparo de la legislación española es algo evidente…, "por lo que una pensión extranjera carecerá de tal condición. Pero eso es algo que, aparte de evidente, se constituye como irrelevante…".

En el citado segundo informe, se concluye motivando la minoración del subsidio de garantía de ingresos mínimos "por el hecho de que, aunque, como se ha indicado previamente, la pensión de jubilación reconocida en Francia no puede asimilarse al concepto de pensión pública que se da conforme a la legislación española, no obstante no se puede desconocer que en cierta medida, y con carácter genérico, una pensión reconocida al amparo de una norma de otro país y de conformidad con su propio sistema público de seguridad social reviste, como es lógico de cierto carácter público.

Sin embargo, como se señaló reiteradamente al IMSERSO, el Real Decreto 38/1984, de 1 de febrero, hace un tratamiento diferenciado en sus artículos 2.1.c) y 36.1, mientras en el primero se refiere a prestación o ayuda de igual o superior cuantía otorgada por otro organismo público. En el artículo 36.1, que sería el aplicable al caso expuesto, detalla la procedencia de la prestación del Estado, comunidades autónomas, corporaciones locales o de la Seguridad Social. Siendo evidente que la prestación de una entidad francesa no puede incluirse en ninguna de las procedencias citadas, sólo cabría considerarla como ingresos o recursos personales al efecto de comprobar que no superen el límite establecido en el artículo 32.

Las actuaciones se dieron por concluidas poniendo de relieve la diferencia de criterio existente con la interpretación de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales, Familias y Discapacidad (06050669).

La demora de un año en reconocer a un ciudadano el derecho a la pensión de invalidez, en su modalidad no contributiva, por parte de la Consejería de Bienestar Social, Juventud y Vivienda del Gobierno de Canarias, motivó las actuaciones que se dieron

por concluidas una vez constatado que al interesado se le había reconocido la referida pensión, abonándole los atrasos correspondientes desde el día 1 del mes siguiente a la presentación de su solicitud (08016070).

9.1.3. Tercera edad

9.1.3.1. Residencias de mayores

Durante el año al que se refiere este informe se ha apreciado una disminución de las quejas de ciudadanos en las que se hace referencia a su pretensión de ingresar en una residencia de la tercera edad. La reorganización de los servicios sociales en algunas comunidades autónomas a partir de la entrada en vigor de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, ha desplazado parte de dichas demandas hacia la valoración y reconocimiento de las prestaciones contempladas en esta ley.

Sin perjuicio de lo anterior, se recibió en nuestra Institución una solicitud de traslado a una residencia de mayores, más próxima a su domicilio, formulada por una persona discapacitada con limitada autonomía, debida a una enfermedad degenerativa, que se había visto obligada a ingresar a su madre y única cuidadora, quien permanecía en silla de ruedas tras haber sufrido un accidente vascular.

Cuando se produjo el ingreso, se tramitó la solicitud de plaza en residencia cofinanciada, dada la urgencia de la situación, por considerar que la respuesta sería más rápida. No obstante, en los últimos años había perdido sus ahorros y se habían agotado también los recursos económicos de su madre, por lo que solicitaba el cambio de régimen de financiación.

La estricta interpretación que la Consejería de Familia y Asuntos Sociales de la Comunidad de Madrid hace del artículo 2.2 de la Orden 1377/1998, de 13 de julio, puede dar lugar, a juicio de esta Institución, a situaciones injustas o perjudiciales para los administrados, dado que la permanencia en los centros residenciales de mayores pueden prolongarse durante muchos años, en los que pueden producirse notables cambios en sus circunstancias económicas.

En consecuencia se expuso a la citada consejería la conveniencia de flexibilizar la aplicación del citado artículo 2.2 de la referida Orden 1377/1998, de forma que, transcurrido el tiempo que se considere adecuado, se puedan, al menos, estudiar y valorar las alegaciones de los ciudadanos que acrediten un cambio sustancial en las circunstancias que permitieron asumir el compromiso de pago de una residencia cofinanciada.

En su respuesta, la Consejería de Familia y Asuntos Sociales comunicó que parecía más oportuno esperar a la aprobación por el Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención de la Dependencia, de los criterios para determinar la capacidad económica de los beneficiarios y la participación económica del beneficiario en el coste de los servicios, pues dichos criterios pueden condicionar la normativa autonómica, actual o futura, existente en la materia (08001670).

Como ya se ha hecho constar en los sucesivos informes anuales del Defensor del Pueblo, las deficiencias formales y estructurales de los centros sociales son, en ocasiones, objeto de las quejas de los ciudadanos que se dirigen a esta Institución.

Como ejemplo de ello, cabe hacer mención a la investigación de oficio iniciada con la Consejería de Política Social, Mujer e Inmigración de la Región de Murcia, como consecuencia de las denuncias recogidas en la prensa sobre la falta de higiene y de atención suficiente en el centro residencial de mayores Nuestra Señora de la Salud, de Alcantarilla (Murcia).

Asimismo, ya iniciadas las referidas actuaciones, una asociación de familiares y amigos de usuarios de la citada residencia se dirigió a esta Institución manifestando su preocupación por la atención dispensada a los mayores y la falta de órganos de representación democráticamente elegidos, tanto de trabajadores como de usuarios.

A requerimiento de esta Institución, la mencionada Consejería dio cuenta de las actuaciones dirigidas a conocer las preocupaciones y demandas de los familiares y usuarios del centro, así como de las destinadas a promover planes de mejora en la calidad de los servicios, desprendiéndose del contendido de su informe que la mayoría de las propuestas se habían llevado a cabo.

No obstante, como quiera que aún persistían ciertas deficiencias pendientes de resolver, prosiguieron las actuaciones con la Consejería de Política Social, Mujer e Inmigración, que, meses más tarde, confirmó la reparación de las deficiencias observadas, sin perjuicio de lo cual se efectuaría el correspondiente seguimiento a través de inspecciones de oficio dentro del plan de inspecciones del Servicio de Acreditación e Inspección.

Al mismo tiempo, el Ayuntamiento de Alcantarilla informó de las mejoras realizadas en el centro residencial, concretamente por lo que se refiere al refuerzo de personal, llegando a superar las ratios previstas en la normativa correspondiente en las áreas de enfermería, auxiliar de clínica, rehabilitación y limpieza. Asimismo, se participaba la elección de un órgano de participación democrática compuesto por representantes de residentes, familiares y trabajadores, así como de la empresa gestora y del Ayuntamiento (08001120 y 08006803).

Finalmente, otro ciudadano denunciaba la inexistencia de los respectivos reglamentos de régimen interior en todos los centros municipales de servicios sociales de Córdoba, así como la carencia de un teléfono público en el Centro de Servicios Sociales Comunitarios de Levante.

En cuanto a este último punto, el Ayuntamiento informó de que, en su día, el centro dispuso de un teléfono público de monedas, que al ser inviable económicamente para la empresa encargada de su explotación, debido a la extensión del uso de la telefonía móvil, fue retirado por la misma. Tras rescindir el contrato para la instalación y explotación de teléfonos públicos en los edificios municipales, se elaboró un nuevo pliego de condiciones para sacar una nueva contratación. Se señalaba al respecto que, en el supuesto de que no existiese concurrencia pública para esta licitación, se estudiaría la posibilidad de que el Ayuntamiento de forma directa pudiera asumir este servicio.

Asimismo, se participaba la elaboración de un borrador de reglamento de régimen interno de los centros de servicios sociales comunitarios dependientes del Ayuntamiento de Córdoba. La redacción definitiva estaba pendiente de las aportaciones que pudieran introducirse por los distintos equipos de trabajo implicados en su desarrollo, y posteriormente sería elevado a su aprobación por el órgano de gobierno municipal, que tiene atribuida la competencia (07008890).

La adecuación de la asistencia sanitaria que se presta a los mayores en las residencias de ancianos, es también objeto de denuncia por parte de algunos usuarios.

Un residente de la Residencia de Personas Mayores de Lorca (Murcia) criticaba la disminución de la calidad del servicio ofrecido a los usuarios, haciendo expresa referencia a la carencia de médico desde que se fue el titular.

La Consejería de Política Social, Mujer e Inmigración de la Región de Murcia informó el cese del médico titular de la residencia, el 1 de mayo de 2007. Con carácter previo, el Instituto Murciano de Acción Social, como organismo responsable de la gestión y funcionamiento del centro, realizó las gestiones necesarias para cubrir la plaza a través del Servicio Murciano de Salud (SMS) y del Servicio Regional de Empleo y Formación (SEF), con resultados negativos, debido a la escasez de estos profesionales en la citada comunidad. Así pues, se publicaron anuncios de la vacante en prensa, a nivel nacional, así como a través del Colegio Oficial de Médicos y de Internet, de tal forma que el 15 de octubre se cubrió la plaza de médico de forma definitiva.

En el intervalo, de mayo (que queda vacante la plaza) a octubre (que se dota de nuevo), el Instituto Murciano de Acción Social dotó a la residencia con los servicios de un médico titular, dos jornadas completas a la semana, se contrató a un enfermero, y se solicitó apoyo al Servicio Murciano de Salud (07016510).

En muchas ocasiones, el rechazo por parte de las personas afectadas de las ofertas para facilitarles servicio de ayuda a domicilio y, en su caso, de una plaza en residencia, impide la actuación efectiva de los servicios sociales que, en los casos más graves, se ven en la necesidad de solicitar el ingreso involuntario. En esta situación se encontraba una anciana de 80 años de edad, que vivía sola sin hijos ni familiares directos que pudieran responsabilizarse de su cuidado, y tenía diagnosticado un trastorno de personalidad con componente depresivo a nivel neurológico y, según informe médico, probable demencia de tipo alzhéimer.

Al considerar que esta persona se encontraba en situación de desamparo, la Consejería de Familia y Asuntos Sociales de la Comunidad de Madrid estimó necesario solicitar el ingreso involuntario y posterior valoración de la Comisión Judicial correspondiente, que ratificó la necesidad de ingreso en una residencia de mayores (08008683).

9.1.3.2. Ayuda a domicilio

Los servicios de asistencia a domicilio ofrecen una ayuda personal y/o determinados servicios en el domicilio de ciertos ciudadanos (personas mayores, discapacitados, enfermos, familias desestructuradas, etc.), cuya independencia funcional se encuentra

limitada o que atraviesan una situación de crisis personal o familiar, con las ventajas de la atención en el medio habitual.

Los servicios de ayuda a domicilio a las personas mayores se planifican de manera individualizada para cada caso, tienen un carácter preventivo y rehabilitador, y ofrecen un conjunto de servicios profesionales consistentes en la atención personal y doméstica, y el apoyo psicosocial y familiar y de relaciones con el entorno, y se prestan en el domicilio de la persona mayor que lo precise.

Ante la habitual insuficiencia de recursos para atender la creciente demanda, deben establecerse mecanismos para su distribución equitativa, dando prioridad a los casos más graves. A este fin, se tienen en cuenta ciertos factores para la concesión del servicio, como la autonomía personal, la situación socio-familiar o la situación económica.

Hasta la aprobación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, no existía en el ámbito de los servicios sociales una norma que estableciera unas prestaciones mínimas a nivel estatal. Desde la entrada en vigor de esta ley, una vez obtenida la calificación de dependiente, ésta genera un derecho subjetivo a las prestaciones que contemple el Plan individual de atención.

En este contexto, una ciudadana de 75 años exponía que, desde hacía 5 años, venía recibiendo el servicio de ayuda a domicilio 4 horas a la semana, y que, tras pasar las vacaciones con sus hijos, los Servicios Sociales de Villaverde Alto le informaron de que el servicio quedaba suspendido por falta de presupuesto. Por ello, solicitaba la reposición del servicio y una explicación motivada de la suspensión del mismo.

El Área de Gobierno de Familia y Servicios Sociales del Ayuntamiento de Madrid respondió que se había producido un aumento considerable de la demanda, después del verano, por lo que se procedió a revisar los servicios asignados, atendiendo en primera instancia a aquellas personas que requiriesen atenciones de tipo personal. Por ello, se instaba a la interesada, ante su solicitud de que se le concediese el servicio de ayuda a domicilio, a que se dirigiera a los servicios sociales de su distrito para su valoración.

El Defensor del Pueblo señaló al respecto que no se trataba de una nueva solicitud cuya concesión pudiera estar sometida a la aplicación de la puntuación mínima establecida en el baremo de acceso a la prestación, sino del cese de la misma sin notificación ni justificación razonable, y sin facilitar a la interesada medio alguno de alegación o defensa de sus derechos. Además, revisado el Decreto 88/2002, por el que se regula la prestación de ayuda a domicilio, en el marco de la Ley 11/2003, de Servicios Sociales de Madrid, no se contempla el cese en el servicio por razones de limitación presupuestaria, aun cuando su concesión inicial pudiera estar condicionada por dichos motivos.

En otro orden de cosas, esta Institución señalaba que toda actuación de la Administración debe estar sometida a las normas de derecho administrativo que impiden a los órganos competentes actuar en contra de sus propios actos, es decir, en el caso que nos ocupa, ese Ayuntamiento no puede dejar sin efecto la prestación de un servicio que le fue reconocido a la interesada, sin, al menos, dictar una resolución motivada tal como exige el artículo 54 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Las actuaciones se dieron por finalizadas al comprobar que la interesada había vuelto a recibir el servicio, por lo que el problema planteado había quedado resuelto (07035888).

Varios ciudadanos más se han dirigido a esta Institución denunciando la interrupción, sin aviso previo, del servicio de ayuda a domicilio que se venía prestando a personas de avanzada edad, situación que al parecer afectaría a un gran número de personas en el municipio de Madrid. El Defensor ha iniciado actuaciones con el Ayuntamiento de esta ciudad que todavía se encuentran en curso (08018631, 08019543 y 08018696).

En otro caso, una ciudadana manifestaba que, en el mes de marzo de 2006, se había estimado favorablemente su solicitud de servicio de ayuda a domicilio, solicitado con vistas a la intervención quirúrgica a la que debía someterse en junio de 2006. No obstante lo anterior, y a pesar de que efectivamente fue operada, no había tenido noticia alguna de la fecha en que se haría efectiva la ayuda reconocida.

En la información facilitada a la interesada y a esta Institución por la Diputación Provincial de Ávila, se señalaba que la solicitud continuaba en lista de espera, al estar cubierto el número total de prestaciones disponible y a expensas de su aprobación para la concesión real del servicio.

Esta Institución entendió que las citadas actuaciones limitaban el derecho de la interesada a la defensa de sus intereses. En consecuencia, se estimó la conveniencia de remitir una recomendación a la Diputación Provincial de Ávila, a fin de que se adoptasen las medidas necesarias para dictar resolución motivada en las solicitudes de servicio de ayuda a domicilio en las que se hiciese constar, además de la estimación favorable de la solicitud, la puntuación asignada por cada uno de los conceptos valorados conforme al baremo aplicable; que dicha resolución fuese notificada a los interesados, con indicación de los recursos que pueden interponer contra la misma, y que, asimismo, se valorase la oportunidad y conveniencia de facilitar a los interesados información, tan amplia como sea posible, sobre el lugar que ocupan en la lista de espera y sus posibles expectativas sobre su incorporación efectiva a la prestación.

En contestación a la mencionada recomendación, la Diputación Provincial señaló que lo que se notifica es simplemente la estimación o valoración de su solicitud, advirtiendo que queda en lista de espera, por lo que tal notificación debe considerarse un mero y puro acto de trámite dentro del procedimiento que se sigue para la concesión del servicio de ayuda a domicilio. No obstante, aceptaba la recomendación por lo que se refiere a la resolución con estimación o denegación del servicio.

Otro servicio que se ofrece en el marco del propio domicilio es el de la teleasistencia.

En una queja presentada ante esta Institución, el interesado exponía que no le había sido instalado el servicio de teleasistencia al no tener línea contratada con la compañía Telefónica. Por parte del Ayuntamiento de Madrid se informó al interesado de que el proveedor telefónico contratado podía presentar algunas incompatibilidades tecnológicas que podrían tener como consecuencia un funcionamiento imperfecto de dicho servicio. Además, se participó que, en la fecha de remisión del informe, el interesado ya se encontraba dado de alta en el servicio solicitado.

En el presente caso, se puso de manifiesto que la información adecuada resulta imprescindible para evitar posibles problemas a los usuarios de este servicio. Debe

hacerse hincapié en este aspecto, puesto que cada vez son más los usuarios de telefonía que han ido cambiando de operador, y si el nuevo operador no les avisa de la circunstancia descrita y el usuario del servicio no avisa a la Administración de que ha cambiado de operador, se puede producir un funcionamiento inadecuado en el servicio de teleasistencia (08015017).

9.1.3.3. Prestaciones económicas

Las incidencias en la tramitación y gestión de las prestaciones y recursos solicitados puede ocasionar quejas de los ciudadanos. Es el caso de una ciudadana que manifestaba su descontento por las demoras e incidencias en la tramitación, por parte de la Dirección General del Mayor de la Consejería de Familia y Asuntos Sociales de la Comunidad de Madrid, de la solicitud de la "ayuda a familias que atienden en su domicilio a personas mayores en situación de dependencia", presentada por su padre como cuidador de su esposa, enferma de alzhéimer.

Después de presentar la mencionada solicitud, con fecha de 1 de marzo de 2006, le fue requerida la entrega de cierta documentación. Tras el envío de dichos documentos, el transcurso de aproximadamente un año sin recibir comunicación alguna, y solicitar información telefónica al respecto en numerosas ocasiones, en mayo de 2007 le comunicaron que la solicitud estaba pendiente de la misma documentación que ya fue requerida y aportada en su día, y que una vez más se volvió a presentar. Tras nuevos intentos de recabar información acerca del estado del expediente, en julio de 2007 se le participa el extravío del mismo, por lo que se presenta presencialmente copia completa de la documentación. En el momento de dirigirse a esta Institución, no había recibido la mencionada ayuda ni ninguna notificación al respecto.

La Consejería de Familia y Asuntos Sociales participó que, desde el Servicio de Programas Alternativos a la Institucionalización se procedería a tomar las medidas pertinentes para solucionar el caso planteado, concediéndose finalmente en abril de 2008 la ayuda económica solicitada en marzo de 2006.

En consecuencia, se dieron por finalizadas las actuaciones iniciadas. No obstante lo cual, dadas las incidencias ocurridas en la tramitación del expediente en cuestión, se formuló a la citada consejería un recordatorio del deber legal que le concierne de disponer lo necesario para evitar y eliminar toda anormalidad en la tramitación de procedimientos. Asimismo se le recordó el deber legal de actuar de acuerdo con el principio de eficacia reconocido en el artículo 103 de la Constitución Española (07027739).

9.1.4. Situación de dependencia

Las enormes expectativas generadas en la población tras la aprobación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia y sobre la puesta en marcha del sistema para la autonomía y atención a la dependencia (SAAD), comportaron una presentación masiva de solicitudes para la valoración y el reconocimiento de la situación de dependencia.

Esta puesta en marcha del sistema ha requerido, sin duda, un importante esfuerzo por parte de las administraciones responsables, que se han visto desbordadas por las previsiones e incapaces, en la mayor parte, de reconocer las prestaciones en los plazos establecidos por la disposición final primera de la ley, según la cual, durante el año 2007 deberían recibir las prestaciones correspondientes las personas valoradas en el grado III, de gran dependencia, niveles 1 y 2. Y en el año 2008, comenzarían a reconocérseles a las personas valoradas en grado II, de dependencia severa, nivel 2.

En este sentido, de las quejas recibidas durante el año 2008 se desprende que al cierre del presente informe todavía hay un considerable número de ciudadanos que, aun teniendo una gran dependencia, no han conseguido, a 31 de diciembre de 2008, ver reconocido su derecho. El número más significativo de ciudadanos que a nivel individual han solicitado la intervención del Defensor del Pueblo ante la falta de reconocimiento de sus derechos, e incluso, en muchos casos, de información sobre la tramitación de su expediente, corresponden a las comunidades autónomas de Madrid y Valencia, que juntas superan el 50 por ciento de las reclamaciones sobre esta materia.

Al tiempo que se han tramitado las reclamaciones individuales y, con el fin de tener una visión general de los problemas más destacados, el Defensor del Pueblo ha continuado recabando, con carácter general, información a todas las comunidades autónomas sobre las dificultades más destacadas para la plena aplicación de la ley.

Por otra parte, en la reunión anual que celebran el Defensor del Pueblo y los comisionados parlamentarios de las comunidades autónomas, a fin de coordinar sus actuaciones, se prestó una atención especial a los problemas de implantación y las lagunas detectadas en la puesta en funcionamiento de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia.

Por ello, a continuación se sintetizan las cuestiones más reiteradas, tanto en los informes de las distintas administraciones como en las citadas jornadas de coordinación:

En primer lugar, las dificultades surgidas en cuanto al desarrollo normativo de la ley y la aplicación que en cada comunidad autónoma debe realizarse de la misma, han tenido que ver con la demora para el buen funcionamiento del sistema.

La ley contempla la participación del beneficiario en el sistema, que se determinará en función del tipo de servicio que perciba, el coste del mismo y la capacidad económica del solicitante. Sin embargo, no define estos términos sino que los traslada al Consejo Territorial. Dicho Consejo debería haber definido lo que considera capacidad económica personal, en función de la renta y el patrimonio, y determinado el sistema de copago con criterios de justicia social para todo el territorio nacional. Hasta el 17 de diciembre de 2008, no se publicó en el *Boletín Oficial del Estado* el Acuerdo del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (en adelante, SAAD) sobre determinación de la capacidad económica del beneficiario y sobre los criterios de participación de éste en las prestaciones del SAAD. Por ello al cierre de este informe no se dispone de datos prácticos sobre su aplicación, ni sobre el desarrollo o adaptación que cada comunidad autónoma hará del mismo.

No obstante, cabe señalar que el acuerdo recoge únicamente unos criterios con escasa concreción que dejan un amplio margen a la determinación de la capacidad económica personal por cada comunidad autónoma, lo que podría introducir diferencias carentes de justificación entre los ciudadanos de los distintos territorios.

En el mismo sentido, las administraciones autonómicas han venido demandando el acuerdo del Consejo Territorial que facilite la acreditación de empresas, servicios y entidades previsto en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia. Como en el caso anterior, el *Boletín Oficial del Estado* de 17 de diciembre de 2008, publicó el acuerdo que contempla unos criterios mínimos para garantizar la adecuación y calidad de los distintos servicios contemplados en la ley.

Por otra parte, según establece la disposición adicional cuarta del Real Decreto 504/2007, de 20 de abril, transcurrido el primer año de aplicación del baremo aprobado en dicha norma, debería haberse procedido a la evaluación de los resultados obtenidos y propuestas las modificaciones que se estimen procedentes. A este fin se ha creado, en el seno del Consejo Territorial, la Comisión Técnica de coordinación y seguimiento de la aplicación del baremo de valoración de la situación de dependencia, cuya finalidad es garantizar la aplicación uniforme en todo el territorio nacional del citado baremo de valoración. Sin embargo las mejoras y propuestas planteadas en los grupos de trabajo de la referida Comisión Técnica no han llegado a ser aprobadas.

En cuanto a la aplicación práctica, alguna comunidad autónoma resalta la falta de concordancia entre los datos facilitados por las administraciones autonómicas y los publicados por el Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO), atribuyéndola a las dificultades de la aplicación informática estatal, la cual, según manifiestan distintas administraciones, ha rechazado en numerosas ocasiones la información remitida desde otras aplicaciones informáticas.

La Base de datos estatal, SISAAD, es una herramienta que se ha tenido que ir adaptando y modificando a partir de los problemas prácticos surgidos en las distintas comunidades autónomas. Desde problemas de conexión de distintas zonas que carecen de los requisitos estructurales necesarios, desconexiones de la línea que impiden trabajar en el sistema, imposibilidad de trabajar simultáneamente varios profesionales o incluso problemas de cobertura de red, o de incompatibilidad de las aplicaciones utilizadas. Algunas administraciones señalan que han tenido que crear y alimentar aplicaciones informáticas paralelas para conocer el estado de tramitación de los expedientes, ya que el sistema no ofrece los listados necesarios y los que sí están instalados en el programa tienen numerosos errores. Todo ello hace que se dupliquen las tareas con la consecuente necesidad de incremento de personal o demora en los trámites.

Por otra parte, entre las cuestiones que dificultan la ejecución de la ley se destaca la falta de operatividad en el sistema establecido por la Agencia Estatal de Administración Tributaria (en adelante, AEAT) o el Registro de Prestaciones Públicas, para suministrar información a las comunidades autónomas que requieren obtener datos económicos de los beneficiarios. En particular, no es posible recibir la información referente a las rentas exentas del impuesto sobre la renta de las personas físicas, junto con el resto de información económica que facilita la AEAT, pese a que este organismo dispone de dicha

información. Esto obliga a acudir al registro de prestaciones públicas, que, a su vez y entre otros inconvenientes, sólo facilita información del año actual y no de los anteriores, que son los computables en este procedimiento.

En otro orden de cosas, algunas comunidades autónomas consideran que los convenios de colaboración firmados con la Administración General del Estado adolecen de falta de estabilidad y de garantías para propiciar la equidad y eficiencias exigibles. La Ley 39/2006 establece en su artículo 32 la financiación del sistema y contempla un régimen de cooperación y financiación mediante convenios, pero éstos se extenderán sólo hasta el año 2015, según su disposición transitoria primera. Al mismo tiempo, la práctica totalidad de las comunidades autónomas consideran insuficiente la financiación por parte de la Administración General del Estado al suponer que la misma se establece en razón de cada persona valorada y de acuerdo con su grado y nivel, mientras que el coste real del Sistema recae en los servicios y prestaciones que corresponden a cada persona independientemente de su grado y nivel de dependencia.

Hasta el momento, el mayor volumen de quejas de ciudadanos hace referencia a la demora en la valoración y posterior aprobación del Programa individual de atención (PIA), en el que queden plasmadas las prestaciones o servicios reconocidos a cada persona. En este sentido, cabe destacar el significativo número de interesados que han fallecido a lo largo de este proceso y cuyos descendientes, según la comunidad autónoma en la que residan, podrán ver o no reconocidos los derechos que a aquel le hubieran correspondido, al menos, desde la fecha de la solicitud. El tratamiento a estas situaciones difiere en cada comunidad autónoma en función de la interpretación que se haga de la ley.

Así, de acuerdo con la información facilitada por la Consejería de Bienestar Social de la de Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, dicha consejería ha optado por considerar como criterio general que los derechos que otorga el Sistema de Atención a la Dependencia, han de ser reconocidos desde la fecha de solicitud del interesado. En el caso de fallecidos se continúa con el procedimiento, siempre que los herederos de forma fehaciente insten dicha continuidad. Dependiendo del momento del fallecimiento así se prevé que sea posible el reconocimiento de derechos transmisibles a los herederos o no. Si fallece sin que se haya realizado la valoración del grado y nivel no es posible efectuar el reconocimiento de prestación alguna, ya que no se dispone del dato del grado y nivel de dependencia. En caso de que el fallecimiento se produzca en momento posterior a la valoración de grado y nivel, sí se resolverá dicho grado y nivel y mediante los informes oportunos, se reconocerán las prestaciones que le hubieran correspondido (previa declaración de herederos), siempre que se trate de prestaciones económicas o servicios prestados al fallecido cuantificables económicamente.

En el mismo sentido, la Región de Murcia considera que siempre que el fallecimiento del solicitante se haya producido con posterioridad a la visita domiciliaria del baremador es posible determinar el grado de dependencia y, en consecuencia, también sería posible tramitar y conceder los posibles derechos generados. Se trata en cualquier caso de un expediente distinto para el que la Administración ha previsto un modelo de solicitud de prestaciones devengadas y no percibidas. Puede ser solicitado por un representante de la comunidad hereditaria y el trámite y documentación son diferentes según se trate de herederos forzosos o no.

De forma similar, la Comunidad de Madrid y la Junta de Castilla y León diferencian cuando el fallecimiento se produce antes de la valoración de la situación de dependencia, supuesto en el que no es posible continuar con la tramitación, de aquellos casos en que el fallecimiento se produce con posterioridad a la valoración de la situación de dependencia. En estos casos, cuando sea posible, se reconocerán las prestaciones que se hayan podido generar con carácter retroactivo.

Interpretación contraria a la anterior es la que realiza la Dirección General de los Servicios Jurídicos del Gobierno de La Rioja. En esta comunidad entienden que en aquellos casos en los que el beneficiario haya fallecido "no existe un derecho consolidado, sino una expectativa de derecho".

En la Consejería para la Igualdad y el Bienestar Social de la Junta de Andalucía, se entiende que hasta que no se produce la aprobación del Programa individual de atención no tiene lugar el reconocimiento de los servicios o prestaciones y, por tanto, si la persona reconocida en situación de dependencia, que es a la que corresponde la titularidad de los derechos, fallece antes de que se apruebe el PIA, no debe continuar el procedimiento. Dicho criterio encuentra su fundamento, entre otros, en el artículo 15.3 del Decreto de Andalucía 168/2007, de 12 de junio, que recoge lo siguiente: "La eficacia de la resolución de reconocimiento de la situación de dependencia quedará demorada hasta la aprobación del correspondiente Programa Individual de Atención".

El Gobierno de Cantabria reconoce el derecho a la prestación económica a aquellos usuarios con los que se ha realizado la negociación de su Plan individualizado de atención, antes de producirse el fallecimiento; no reconocen la retroactividad si el fallecimiento ha ocurrido antes de resolverse el PIA, pues se entiende que no se ha resuelto ningún servicio o prestación a la que se tenga derecho.

Del mismo modo, la Consejería de Bienestar Social, Juventud y Vivienda del Gobierno de Canarias considera que la efectividad del derecho a los servicios y prestaciones de dependencia queda suspendida hasta la aprobación por la Dirección General de Bienestar Social del Programa Individual de Atención, en el que se determinarán las modalidades de intervención más adecuadas a las necesidades de la persona beneficiaria de entre los servicios y prestaciones económicas previstos para su grado y nivel, con la participación, previa consulta y, en su caso, elección entre las alternativas propuestas, de la persona beneficiaria y, en su caso, de su familia o entidades tutelares que le representen. Por ello, cuando no se ha iniciado el PIA y no se ha realizado el trámite de consulta, consideran que no hay derecho a servicios o prestaciones aunque exista resolución de reconocimiento de grado y nivel.

Una posición intermedia es la adoptada por la Junta de Extremadura, que reconoce los derechos de los causahabientes únicamente en aquellos supuestos en que se haya elaborado el Programa individual de atención y hayan sido aceptados por el interesado los servicios y prestaciones a los que tiene derecho, con independencia de que no haya quedado formalizado en la respectiva resolución antes de su fallecimiento. En estos casos se tomarán como fechas de efectos la de presentación de la solicitud y la de fallecimiento del interesado.

Esta breve exposición, sobre el criterio aplicado por cada comunidad autónoma en materia de reconocimiento del derecho, pone de manifiesto, por sí misma, la disparidad

que se está produciendo en la interpretación de las cuestiones concretas que plantea esta ley; cuestiones que, en criterio del Defensor del Pueblo, deberían ser tratadas en el seno del Consejo Territorial para procurar una aproximación, al menos en las cuestiones básicas, que permita afirmar que todos los ciudadanos en situación de dependencia tienen los mismos derechos como preconiza la exposición de motivos de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia.

Otro de los problemas que se han destacado, fundamentalmente, por las diferencias que pueden surgir en la aplicación de la ley, es la carencia de desarrollo del modelo de prestaciones. La intensidad y régimen de incompatibilidades de los posibles servicios o prestaciones a reconocer en el Programa individual de atención requiere el correspondiente desarrollo normativo y, hasta el momento, no todas las comunidades autónomas han concretado dicho régimen y, de entre las que lo han establecido, no todas lo contemplan con la misma intensidad.

Para ilustrar esta situación se puede citar la actuación de la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social de Andalucía que constató cómo la rigurosa aplicación de su Orden de 3 de agosto de 2007, podía causar, en ocasiones como la planteada ante esta Institución, perjuicios a los interesados que veían cómo en el nuevo PIA se reducían las prestaciones que recibían con anterioridad a la entrada en vigor de la ley.

La situación de indefensión en que quedaban las personas dependientes que requerían más de un servicio, para poder continuar en su medio familiar, aconsejó la modificación de la norma. La nueva Orden, de 7 de marzo de 2008, modificó las anteriores y amplió el régimen de compatibilidad de servicios y prestaciones previstos en los supuestos de personas que tengan reconocido el grado III de gran dependencia, en cualquiera de sus niveles, o el grado II dependencia severa, en su nivel 2.

Con la nueva disposición las personas que lo requieran pueden recibir un servicio de centro de día y un servicio de ayuda a domicilio o, en su defecto, la prestación económica vinculada a este servicio, con el fin de facilitar su asistencia al centro. En estos supuestos, la intensidad del servicio de ayuda a domicilio es de 22 horas mensuales de lunes a viernes. Además, la disposición adicional única de esta orden dispone que, aquellos casos en los que habiéndose aprobado el correspondiente PIA pudieran estar afectados por la norma, serán revisados a instancia de la persona interesada, a fin de, si procede, reconocerles el servicio de ayuda a domicilio, en los términos establecidos. Además, a partir de la aprobación del Programa individual de atención, previsto en el artículo 29 de la ley, a las personas en situación de dependencia se les reconoce un derecho subjetivo a recibir los recursos determinados, lo que supone una mayor seguridad respecto a las prestaciones sociales que recibían con anterioridad (08013546).

Resulta de interés, también, dejar constancia del desarrollo reglamentario llevado a cabo para dar cobertura a las situaciones de dependencia de los emigrantes retornados a nuestro país. El artículo 5 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Protección de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, exige a los solicitantes una residencia mínima de cinco años en territorio español. Precisamente, con el fin de dar cobertura a la situación de los emigrantes y sus hijos nacidos en el extranjero,

el apartado 4 del citado artículo 5 insta al Gobierno a establecer las condiciones de acceso al Sistema de atención a la dependencia de los emigrantes españoles retornados.

Pues bien, a través de la disposición adicional única del Real Decreto 727/2007, de 8 de junio, sobre criterios para determinar las intensidades de protección de los servicios y la cuantía de las prestaciones económicas de la Ley 39/2006, se establece que los emigrantes retornados –de acuerdo con la Ley 40/2006, de 14 de diciembre, del Estatuto de la ciudadanía española en el exterior, cuyo artículo 2.1.c) señala que es aplicable a los españoles de origen que retornen a España para fijar su residencia, siempre que ostenten la nacionalidad española antes del regreso–, podrán acceder a prestaciones asistenciales con igual contenido y extensión que las prestaciones y ayudas económicas reguladas en la ley.

En estos casos, corresponderá a la comunidad autónoma de residencia del emigrante retornado la valoración de la situación de dependencia, el reconocimiento del derecho, en su caso, y la prestación del servicio o pago de la prestación económica que se determine en el Programa individual de atención. Las prestaciones se reconocerán siempre a instancia de los emigrantes españoles retornados y se extinguirán, en todo caso, cuando el beneficiario, por cumplir el período exigido de residencia en territorio español, pueda acceder a las prestaciones del Sistema para la autonomía y atención a la dependencia (08003246).

Por otra parte, se han puesto de manifiesto las dificultades que proceden de la aparición de incidencias no contempladas específicamente en la normativa desarrollada. Por ejemplo, se plantean dificultades con el manejo de traslados de una comunidad a otra dentro del Estado español: personas que habiendo presentado solicitud de reconocimiento de dependencia en la comunidad de origen se trasladan a otra comunidad antes de haber sido valoradas; expedientes de personas que teniendo reconocido grado y nivel llegan de otra comunidad antes de que se aprobara el Programa individual de atención.

La dificultad de estas situaciones se incrementa en el caso de los dependientes que conviven y requieren del cuidado, en períodos alternativos, con familiares residentes en diferentes comunidades autónomas. Por ello debería regularse la posibilidad de exportar las prestaciones al cuidador familiar que en cada período atienda al dependiente (07030702).

Teniendo en consideración el significativo número de solicitudes a valorar y la aplicación progresiva de la ley, en virtud de la cual, en el año 2007 les corresponden las prestaciones a las personas valoradas en el grado III de gran dependencia, niveles 1 y 2, y en el año 2008 comenzarían a reconocerse las prestaciones a las personas valoradas en grado II de dependencia severa, nivel 2, la Consejería de Bienestar Social de Valencia no dio contestación a la solicitud de valoración de la situación de dependencia de algunos ciudadanos. En el informe remitido a esta Institución se justificaba el haber dejado en suspenso la tramitación de la solicitud cuando, de una primera valoración de los datos del expediente, pudiera deducirse que les correspondería un grado moderado y, por tanto, el reconocimiento de las prestaciones y/o servicios previstos en la ley no tendrían efectividad en el ejercicio presente.

En estos casos, se dejaba en suspenso la valoración, sin comunicación alguna al interesado, hasta el último trimestre del año anterior al de implantación fijado para el

referido grado y nivel –que podría llegar hasta 2014–, se pondría en contacto con los interesados a fin de continuar la tramitación de su expediente y proceder a aprobar su programa individual de atención y consiguiente reconocimiento de las prestaciones que les pudieran corresponder.

El Defensor del Pueblo, aun comprendiendo las dificultades de gestión que el elevado número de solicitudes ha originado para las administraciones públicas implicadas, no puede compartir el criterio expuesto ya que el artículo 42.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común establece la obligación que tienen las administraciones públicas de dictar resolución expresa, sobre cuantas solicitudes se formulen por los interesados, sin que pueda optar por resolver expresamente o dejar de hacerlo aplicando la figura del silencio administrativo.

Las actuaciones se concluyeron al comunicar la referida Administración la aceptación del criterio de esta Institución, y en consecuencia, la activación de la tramitación de las actuaciones tendentes a la resolución de las solicitudes de valoración de la situación de dependencia de las personas interesadas (08007312).

La notable demora en resolver los recursos de alzada contra la valoración de dependencia, que en el caso de la Consejería de Política Social, Mujer e Inmigración de la Región de Murcia había superado los diez meses, al constatar que el recurso presentado, el 1 de agosto de 2007, fue resuelto por riguroso orden de incoación, el 4 de junio de 2008, hizo necesario formular recordatorio del deber legal de adoptar las medidas oportunas para remover los obstáculos que impidan, dificulten o retrasen el ejercicio de los derechos de los interesados o el respeto a sus intereses legítimos, disponiendo lo necesario para evitar y eliminar toda anormalidad en la tramitación de los expedientes (08006425).

Entre los aspectos especialmente positivos a destacar de la puesta en marcha del Sistema para la autonomía y atención de la dependencia, la Vicepresidencia de la Igualdad y del Bienestar de la Junta de Galicia señala que el incremento y desarrollo del Servicio Gallego de Atención a la Dependencia, supone una gran oportunidad para completar un nuevo escenario de prevención, promoción de la autonomía personal y atención de las personas en situación de dependencia. Todo ello influye muy positivamente en la evolución del mercado de trabajo gallego revelándose como el principal impulsor de empleo de la actualidad. Por ello se está potenciando un importante aumento de la cobertura de los recursos de la red de servicios sociales, y creando nuevos servicios y prestaciones que permitan avanzar en el ejercicio del derecho subjetivo con todas las garantías (07030706).

El Defensor del Pueblo quiere incidir en la importancia de reforzar los recursos destinados tanto a la valoración y resolución de los expedientes de situación de desamparo, como al incremento sustancial de servicios y centros de atención social, a fin de conseguir el objetivo de la ley y a adecuarse a sus previsiones. A este respecto, en los informes monográficos elaborados por esta Institución sobre la situación de los discapacitados en nuestro país, sobre la atención a las personas con daño cerebral sobrevenido y sobre atención sociosanitaria, y en los informes de gestión de años anteriores, se ha destacado la necesidad de aumentar en número suficiente los servicios de apoyo, y las plazas en

centros de día y residenciales tanto para las personas mayores como para discapacitados físicos o psíquicos gravemente afectados.

La Ley de Promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia da preferencia a la prestación de servicios adecuados a las necesidades de cada individuo, frente a las prestaciones económicas que se concederán con carácter excepcional. No obstante, ante la insuficiencia de los dispositivos y recursos de servicios sociales afectos a esta finalidad, en los primeros momentos de la implantación de la referida ley, las prestaciones económicas están adquiriendo un mayor protagonismo del que la ley les otorga.

A tenor de cuanto antecede, esta Institución estima que fomentar la formación en las diversas áreas de atención a las personas dependientes permitiría no sólo paliar algunas de las deficiencias en el colectivo de las personas sin empleo, sino también abrir nuevos cauces en las políticas activas de empleo de un sector de los desempleados.

Del mismo modo resulta necesario implantar medidas de apoyo y formación a los cuidadores, profesionales y no profesionales. Teniendo en cuenta que en el futuro crecerá la demanda de servicios profesionales, y que, como consecuencia de los cambios sociales, cada vez será más difícil disponer de asistencia no profesional, deberían fomentarse las actuaciones, tendentes a potenciar las cualificaciones del personal destinado a llevar a cabo las valoraciones y los cuidados profesionales y no profesionales.

Para terminar, parece de interés dejar constancia a continuación de las conclusiones acordadas, tras el estudio y debate sobre la implantación y desarrollo inicial del recientemente creado Sistema de Dependencia, en el seno de las 23 Jornadas de Coordinación de Defensores del Pueblo, celebradas en el Principado de Asturias.

"La asunción de una efectiva corresponsabilidad por parte de todas las administraciones públicas competentes en la implantación y desarrollo del sistema creado por la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, a fin de garantizar el cumplimiento del principio constitucional de igualdad en el disfrute del derecho a las prestaciones básicas que conforman el nivel mínimo del Sistema de Dependencia, instando para ello a la adopción en el seno del Consejo Territorial de los acuerdos necesarios en aquellas materias que, por imperativo legal, determinan la propia configuración del derecho subjetivo creado.

Asimismo, y sin perjuicio de la evidente complejidad que conlleva la implantación y desarrollo inicial del recientemente creado Sistema de Dependencia, conscientes de la trascendencia social que supone la creación del nuevo derecho subjetivo, cabe demandar de las administraciones públicas competentes que extremen el rigor en la adopción de todas aquellas medidas normativas, organizativas y funcionales que, aun eventualmente dotadas de carácter temporal o coyuntural para asumir la gestión inicial del sistema, puedan sin embargo comprometer o distorsionar su futura e imprescindible consolidación.

Cabe exigir una continua autoevaluación en el desarrollo del Sistema de Dependencia y en la calidad de los servicios que lo integran, corrigiendo y reorientando la gestión en aquellos supuestos en los que se detecten disfunciones, tales como pueden ser los detectados en los momentos iniciales y que fundamentalmente se concretan en los siguientes:

— La necesidad de potenciar y mejorar la calidad de la información y orientación que se suministra, especialmente en relación con el acceso al sistema en donde cabe exigir una coordinación efectiva de los mecanismos que orientan dicho acceso.

— La necesidad de acometer una mejora en los tiempos de respuesta entre la solicitud y la materialización del servicio o prestación, debiendo, asimismo, subsanarse la general ausencia normativa de una previsión instrumental que posibilite la adopción temporal de respuestas en caso de situaciones de acreditada emergencia.

— La necesidad de incorporar medidas que prevean la evolución y tendencia de la situación de dependencia personal inicialmente valorada y apreciada, arbitrando instrumentos que garanticen una gestión unitaria del expediente personal y de su seguimiento evolutivo."

9.1.5. Otras situaciones de necesidad

Con motivo del cierre temporal del Programa de atención de acogida temporal a la población subsahariana, del Ayuntamiento de Madrid, en enero de 2008, el Defensor del Pueblo estimó la procedencia de abrir una queja de oficio con el citado Consistorio.

Según las noticias de las que disponía esta Institución, el Ayuntamiento convocó el concurso para la prestación del mencionado servicio en el verano de 2007, y adjudicó el contrato el día 28 de diciembre a la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR). No obstante, ante la imposibilidad de que la nueva entidad adjudicataria pudiera hacerse cargo del servicio a partir del 1 de enero de 2008, el Ayuntamiento suscribió un convenio de colaboración con Cruz Roja hasta que CEAR pusiese en marcha el nuevo servicio, con las consiguientes dudas de que Cruz Roja pudiera, con tan escaso margen de tiempo, afrontar con eficacia la intervención social sobre el colectivo de inmigrantes subsaharianos.

Por otra parte, parece que la empresa hasta entonces adjudicataria se ofreció a continuar el servicio durante un mes más para facilitar la nueva adjudicación del contrato de gestión, posibilidad que habría sido rechazada por el citado Consistorio.

En relación con este mismo asunto, el Grupo Municipal de Izquierda Unida del Ayuntamiento de Madrid presentó una queja en esta Institución.

A requerimiento del Defensor del Pueblo, y a lo largo de varios informes, el Ayuntamiento de Madrid detalló las gestiones realizadas por el Departamento de Inmigración con los equipos técnicos de CEAR y Cruz Roja para la continuidad del proyecto, asegurando que los usuarios atendidos pudieran disponer de todos los servicios adecuados para dar respuesta a su problemática: además del alojamiento, atención psicosocial, asesoramiento jurídico, aprendizaje intensivo del idioma y alfabetización e información de carácter social y laboral. Asimismo, se reconoció que la demora en la adjudicación del contrato se debió a diversas circunstancias derivadas del procedimiento de contratación administrativa.

Tras comprobar que los servicios se estaban prestando adecuadamente, se procedió al cierre de las investigaciones, sin perjuicio de subrayar que las dilaciones en el procedimiento de adjudicación obstaculizaron la intervención social desarrollada con el colectivo destinatario del servicio.

En efecto, es evidente que la gestión de un programa de semejante envergadura –900 expedientes de intervención– por tres entidades diferentes en cuestión de pocos meses, y con poco tiempo de planificación, redunda en inevitables interrupciones y alteraciones en la intervención social desarrollada con el colectivo destinatario del servicio, que resultan de especial gravedad por tratarse de un programa cuyo objetivo es proporcionar a los inmigrantes una estabilidad residencial y personal, de cara a su integración sociolaboral.

Por todo lo expuesto, el Defensor del Pueblo consideró necesario formular al Ayuntamiento de Madrid el recordatorio del deber legal de cumplir con lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que establece que 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, 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 intereses legítimos, disponiendo lo necesario para evitar y eliminar toda anormalidad en la tramitación de procedimientos.

Asimismo, se le recordó el deber legal de actuar de acuerdo con el principio de eficacia reconocido en el artículo 103 de la Constitución Española (08000539 y 08000811).

9.2. Seguridad Social

9.2.1. Campo de aplicación, afiliación, altas y bajas

En los informes correspondientes a los años 2002, 2005 y 2007 se han venido recogiendo las actuaciones desarrolladas ante la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social, en relación con el cumplimiento de la previsión contenida en la disposición adicional decimoctava de la Ley 55/1999, de 20 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social, al haberse superado con exceso el plazo máximo de seis meses establecido en la misma para determinar los derechos de los afectados por la extinción, con efectos 1 de enero de 2002, del régimen de previsión de los médicos de entidades aseguradoras de asistencia médico-farmacéutica y de accidentes de trabajo y su integración en la Seguridad Social. Algunas de las personas interesadas que, en su momento, formularon queja sobre dicho asunto, se han vuelto a dirigir a la Institución, poniendo de relieve los graves perjuicios económicos que les ocasiona la falta de reconocimiento del período cotizado a la previsión sanitaria nacional y las consecuencias que de ello se derivan, a efectos del reconocimiento del derecho a las pensiones que les puedan corresponder y de la determinación de sus importes.

En consecuencia, se planteó de nuevo la citada cuestión a la dirección general mencionada, la cual en un nuevo informe manifestaba que, de manera conjunta, los

Ministerios de Economía y Hacienda, y de Trabajo e Inmigración, habían elaborado un proyecto de real decreto en el que se regulaba tal previsión, encontrándose pendiente del preceptivo dictamen del Consejo de Estado, con lo que, finalmente, quedaría solventada dicha problemática (0109967).

En menor número que años anteriores, han seguido recibiéndose quejas en las que los interesados mostraban su desacuerdo con los datos de las altas y bajas en la Seguridad Social, que figuraban en los informes de vida laboral emitidos por la Tesorería General de la Seguridad Social, debido a los errores detectados en las fechas de dichas altas y en los efectos dados a las mismas, y a no constar en ellos determinados períodos en los que se había ejercido actividad laboral, aportando documentación y datos acreditativos de tal circunstancia. Algunas de dichas quejas han sido admitidas a trámite, ante el mencionado servicio común de la Seguridad Social, ya que las personas interesadas alegaban que en los períodos de inexistencia de alta, además de haberse confirmado los trabajos realizados y el cumplimiento de las formalidades establecidas en la emisión de los partes de alta y baja por las empresas responsables o los propios trabajadores, se habían ingresado las cotizaciones correspondientes.

En los informes emitidos al respecto, además de exponer las circunstancias concurrentes en cada caso y los distintos trámites administrativos seguidos al efecto, se señalaba que se ha atendido a la pretensión de los interesados, añadiéndose a los informes de vida laboral los períodos cuestionados. En otros casos, se estimaban parcialmente las solicitudes, ya que, de acuerdo con la normativa reguladora sobre dicha materia, en aquellos supuestos en que las altas se hubieran presentado fuera de plazo por el empresario o, en su caso, por el trabajador, solamente tendrán efectos desde el día en que se hubiera formulado la solicitud, y en caso de haber efectuado cotizaciones, éstas deberían haber sido ingresadas en plazo reglamentario, pues, de haber cumplido con tal requisito, el alta tendría efectos desde la fecha de ingreso de las primeras cuotas del trabajador afectado.

Sobre este último aspecto, cabe mencionar una queja en la que el interesado mostraba su disconformidad con los datos reflejados en el informe de vida laboral que le había sido expedido, en el que no figuraba un determinado período, aunque había ingresado las cotizaciones correspondientes al régimen especial agrario, dada su condición de trabajador por cuenta ajena. En la información facilitada por la Tesorería General de la Seguridad Social en relación con dicho asunto, se señalaba que, en su momento, se practicó la baja de oficio en el citado régimen especial, al haberse llevado a cabo la depuración del censo agrario, exponiéndose las razones que podían haber motivado dicha baja, y significando, de otra parte, que en caso de que el interesado acreditara labores agrarias en el período alegado, podría revisarse dicha baja en el censo agrario, procediendo a dar a la misma efectos distintos a los inicialmente tenidos en cuenta (07030149, 07036123 y 08010188).

9.2.2. Cotización y recaudación

Son escasas las quejas presentadas en materia de cotización a la Seguridad Social. En relación con esta materia, cabe mencionar una queja en la que su promotor denunciaba las consecuencias desfavorables en la cotización a la Seguridad Social, al haber permanecido

de alta en situación de pluriempleo por los trabajos efectuados en dos empresas, y al cesar en una de ellas, haberse omitido la comunicación de la baja en dicha situación, tal como está establecido, a efectos de la distribución de los topes de cotización, por lo que la empresa en la que siguió prestando servicios mantuvo la cotización por el porcentaje aplicado inicialmente, ajustándose al salario percibido y al número de horas trabajado. Teniendo en cuenta las circunstancias concurrentes en el caso, se planteó el asunto a la Tesorería General de la Seguridad Social, que en su contestación, indicaba que las reclamaciones efectuadas por el interesado habían sido resueltas desfavorablemente, ya que no resultaba posible la revisión de las bases por las que le hubiera correspondido efectuar la cotización, por corresponder a períodos prescritos, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 21.1 de la Ley General de la Seguridad Social (08008083).

En otra queja relacionada con esta materia, el interesado exponía las deficiencias observadas en el informe de cotización que le había sido expedido por una Dirección Provincial de la Tesorería General de la Seguridad Social, correspondientes a distintos períodos de los años 1994, 1995 y 1996. Admitida la queja a trámite, se inició la preceptiva investigación ante la Tesorería General. En el informe emitido al respecto, se hacía referencia a la información que se había facilitado a la persona interesada, aclarándole las circunstancias de su caso, e incidiendo en que la inexistencia de bases de cotización a su favor en los períodos alegados se debía a la falta de cotización de la empresa en la que prestaba servicios, lo que había dado lugar a la emisión de las correspondientes reclamaciones de deuda, que había sido ingresada en vía de apremio, por lo que las bases a tener en cuenta se determinaban por el valor medio de los salarios, en función de la actividad de la empresa y el grupo de cotización del trabajador (08011640).

Asimismo, se han recibido numerosas quejas referidas a la disconformidad de las personas interesadas con los procedimientos recaudatorios seguidos por las diferentes direcciones provinciales de la Tesorería General de la Seguridad Social, la mayor parte de ellos en vía ejecutiva. En dichas quejas se alegaba la improcedencia de las cotizaciones reclamadas –bien porque éstas han sido ingresadas en los plazos y con las formalidades establecidas en la normativa reguladora de dicha materia, o porque los embargos de bienes practicados, especialmente en cuentas bancarias, no se ajustan a los términos y condiciones establecidos en la Ley de Enjuiciamiento Civil– así como la falta o defectos en las notificaciones de los distintos actos de gestión recaudatoria.

Respecto a las quejas correspondientes al Régimen General de la Seguridad Social cabe reseñar una de las planteadas, en la que el interesado mostraba su disconformidad con el descubierto en la cotización que se le había reclamado, al parecer, por un trabajador que nunca fue alta en su empresa, y atendiendo las consideraciones formuladas, se efectuó la preceptiva investigación, independientemente del procedimiento recaudatorio que también se le seguía por descubiertos al régimen especial de los trabajadores autónomos. En la contestación dada al respecto por la Tesorería General de la Seguridad Social, se señalaba que, una vez efectuadas las comprobaciones necesarias, se había determinado la improcedencia del alta del trabajador, por lo que fue anulada la deuda reclamada. En relación con la otra deuda que también mantenía con la Seguridad Social por descubiertos en la cotización al régimen especial de trabajadores autónomos, se le había concedido un aplazamiento en el pago (07035450).

En otras quejas sobre disconformidad con los procedimientos recaudatorios seguidos por cotizaciones no ingresadas a los regímenes especiales de empleados de hogar y de trabajadores autónomos, los promotores alegaban, entre otros motivos, defectos de forma en las notificaciones de algunos actos de gestión recaudatoria y también embargos improcedentes en las cuentas bancarias. Esas quejas fueron admitidas a trámite ante el citado servicio común de la Seguridad Social. En lo que se refiere a las notificaciones, se señalaba que inicialmente se habían enviado a la dirección existente en la base de datos de afiliación de la Seguridad Social, al desconocerse los cambios de domicilio y, en todo caso, a efectos de tener constancia de su recepción por el propio interesado, dicha notificación se hacía mediante edictos en el correspondiente boletín oficial. Asimismo, en alguna queja, y en relación con los errores padecidos en la deuda reclamada, se había procedido a levantar los embargos practicados, subsanándose los mismos, con comunicación de tal acto a los interesados, y devolviéndose, en su caso, las cantidades indebidamente ingresadas (07035854, 08000335 y 08002187).

Por lo que se refiere a descubiertos en la cotización al régimen especial agrario, cuyo procedimiento recaudatorio había dado lugar al embargo de la cuenta bancaria del interesado, a la vista de los motivos alegados se recabó la correspondiente información de la entidad afectada, ya que se alegaba que, en la citada cuenta, no se efectuaban otros ingresos que los derivados de la ayuda económica de la comunidad autónoma en la que residía y el importe del subsidio por desempleo de mayores de 52 años. Por tanto, se estimó la reclamación formulada, al ser improcedente el embargo de acuerdo con lo establecido al respecto en la Ley de Enjuiciamiento Civil (08009277).

También se ha tramitado una queja sobre disconformidad con el procedimiento recaudatorio seguido por la dirección provincial correspondiente de la Tesorería General de la Seguridad Social contra el interesado, al que se le había embargado por duplicado el importe de la deuda, al haber sido embargado también por el Servicio Público de Empleo Estatal. Teniendo en cuenta las alegaciones formuladas en la queja, se llevaron a cabo las preceptivas investigaciones ante la Tesorería General de la Seguridad Social, que, en el informe remitido sobre dicha cuestión, señalaba que, efectivamente, comprobada dicha duplicidad, se había procedido a adoptar las medidas necesarias para dar solución a la pretensión del interesado (07030321).

Dentro de este apartado, cabe hacer mencionar también algunas quejas relacionadas con solicitudes de devolución de cuotas, que han sido admitidas a trámite. En una de ellas, el interesado mostraba su disconformidad con el retraso en la devolución de las cuotas indebidamente ingresadas al régimen especial de los trabajadores autónomos. El retraso se produjo como consecuencia de la actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, de la que se dedujo la improcedencia de su alta en el mismo, por corresponder ésta, en función de la actividad realizada, al Régimen General de la Seguridad Social. En el informe emitido al respecto por la Tesorería General de la Seguridad Social, se hacía un relato pormenorizado de las circunstancias que habían motivado las actas de liquidación de cuotas levantadas por la correspondiente Inspección Provincial de Trabajo y Seguridad Social sobre dicha materia. A pesar de haberse desestimado los recursos administrativos planteados contra las mismas, la Administración autonómica afectada había interpuesto recurso contencioso-administrativo contra las resoluciones que ponían

fin a la vía administrativa, y al no haberse producido aún un pronunciamiento, no procedía resolver la devolución de cuotas solicitada (08008522).

En algún otro caso, se alegaba el retraso en la devolución de la cotización de alguna mensualidad indebidamente ingresada al régimen especial de los trabajadores autónomos. Una vez efectuadas las comprobaciones y realizados los trámites necesarios, la dirección provincial afectada procedió a la devolución de las cantidades adeudadas, aplicando el interés de demora establecido al respecto (08002573).

9.2.3. Incapacidad temporal

Durante el año al que corresponde el presente informe se ha producido un incremento del número de quejas, formuladas en relación con la gestión de la situación de incapacidad temporal por las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, teniendo en cuenta las competencias que tienen atribuidas sobre las contingencias de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales y por enfermedad común, y especialmente sobre la gestión de esta prestación en el régimen especial de los trabajadores autónomos, ya que los trabajadores incluidos en el mismo que tengan cubierta esta contingencia han de hacerla efectiva en alguna de esas entidades.

Respecto a las contingencias profesionales, las quejas planteadas se refieren a la disconformidad de los interesados con las altas médicas, lo que, en algunos casos, supone que si se producen nuevas recaídas, se acuda al médico del correspondiente servicio de salud, cursándose nueva baja, esta vez por enfermedad común, lo cual tiene una especial incidencia en la atención sanitaria y en el derecho a la prestación económica. La descoordinación que se puede producir en los trámites y procedimientos establecidos para el control de la incapacidad temporal por las entidades afectadas tiene consecuencias en las causas que determinan las altas y bajas médicas, en función de los distintos diagnósticos que se hayan dado al respecto, lo que crea gran inseguridad y desprotección en los trabajadores afectados.

En relación con la gestión de la prestación económica de la incapacidad temporal, derivada de contingencias comunes, por estas entidades colaboradoras, también se reciben quejas en disconformidad con las altas médicas e incidencias en las notificaciones a los interesados, para el control médico de las dolencias padecidas, a efectos del mantenimiento del derecho a la prestación. Sobre este aspecto, no procede la intervención de la Institución, ya que dichas altas se basan en criterios médicos para valorar las dolencias que padecen los trabajadores y si, en función de las mismas, pueden o no ejercer su actividad profesional, dado el carácter técnico de tal actuación.

En aquellas quejas en que los promotores manifiestan su desacuerdo con la suspensión o anulación del derecho a la prestación, o aplicación indebida de la normativa reguladora de esta materia, y una vez valoradas las alegaciones formuladas, se efectúa, cuando así resulta procedente, la correspondiente investigación ante la entidad colaboradora afectada, a través de la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social, por ser este órgano administrativo del Ministerio de Trabajo e Inmigración el que tiene atribuidas las competencias de coordinación y tutela de las mismas.

La disconformidad de los interesados con las resoluciones de las diferentes direcciones provinciales del Instituto Nacional de la Seguridad Social, por las que se procede a cursar el alta en la situación de incapacidad temporal, una vez agotado el plazo límite de doce meses, ha supuesto un incremento del número de quejas ya que, en el transcurso de los seis meses siguientes, los interesados acuden muchas veces al facultativo del servicio público de salud, que, en ocasiones, formula un parte de baja por patología distinta a la padecida anteriormente, lo que puede provocar inseguridad jurídica y descoordinación en los diferentes diagnósticos que se puedan producir. Esta situación se ha procurado paliar con las modificaciones introducidas en los artículos 128.1 y 131.2 de la Ley General de la Seguridad Social en esta materia, por la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de Medidas en materia de Seguridad Social, aunque sería conveniente que en evitación de tales disfunciones se llevara a cabo, con la mayor celeridad posible, el desarrollo reglamentario de dichas modificaciones, tal como se prevé en el último párrafo del apartado 1.a) del artículo 128 de la mencionada Ley General de la Seguridad Social.

9.2.4. Incapacidad permanente

El procedimiento de calificación de la pensión de incapacidad permanente y, más concretamente, los aspectos relacionados con los reconocimientos médicos efectuados a los interesados por los facultativos evaluadores, con el contenido de los informes médicos de síntesis, la disconformidad con los datos reflejados en los dictámenes propuestas elaborados por el equipo de valoración de incapacidades, los relativos a los trámites de audiencia y alegaciones de los interesados, así como sobre el acceso a los expedientes y a la obtención de copia de alguno de los documentos obrantes en los mismos, han dado lugar a diversas quejas, que han sido admitidas a trámite. Se han desarrollado las preceptivas investigaciones ante el Instituto Nacional de la Seguridad Social, en cuyos informes se daba cuenta de las distintas actuaciones practicadas, a la vista de las alegaciones formuladas por los interesados en sus escritos de queja, que, una vez estudiados, han dado lugar a la finalización de dichas investigaciones, aunque en algunos casos se han formulado reclamaciones posteriores, por considerar los interesados que las dolencias padecidas les incapacitaban para el ejercicio de su actividad profesional o de cualquier otra (07034393, 07035315 y 08011502).

En otro orden de cosas, se han admitido a trámite dos quejas en las que los interesados denunciaban los retrasos que se venían produciendo en la resolución del expediente de revisión del grado de incapacidad permanente inicialmente reconocido, y en el abono de la pensión de incapacidad permanente. En las contestaciones dadas sobre dichas quejas se señalaba que se habían adoptado las medidas necesarias para, en el primer caso, dictar la preceptiva resolución y, en el segundo, que habían sido solventadas las incidencias que se habían producido, por lo que se iba a proceder al abono de las mensualidades atrasadas de dicha pensión (07022890 y 07027003).

Otro aspecto relacionado con esta prestación se refiere a la posibilidad de reconocimiento de una nueva pensión de incapacidad a quien es ya titular de una incapacidad permanente, al haber comenzado a ejercer una nueva actividad profesional compatible con su estado, en función del grado de invalidez inicialmente reconocido, quedando incluido por ello en el mismo régimen de la Seguridad Social o en otro distinto,

y efectuando las correspondientes cotizaciones. Sobre esta cuestión se han admitido a trámite dos quejas. En los informes emitidos por el Instituto Nacional de la Seguridad Social se señala que el procedimiento a seguir en estos casos, al objeto de valorar la existencia o no de una incapacidad para aquellas personas que ya tienen reconocida una pensión de incapacidad permanente, es el de revisión del grado de incapacidad, tanto en el caso de que existan nuevas patologías y/o se ingresen nuevas cotizaciones posteriores a alguno de los regímenes distinto del que dio lugar al reconocimiento de la pensión inicial. Como fundamento de dicho criterio se hace referencia a una abundante y reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo (07025180 y 08013165).

Al margen de lo anteriormente expuesto, y como se ha venido exponiendo en informes de años anteriores, el mayor número de quejas recibidas en relación con las pensiones de incapacidad permanente, se refiere a la disconformidad de las personas interesadas con las resoluciones denegatorias de esas pensiones, por parte de las diferentes direcciones provinciales del Instituto Nacional de la Seguridad Social, por considerar que no se han valorado suficientemente las dolencias padecidas, y la persistencia de éstas supone nuevas bajas médicas y, consecuentemente, la imposibilidad de seguir ejerciendo la propia actividad profesional o cualquier otra, aspecto que hace difícil la intervención del Defensor del Pueblo, dado el carácter técnico de los criterios médicos que han de tenerse en cuenta para la determinación de la existencia o no de la incapacidad.

9.2.5. Pensiones de jubilación

Las reformas introducidas por la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de Medidas en materia de Seguridad Social, en la Ley General de la Seguridad Social, relacionadas con la pensión de jubilación, han dado lugar a que se hayan formulado numerosas quejas, promovidas algunas de ellas por determinadas entidades asociativas de prejubilados y jubilados.

La queja formulada por los prejubilados se refería a la posibilidad de acceder a la pensión de jubilación anticipada, a la edad de 61 años, conforme a lo dispuesto en el artículo 161.bis de la Ley General de la Seguridad Social, de acuerdo con la modificación introducida al respecto por la mencionada Ley 40/2007, de 4 de diciembre, ya que dicho artículo establece modificaciones en alguno de los requisitos exigidos. Así se flexibiliza la exigencia de acreditar 30 años de cotizaciones; se concreta el concepto de cese voluntario en el trabajo; se mejoran los coeficientes reductores para el cálculo de la pensión y se exime de los requisitos establecidos en los apartados b) y d) del número 2 del citado artículo, en el caso de que se tuviera suscrito contrato individual de prejubilación o existiera acuerdo colectivo.

Al amparo de dicho precepto se habían venido formulando solicitudes de pensión anticipada ante diferentes direcciones provinciales del Instituto Nacional de la Seguridad Social, que fueron desestimadas en razón de que el cese en el trabajo se había producido por haber suscrito un contrato individual de prejubilación, entendiendo que tal concepto no se encontraba debidamente delimitado en la repetida Ley 40/2007, resultando necesario por ello esperar a su desarrollo reglamentario, al objeto de que se concrete su

contenido y alcance, por lo que no resultaba posible el reconocimiento del derecho a esta modalidad de jubilación.

Dada tal circunstancia, se planteó la cuestión a la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, que en la contestación dada al respecto manifestaba que, para la delimitación jurídica de tal término, era preciso esperar al correspondiente desarrollo reglamentario de la ley, proyecto normativo que se encuentra en fase de tramitación (08000925, 08008105 y 08011033).

En otras quejas, los interesados mostraban su disconformidad con las resoluciones denegatorias dictadas por diferentes direcciones provinciales del Instituto Nacional de la Seguridad Social, sobre reconocimiento del derecho a la mejora prevista en la disposición adicional cuarta de la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, para aquellos pensionistas que hubieran accedido a la pensión de jubilación anticipada, con anterioridad a 1 de enero de 2002. El motivo en que se basaban dichas denegaciones era el no haberse extinguido la relación laboral por causa no imputable a la libre voluntad del trabajador, de acuerdo con lo previsto en el artículo 208.1 de la Ley General de la Seguridad Social y que también se exige en el apartado 1.b) de la citada disposición adicional. En tal sentido, se alegaba que, en algún caso, el cese en el trabajo se había producido por causas objetivas, independientes de la voluntad del trabajador, criterio que había sido recogido en reiteradas sentencias por diversos órganos jurisdiccionales, equiparando, en consecuencia, el contrato de prejubilación con los supuestos recogidos en el mencionado artículo 208.1.

Planteada tal situación ante el Instituto Nacional de la Seguridad Social, en el amplio informe elaborado al respecto se señalaba que el criterio mantenido sobre dicho asunto se ajustaba a la interpretación dada por el Tribunal Supremo, en numerosas sentencias, en las que se distingue entre las prejubilaciones voluntarias –como consecuencia de expedientes de regulación de empleo– en cuyo caso, aunque la prejubilación haya sido voluntaria, el cese en el trabajo no lo ha sido siempre que haya habido expediente administrativo que permita la extinción de los contratos de trabajo, y las extinciones pactadas entre empresas y trabajadores, en virtud de contratos de prejubilación, que tienen carácter voluntario, siempre que estas situaciones no estén cubiertas por expedientes de regulación de empleo, circunstancia ésta que se producía en los casos planteados, por lo que no se tendría derecho a la indicada mejora de la pensión de jubilación, en función de lo previsto en la repetida disposición adicional cuarta (08009560).

Dentro de este apartado, cabe hacer mención a una queja en la que el interesado exponía que se le había reconocido pensión de jubilación, teniendo en cuenta, para determinar su importe, las cotizaciones efectuadas a la Seguridad Social, así como las reconocidas por los períodos de actividad sacerdotal o religiosa a los sacerdotes y religiosos/as secularizados. En disconformidad con la resolución dictada, formuló reclamación previa por no considerar correcto el cálculo del capital coste a ingresar, y entender que no se ajustaba a la normativa reguladora de dicha materia, al preverse legalmente las mejores condiciones y que supusieran la menor carga económica para los interesados. El interesado consideraba que la Orden TAS-4054, de 27 de diciembre de 2005, por la que se desarrollan los criterios técnicos para la liquidación de capitales coste de pensiones y otras prestaciones periódicas de la Seguridad Social, tenida en cuenta en su caso, no se ajustaba a dicha finalidad. Admitida la queja a trámite ante

el Instituto Nacional de la Seguridad Social, en su informe, además de especificar las actuaciones administrativas seguidas en el caso concreto planteado, se significaba que, de acuerdo con lo previsto en la disposición adicional vigésima tercera de la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de Medidas en materia de Seguridad Social, el Gobierno presentará en el Congreso de los Diputados un estudio sobre las medidas a adoptar para mejorar los mecanismos de financiación del incremento de la pensión de jubilación para los sacerdotes, religiosos/as de la Iglesia Católica secularizados, asunto sobre el que esta Institución efectuará el oportuno seguimiento (07032070).

Por otra parte, y en lo que se refiere a la pensión de jubilación, se han tramitado algunas quejas, en desacuerdo con alguno de los requisitos exigidos para alcanzar derecho a dicha pensión, y sobre la determinación de la base reguladora, aunque como viene sucediendo desde el comienzo de las actividades de esta Institución, la mayoría de las quejas se refieren a los perjuicios derivados de la aplicación de coeficientes reductores, en los casos de jubilación anticipada, a pesar de acreditar 35 o más años de cotizaciones. Sobre dicha cuestión se han venido realizando actuaciones ante los organismos competentes del Ministerio de Trabajo e Inmigración, habiendo mejorado tal situación con las modificaciones introducidas en dicha materia por la repetida Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de Medidas en materia de Seguridad Social.

9.2.6. Prestaciones de supervivencia

Dentro de este apartado, cabe destacar una queja, relativa al reconocimiento del derecho a pensión de viudedad, en la que la interesada planteaba la denegación de dicha pensión en dos ocasiones, por no encontrarse su esposo, en la fecha del fallecimiento, al corriente en el pago de las cotizaciones a los regímenes agrario, como trabajador por cuenta ajena, y al de trabajadores autónomos, aunque tenía cubierto el período mínimo de cotización exigido para tener derecho a la pensión.

A la vista de las circunstancias concurrentes en el caso y de las alegaciones formuladas, se inició la preceptiva investigación ante el Instituto Nacional de la Seguridad Social, que en su informe hacía referencia, en primer lugar, a que la normativa que habría de tenerse en cuenta en relación con el caso planteado, era la correspondiente al régimen especial agrario, en el que, entre otros requisitos, se exigía que los trabajadores causantes de la pensión debían encontrarse al corriente en el pago de las cotizaciones en el momento del fallecimiento, aunque dicho requisito se consideraba cumplido si se abonaban las cuotas en descubierto, siempre que éstas no superaran los seis meses.

Con posterioridad, dicha normativa fue derogada, y en la nueva dictada al respecto –en vigor desde 1 de enero de 2004– se unificaba la regulación jurídica en esta materia de los regímenes agrario y de autónomos, aplicándose el criterio establecido en el artículo 28.2 del Real Decreto 2530/1970, de 20 de agosto, regulador del último de los regímenes indicado.

Aunque esta normativa solamente era de aplicación a fallecimientos posteriores a la fecha mencionada de 1 de enero de 2004, el Tribunal Supremo había reconocido prestaciones de muerte y supervivencia por hechos causantes anteriores y con descubiertos superiores a seis meses, entendiendo que se produciría una desigualdad entre ambos regímenes que

afectaría al artículo 14.1 de la Constitución, por lo que, a tenor de ello, se podría proceder a la revisión de las resoluciones denegatorias anteriores. Finalmente, se establecía que sería conveniente que la interesada solicitara la revisión de la última resolución denegatoria ante la correspondiente dirección provincial y, en su caso, formular demanda ante la jurisdicción social, teniendo en cuenta que las cuotas en descubierto se encontraban prescritas (07020094).

Los intensos cambios producidos en la sociedad española demandan que la pensión de viudedad recupere el carácter de renta de sustitución, y se reserve para compensar aquellas situaciones en las que el causahabiente contribuía efectivamente al sostenimiento del cónyuge supérstite. Esta nueva definición requiere una reforma integral de la pensión de viudedad en la línea marcada por el Acuerdo sobre medidas en materia de Seguridad Social, de 13 de julio de 2006, que ha sido adoptada en la disposición adicional vigésima quinta de la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de Medidas en materia de Seguridad Social.

Sobre tal regulación cabe reseñar que no contempla el supuesto específico de que la separación o divorcio se hayan producido como consecuencia de los malos tratos sufridos en el matrimonio y probados mediante sentencia judicial. En consecuencia, se deja en mayor desprotección a aquellas mujeres que, ante la situación descrita y por miedo o coacción, renunciaron en su día a la pensión compensatoria.

Ante la relevancia del problema, esta Institución consideró oportuno dirigirse a la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, que especificó que el Gobierno, dentro del marco del diálogo social, elaborará una reforma integral de la pensión de viudedad, en la que se perfilarán las situaciones de necesidad a las que tendrá que ir dirigido en el futuro el ámbito de cobertura de la pensión, evitando iniciativas parciales que puedan introducir factores perturbadores en el logro de los objetivos que está llamado a cumplir el sistema de Seguridad Social.

Esta Institución considera que dicha reforma es necesaria y debe ser realizada en el menor plazo posible, dentro del marco del diálogo social y considerando las situaciones reseñadas (08002736, 08002740, 08016340, 08016505, 08020027, 08021584, 08022540, 08023451 y 09000005).

El Decreto 1646/1972, de 23 de junio, en materia de prestaciones del régimen general de la Seguridad Social, no contiene ninguna pauta para delimitar el requisito de dedicación prolongada al cuidado de la persona causante, para acceder a la prestación a favor de familiares. Así, a pesar de que el Instituto Nacional de la Seguridad Social consideraba que el ingreso de la persona causante en una residencia, como consecuencia del estado avanzado de su enfermedad, no interrumpía el período de convivencia ni la dedicación prolongada a su cuidado, la Intervención General de la Seguridad Social formuló el correspondiente reparo al respecto, al estimar que el citado requisito no se acreditaba adecuadamente.

Habida cuenta de la diferencia de criterios entre la Intervención General de la Seguridad Social y esta Institución, se procedió a dar por finalizadas las actuaciones, dejándose constancia en todo caso de que se procedería a incluir este asunto en el Informe anual a las Cortes Generales (05021996).

9.2.7. Prestaciones por desempleo

El incremento de las personas en situación de desempleo, derivado del desfondamiento del sistema financiero, ha motivado el compromiso por parte de los diversos ámbitos de protección para paliar en lo posible esas situaciones producidas por la falta de empleo. Tanto las prestaciones contributivas como las asistenciales por desempleo tienen como finalidad proporcionar rentas que permitan, en lo posible, cubrir las necesidades básicas de los trabajadores desempleados.

Aun a pesar del incremento del gasto medio en la protección por desempleo puede deducirse claramente que, en la mayoría de los casos, las personas desempleadas carecen de ahorros que les permitan afrontar cualquier dilación en el abono de dichas prestaciones.

Por tanto esta Institución considera que en aquellos casos en los que, por motivos no imputables a los desempleados, éstos perciban la prestación o subsidio extemporáneamente, debería habilitarse un sistema que permita percibir adelantos o anticipos sobre las cantidades ya reconocidas y no abonadas (07008157 y 08020008).

La cuestión relativa a la unidad de tiempo que ha de tenerse en cuenta en el cómputo de las rentas para el reconocimiento del subsidio por desempleo, anual o mensual, no se encontraba legalmente delimitado de forma clara. En efecto, en un primer momento, la doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo consideró aplicable el cómputo anual de las rentas familiares. Pero esa doctrina quedó superada a partir de la Sentencia para la unificación de doctrina de la Sala de lo Social de ese alto tribunal, de 8 de febrero de 2006, en cuanto estableció que resultaba más lógico proceder al cómputo mensual, o en unidades temporales reducidas de las rentas familiares, en lugar de al cómputo anual.

Dicha cuestión fue zanjada definitivamente tras la aprobación del Real Decreto 200/2006, de 17 de febrero, al fijar reglas para establecer la cuantía mensual de las rentas, regulando también aquellas rentas de sociedades matrimoniales en régimen de gananciales.

El reconocimiento mensual resulta de difícil aplicación cuando se trata de rentas mobiliarias, toda vez que no pueden ser conocidas en su totalidad hasta el final de cada ejercicio. Por tanto, se solicitó del Servicio Público de Empleo Estatal el criterio acerca de cómo se compadecía este supuesto con la doctrina del cómputo de rentas mensuales.

A este respecto, se nos respondió que el criterio adoptado consiste en computar los rendimientos de capital mobiliario del ejercicio anterior, a menos que se demostrara por el interesado que se habían dejado de percibir, por lo que en este último caso se repondría en la percepción del citado subsidio al desempleado (08014135).

Conforme a la Ley General de la Seguridad Social, de 20 de junio de 1994, los trabajadores beneficiarios del subsidio por desempleo para mayores de 52 años están obligados a presentar anualmente una declaración de sus rentas. Así, esta Institución ya tuvo conocimiento en el año 2004 de que, para evitar la indefensión a los administrados, se incluirían a partir de ese momento los avisos informativos en el propio impreso de solicitud del subsidio y en los recibos de los dos meses anteriores al vencimiento de la anualidad. Igualmente, se enviaron cartas informativas en las fechas de cumplimiento

de la anualidad del subsidio, recordándoles la obligación de presentar la declaración así como las consecuencias de no hacerlo.

La publicación del Real Decreto 200/2006, de 17 de febrero, desarrolló nuevos procedimientos para la tramitación de las prestaciones, iniciándose los cambios necesarios para adaptar la gestión a las nuevas tecnologías y a los principios de agilidad y simplificación administrativa, lo que provocó un cambio en los modelos de impresos para hacerlos más comprensibles al ciudadano. En el mismo no se incluía la obligación anteriormente señalada, al estar previsto informar individualmente a los interesados mediante el envío de dos cartas que contenían los datos del impreso de la declaración y la información necesaria para ser cumplimentado.

No obstante, hasta que se implantó este nuevo procedimiento, a principios del 2008, se mantuvieron los antiguos modelos y el sistema de envío desde las direcciones provinciales por lo que, tal como afirman diversos ciudadanos, no se puede acreditar ni asegurar que la carta informativa haya sido enviada, toda vez que ha podido coincidir con el cambio de sistema.

Por cuanto antecede, el Servicio Público de Empleo Estatal, a fin de garantizar el conocimiento de dicha obligación por los beneficiarios, ha procedido a incluir el aviso de presentar la declaración de rentas en los nuevos modelos de resolución y facilitar información complementaria a todos los beneficiarios del repetido subsidio.

Aun cuando esta Institución valora positivamente las medidas cautelares adoptadas, estima que la revisión de las actuaciones debe extenderse a todos los beneficiarios del subsidio por desempleo para mayores de 52 años, que no hayan presentado su declaración de rentas debido al cambio de sistema y no sólo a aquellos que han comparecido ante el Defensor del Pueblo. A la fecha de elaboración del presente informe no se ha recibido la contestación solicitada (08011306).

Las cifras demuestran el duro impacto que ha tenido en el mercado laboral español el desplome del sector inmobiliario y de la construcción, situación que se ha visto agravada por la crisis financiera internacional. Asimismo, es importante traer a colación que esta situación ha afectado de forma considerable a los inmigrantes, ya que en el conjunto del año se contabilizaron alrededor de 200.000 extranjeros más sin trabajo que en 2007, lo que deja un total de 410.000 desempleados en este grupo a finales de 2008.

Esta Institución no ha permanecido ajena a este problema, no sólo por los hechos de los que se hacen eco todos los medios de comunicación, estadísticas y datos, sino también y principalmente por el incremento notable de quejas en las que los ciudadanos nos trasladan su situación laboral, así como las dificultades con que se encuentran en la búsqueda de empleo y las situaciones de necesidad por las que están atravesando (08008822, 08009983, 08011924, 08014488, 08015729, 08018078, 08009983, 08008432, 08008432 y 08008114).

La mayoría de las consejerías de las comunidades autónomas disponen de programas y planes de fomento y calidad en empleo, así como servicios de información sobre las cuestiones derivadas del empleo. Esta Institución ha procurado, en la medida de lo posible, suministrar información a los interesados respecto al empleo y servicios sociales existentes en la comunidad autónoma o municipio de residencia de que se trate.

Así, se ha informado de que las administraciones públicas ofrecen a los demandantes de empleo orientación personalizada, formación a medida y apoyo al autoempleo, y a menudo ponen a disposición de los usuarios centros de empleo con ordenadores, prensa especializada, directorios de empresas y toda la información relacionada con la búsqueda de empleo, tales como publicaciones sobre elaboración de cartas de presentación, currículo, preparación de entrevistas, test psicotécnicos, o técnicas de búsqueda de empleo (08020563).

Otra de las consecuencias derivadas de la actual situación económica es el incremento significativo de expedientes de regulación de empleo (ERE), que han sido iniciados y autorizados por las autoridades laborales y que han afectado a un elevado número de trabajadores en nuestro país.

Esta realidad también adquiere relevancia y preocupa a esta Institución ya que, en el año 2008, han sido numerosas las quejas formuladas por los ciudadanos afectados por un expediente de regulación de empleo, y todas coinciden en mostrar su disconformidad con el expediente de regulación de empleo presentado por la empresa en la que venían prestando su servicio (08015864, 08016272, 08017321, 08018291 y 08019083).

9.2.8. Aspectos procedimentales

Con motivo de la tramitación de una queja, en la que la interesada exponía su disconformidad con la resolución adoptada por una mutua de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, por la que se denegaba la prestación de incapacidad temporal, se inició la correspondiente investigación ante dicha entidad colaboradora, a través de la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social, en cuyo informe se especificaba que la causa que había motivado tal denegación era el hecho de no encontrarse al corriente en el pago de las cotizaciones en el régimen especial de la Seguridad Social en el que se encontraba en alta, señalando, asimismo, que dicho criterio se encontraba de acuerdo con el criterio jurisprudencial mantenido por el Tribunal Supremo.

Teniendo en cuenta que en el pie de la resolución adoptada no se informaba de la posibilidad de formular reclamación previa contra la misma, pues solamente se aludía a la facultad de interponer demanda ante el juzgado de lo social competente, las actuaciones se abrieron ante la mutua afectada. En su informe se exponía el criterio que se venía siguiendo sobre el citado asunto, en el sentido de que solamente procedía la interposición de reclamación previa ante la entidad gestora de la Seguridad Social, en materias de su competencia, circunstancia que no se producía en el caso objeto de la queja, en el que no procedía la formulación de reclamación previa. Asimismo se indicaba que, en caso de que dicho criterio no fuera correcto, sería aconsejable que la Subdirección General de Ordenación de las Entidades Colaboradoras de la Seguridad Social, de la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social, impartiera a la totalidad de las mutuas el que considerase más adecuado en estos casos, para evitar situaciones como la derivada de la queja.

Como consecuencia de ello, y ante la laguna existente en dicha materia, esta Institución formuló a la mencionada Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social una recomendación, al objeto de que se diera cumplimiento a lo establecido en el párrafo

2 del artículo 71.2 de la Ley de Procedimiento Laboral, en el sentido de posibilitar a los interesados la formulación de reclamación previa ante la entidad gestora o servicio común de la Seguridad Social, en razón de sus competencias, contra las resoluciones adoptadas por las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, en lo que se refiere al reconocimiento del derecho a las prestaciones del Sistema de la Seguridad Social cuya gestión tengan encomendadas las mutuas. La citada recomendación ha sido aceptada, por lo que, para hacerla efectiva, se ha dirigido un oficio a todas las mutuas, al objeto de que, hasta tanto se produzca la modificación normativa necesaria, los acuerdos adoptados por estas entidades colaboradoras, sobre reconocimiento del derecho a las prestaciones, mencionen, en cumplimiento del citado artículo 71, la posibilidad de que los interesados interpongan la reclamación previa ante la correspondiente dirección provincial del Instituto Nacional de la Seguridad Social, con la indicación del plazo para dicha interposición (07020532).

Asimismo, y en relación con otra queja tramitada ante una mutua de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, en la que el interesado alegaba como cuestión básica la suspensión del abono del subsidio de incapacidad temporal, se siguieron las correspondientes investigaciones, comprobándose, en función de lo expuesto en el informe elaborado al respecto, que el motivo que había dado lugar a dicha suspensión era debido a que el interesado no había acudido a las citaciones efectuadas para el debido control de la baja médica, entendiendo que tal situación se ajustaba a la normativa reguladora de dicha materia.

Sin embargo, se observó que la resolución dictada no estaba suficientemente fundamentada, al no citarse los preceptos de la Ley General de la Seguridad Social en que se basaba la extinción del derecho a la mencionada prestación. Igualmente, en dicha resolución, aunque se señalaba la posibilidad de acudir, en caso de disconformidad, a la jurisdicción social para el reconocimiento del derecho que pudiera asistir al interesado, no se mencionaba el precepto de la Ley de Procedimiento Laboral aplicable al caso, así como la posibilidad de interponer reclamación previa contra la misma, lo que motivó que, a través de la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social, se formulara un recordatorio del deber legal que compete a las mutuas de que las resoluciones dictadas por estas entidades colaboradoras, en materia de prestaciones de la Seguridad Social, estén suficientemente motivadas, con mención específica de los preceptos que sean de aplicación al caso, mencionando asimismo que contra las mismas existe la posibilidad de interponer reclamación previa y, en su caso, demanda ante el órgano jurisdiccional competente, plazos para su interposición y el precepto de la Ley de Procedimiento Laboral, en el que se establece tal facultad (07027506).

Como consecuencia de la conflictividad laboral planteada por el personal de los Centros de Atención e Información de la Seguridad Social (CAISS), en el segundo semestre de 2007, pudo constatarse la demora existente en reconocer y abonar la prestación de maternidad.

En cuanto a las medidas adoptadas para garantizar una correcta prestación de servicios a los ciudadanos, el Instituto Nacional de la Seguridad Social señaló que, con base en el informe emitido por el Servicio Jurídico Delegado Central, se había procedido

a dar instrucciones a las direcciones provinciales para que por sus titulares, o en su caso la unidad gubernativa correspondiente, se fijasen los servicios mínimos.

Sobre la tardanza en el reconocimiento de las repetidas prestaciones se aseguraba por dicha entidad gestora que no existía constancia de que se hubiesen producido incidencias de relevancia, al mantenerse el cumplimiento del plazo medio de 12 días de resolución de las prestaciones de maternidad, establecido en la carta de servicios de la entidad.

A pesar de dicha afirmación se pudo constatar que en los casos puntuales planteados ante esta Institución se había excedido del plazo anteriormente reseñado, pudiéndose apreciar una tardanza de hasta dos meses en dictar la resolución aprobatoria (07030504, 07033810, 07034990, 07034999, 07035265, 07035410, 07035520 y 07035521).

La demora por parte del Instituto Nacional de la Seguridad Social en proceder a la suspensión de la prestación por hijo a cargo, aun cuando el interesado había comunicado correctamente el inicio de la actividad laboral de su hijo causante de la prestación, y la reclamación en concepto de cobro indebido de una cantidad que superaba la que hubiera correspondido, dio lugar a las actuaciones que condujeron a la efectiva revisión de oficio del expediente del interesado, para devolver al mismo la diferencia entre la cuantía inicialmente reclamada y lo que se le había abonado indebidamente (08006462).

9.2.9. Asistencia sanitaria

Sobre el derecho a prestaciones derivadas de asistencia sanitaria se han recibido quejas relacionadas con ayudas y prestaciones ortoprotésicas para la renovación de sillas de ruedas. Los interesados, en sus escritos, exponían que, en su día, sufrieron un accidente de trabajo, teniendo cubierta la contingencia por riesgos profesionales en la desaparecida Mutualidad Laboral de la Construcción, lo que había dado lugar al reconocimiento del derecho a pensión de invalidez permanente. Desde aquel momento se les habían venido otorgando ayudas para la renovación de dichas sillas de ruedas, inicialmente por la citada entidad y, con posterioridad, desde que se produjeron las transferencias en materia de sanidad, por el Departamento de Sanidad del Gobierno Vasco.

Siendo necesaria la renovación de las sillas de ruedas, se solicitó la ayuda económica del mencionado departamento, que fue denegada por la correspondiente dirección territorial, que desestimó, asimismo, la reclamación previa interpuesta contra la resolución inicial, por considerar que el pago de la prestación correspondía a un tercer obligado, en este caso, el Instituto Nacional de la Seguridad Social (en adelante, INSS) al haber asumido las obligaciones de la indicada entidad mutualista. Dada la anterior circunstancia, se formuló nueva solicitud para el reintegro de gastos a la Dirección Provincial del INSS, petición que asimismo fue denegada por entender que los gastos ortoprotésicos catalogados por el Servicio Público de Salud deben ser abonados inicialmente por éste para luego repercutirlos a la entidad gestora.

A la vista de las circunstancias concurrentes, y de los trámites y resoluciones adoptadas, la primera de las quejas presentadas se admitió inicialmente ante el Instituto Nacional de la Seguridad Social, que en su informe señalaba, entre otros argumentos, que de acuerdo con la normativa aplicable, la cuantía de la prestación solicitada correspondía al Servicio

Vasco de Salud, con independencia de que posteriormente pudiera repercutirse el costo a la entidad gestora.

Teniendo en cuenta que, de acuerdo con lo expuesto en el informe, no se daba ninguna solución a la pretensión del interesado, se recabó otro informe al Departamento de Sanidad del Gobierno Vasco, en cuya contestación, además de detallar las circunstancias concurrentes en el caso, se manifestaba que al haber quedado integrada en el Instituto Nacional de la Seguridad Social la mencionada mutualidad laboral, de acuerdo con lo establecido en el Real Decreto-ley 36/1978, de 16 de noviembre, de gestión institucional de la Seguridad Social, la salud y el empleo, la responsabilidad en orden a la prestación sanitaria y, consecuentemente, la renovación de los aparatos de prótesis y ortopedia corresponde al mismo. Dicho criterio se sustentaba en la jurisprudencia dictada por el Tribunal Supremo y tenida en cuenta por el Tribunal de Justicia del País Vasco, en cuyas sentencias, para casos de contenido similar, se eximía al Departamento de Sanidad de anticipar el importe de dichas prestaciones. También se hacía constar que existen dificultades para la cobertura de dicha prestación, en función de las competencias atribuidas en materia de asistencia sanitaria, teniendo en cuenta que ha de dispensarse por el Sistema Nacional de Salud.

Esta Institución, estudiados los informes emitidos, y participando en lo sustancial del criterio mantenido por el repetido departamento, consideró la procedencia de formular una sugerencia al Instituto Nacional de la Seguridad Social, al objeto de que la dirección provincial afectada revisara la resolución adoptada inicialmente, denegatoria de la solicitud de la prestación, y reconociendo, en consecuencia, el importe correspondiente. La citada sugerencia ha sido aceptada, y se han dado las oportunas instrucciones para que sea atendida la petición del interesado, una vez habilitado presupuestariamente el abono. Del resultado de la tramitación de esta queja se dio traslado al promotor de la otra queja, al tratarse de contenido similar (07029254 y 08014784).

En relación con la prestación de asistencia sanitaria, también se han realizado actuaciones sobre el retraso en el reconocimiento del derecho a la misma a pensionistas titulares de pensión de jubilación, en su modalidad no contributiva. Efectuadas las correspondientes investigaciones ante el Instituto Nacional de la Seguridad Social, en los informes emitidos al respecto se ponía de manifiesto que, efectivamente, se habían producido retrasos en el reconocimiento del derecho a estos pensionistas, debido a determinadas disfunciones en el tratamiento administrativo e informático de situaciones de alta que debían servir para el reconocimiento de dicho derecho, gestionado por la Tesorería General de la Seguridad Social, por lo que, una vez superadas las deficiencias, se había dado solución a las peticiones de los interesados (07025625 y 07026239).

9.2.10. Seguridad Social internacional

Como en años anteriores, se siguen recibiendo numerosas quejas relativas a retrasos en las gestiones llevadas a cabo en expedientes de pensiones, tramitadas al amparo de los reglamentos de la Unión Europea en materia de Seguridad Social y de convenios bilaterales suscritos con diferentes países, especialmente iberoamericanos.

Teniendo en cuenta la incidencia económica que dichos retrasos pueden suponer en las personas interesadas, pues, en muchos casos, la pensión es la única fuente de sus ingresos, la mayor parte de dichas quejas han dado lugar a que se inicien las preceptivas investigaciones ante el Instituto Nacional de la Seguridad Social, comprobándose, a la luz de las contestaciones recibidas que, para adoptar la preceptiva resolución por parte de las diferentes direcciones provinciales de dicha entidad, es necesario que los organismos de enlace de los organismos extranjeros remitan, debidamente cumplimentados, los formularios establecidos al efecto, lo que, en muchos casos, se lleva a cabo con excesivo retraso, y eso supone que se tengan que cursar numerosas reiteraciones, con el consiguiente retraso en la resolución definitiva del expediente incoado al efecto, y sin que ello pueda achacarse a la repetida entidad (06012936, 07022102, 07027011, 07027932, 07029349, 07035300, 08000314, 08000384, 08004092, 08010917 y 08011434).

Dentro de este apartado resulta oportuno destacar una de las quejas recibidas, en la que su promotor, recogiendo el sentir de los pensionistas de Seguridad Social española, con residencia en México, aludía a las distintas fechas del mes en las que se les venía entregando el cheque bancario con el importe correspondiente de la pensión, lo que suponía graves inconvenientes a la hora de programar sus gastos. Puesto tal hecho en conocimiento del Instituto Nacional de la Seguridad Social, en el informe emitido al respecto se indicaba que, hechas las oportunas investigaciones ante la entidad financiera a través de la cual se vienen abonando dichas pensiones, se llegaba a la conclusión de que existían dificultades debidas a los diferentes domicilios de los interesados, lo que suponía que, en función de la localidad de residencia, se produjeran más o menos retrasos. No obstante, se significaba que la entidad financiera había dado instrucciones a la empresa encargada de la distribución de los cheques para que efectuase hasta un máximo de tres intentos en la entrega, ya que también existen dificultades para la localización de los titulares de las pensiones (08011965).

El incumplimiento del abono de las pensiones desde la entrada en vigor del Convenio Hispano-Venezolano de Seguridad Social, de fecha 1 de julio de 1990, motivó la actuación del Defensor del Pueblo, que quedó reflejada en el Informe anual correspondiente al año 2004. Dado que, de las reclamaciones de los ciudadanos, se deducía la falta de pago de las referidas pensiones, se realizó un seguimiento para comprobar si la situación señalada había experimentado alguna modificación y, en su caso, las medidas llevadas a cabo para solucionar dicha cuestión.

El Instituto Nacional de la Seguridad Social, durante la estancia en España de una delegación venezolana, abordó la cuestión sobre las causas de la falta de abono de las citadas prestaciones. Según comunicó la citada delegación dicha problemática derivaba de disfunciones surgidas con la entidad financiera encargada del pago, esperándose que en breve se pudiese solventar el problema.

Con posterioridad se ha comprobado que no se ha realizado la reposición del pago de las pensiones venezolanas, motivo por el cual la entidad gestora sigue realizando actuaciones ante el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (07013578).

El cambio en la forma de abono de las pensiones a los trabajadores en Perú, en virtud del Convenio de Seguridad Social suscrito por España con dicho país, motivó la necesidad de que los pensionistas, por motivos de seguridad, contratasen una cuenta corriente con

una entidad bancaria de dicho país. Al hacerse patente la disconformidad por el cobro de comisiones, a juicio de los pensionistas, excesivas, el Instituto Nacional de la Seguridad Social indicó que, por la domiciliación de las pensiones enviadas a Perú, se cobraba una cantidad que no se correspondía con la señalada por los citados pensionistas, por lo que sugería a los mismos que se pusiesen en contacto con los responsables del departamento correspondiente en la entidad bancaria, para que les diesen información al respecto (08015844).

10. ADMINISTRACIÓN LABORAL

10.1. Formación profesional

Es conocido, porque así consta además en diversos estudios económicos, que el nivel educativo de los desempleados determina la posibilidad de acceder a un empleo. Así, según los datos publicados por la última encuesta de población activa, los años de escolarización de la población se encuentran directamente vinculados con el desempleo.

Una de las vías previstas en el ámbito laboral son los denominados contratos de trabajo para la formación, y específicamente, los dirigidos a aquellos trabajadores que carecen del título de Enseñanza Secundaria Obligatoria (ESO).

A este respecto se pudo comprobar que no existía un criterio unánime respecto a la posibilidad de formalizar dichos contratos y de los requisitos que debían acreditarse para ello. En este sentido, esta Institución consideró acorde con lo establecido en el artículo 11 del Estatuto de los Trabajadores, en relación con el artículo 10.6 del Real Decreto 488/1998, de 27 de marzo, que la formación teórica debía tener por objeto inmediato completar la referida educación.

Para paliar el vacío normativo, la Dirección General del Servicio Público de Empleo señaló que estaba procediendo a la elaboración de una orden ministerial que incluirá la actualización de los procedimientos, tanto en lo referente a los requisitos de formación teórica como al modelo de impreso del contrato para la formación, así como aquellos aspectos que afectan al desarrollo del citado artículo 11 del Estatuto de los Trabajadores.

A la fecha del cierre del presente informe se ha tenido conocimiento de que la citada orden ministerial se encuentra en fase muy avanzada, cuando no ha sido aprobada todavía (06041990 y 07028649).

10.2. Colocación y empleo

10.2.1. Oficinas de empleo

Desde el comienzo de las actividades de esta Institución, como se ha hecho constar en anteriores informes, la preocupación del Defensor del Pueblo por el buen funcionamiento de las oficinas de empleo ha sido continua.

Ante el incremento notable de quejas en las que se reflejaba una demora excesiva en la tramitación de las solicitudes de las prestaciones y subsidios de desempleo, así como las largas colas que se formaban para acceder al número de orden de espera, se iniciaron nuevamente actuaciones encaminadas a conocer las previsiones de la Dirección General de Empleo sobre estas cuestiones.

Asimismo se trasladó a la Dirección General del Servicio Público de Empleo Estatal la información –de la que los medios de comunicación estaban haciéndose eco–, según la cual la red de oficinas de ese Servicio se encuentra "en locales poco apropiados para el gran número de ciudadanos a los que debe atender", y que "están dotadas de un número de trabajadores insuficiente para la carga de trabajo a la que deben hacer frente" y muy especialmente sobre la dotación de personal existente en las mismas.

La dirección general, en un extenso informe, puso en conocimiento de esta Institución las medidas que se estaban adoptando para paliar las deficiencias descritas y facilitar a los ciudadanos el trámite de solicitudes de las prestaciones y subsidios de desempleo.

Respecto de la dotación de personal de las oficinas de empleo, tras la realización de un análisis sobre las carencias detectadas durante el año 2008, se señalaba que se requerían más efectivos en la estructura básica de estas oficinas, además de tener que hacer frente a las necesidades coyunturales. Para paliar el déficit estimado de 1.415 efectivos se pusieron en marcha varios mecanismos previstos en la normativa vigente. Así, durante la segunda mitad de 2008, y como consecuencia de diversas autorizaciones de las Direcciones Generales de la Función Pública, y de Costes de Personal y Pensiones Públicas, fueron nombrados 866 funcionarios interinos, a través de la modalidad establecida en el articulo 10.1.d) de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto básico del empleado público; 152 funcionarios interinos, a través de la modalidad prevista en el artículo 10.1.a) de la ley anteriormente citada, y se encontraban en tramitación otros 167 nombramientos (un total de 319 funcionarios interinos) y 230 efectivos derivados de la oferta de empleo público de 2007. Durante el año 2008 se tenía prevista la tramitación de unos 6 millones de expedientes.

Por otra parte, aun cuando corresponde a cada comunidad autónoma (salvo en los casos de la Comunidad Autónoma del País Vasco y las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla) la adquisición de nuevos locales, el presupuesto del Servicio Público de Empleo Estatal dispone de una partida para la modernización de los distintos servicios públicos de empleo autonómicos. No obstante, se añadía que cualquier modificación en las instalaciones requiere un proceso complejo y que, dada la actual situación económica, es imposible modificar una red tan extensa de atención en materia de empleo y desempleo (unas 700 oficinas en toda España).

Por lo que respecta a los perjuicios que se ocasionan en el proceso de tramitación de las solicitudes de las prestaciones por desempleo, la dirección general afirmaba que, en algunas provincias, entre las que se encuentra Madrid, se han producido colas excesivas en la atención de los ciudadanos, no pudiendo, por ello, generalizarse la situación a toda España. Esta circunstancia coincidió con un momento de período vacacional de los funcionarios, cuya sustitución para dicho período no se encuentra prevista en la partida correspondiente de los presupuestos generales del Estado.

Igualmente, se hacía referencia a la adopción de una serie de medidas consistentes en priorizar la recepción de solicitudes de prestaciones sobre otras actuaciones, distribuir expedientes entre las oficinas con menor carga de trabajo, modificar el horario y abrir por la tarde las oficinas con mayor actividad. Asimismo se ha creado un grupo especial de funcionarios para atender estas oficinas y se ha realizado una campaña divulgativa entre los ciudadanos, mediante el reparto de notas explicativas de los trámites para solicitar prestaciones a través de la oficina telefónica del Servicio Público de Empleo Estatal, en lugar de hacerlo de forma presencial.

Existe además una previsión, para el año 2009, de implantar un procedimiento novedoso que permitirá la tramitación de las prestaciones a través de Internet, con el que se espera resolver definitivamente cualquier situación de incremento de cargas de trabajo que pueda producirse en el futuro.

Concluía la Administración señalando que, a pesar de las deficiencias que han sobrevenido, el plazo medio de reconocimiento de las prestaciones por desempleo, tras su solicitud ante el Servicio Público de Empleo Estatal, ha sido en el mes de agosto de 13,1 días naturales y acumulado en el año, de 9,7 días, frente al plazo legal de 15 días hábiles, si bien, ciertamente, las provincias en las que se ha superado esta cifra pueden ser aquellas en las que haya habido más quejas y en las que se han adoptado medidas concretas para la mejora en la tramitación de las prestaciones.

Es de reseñar el importante esfuerzo en mejorar las disfunciones producidas, aun cuando esta Institución va a realizar un seguimiento en la implantación de las medidas citadas, valorando la efectividad de las mismas y la necesidad, en su caso, de ampliarlas (08016326, 08012742, 08013055, 08013290, 08013563, 08013583, 08014088, 08014815 y 08015503).

10.2.2. Medidas de fomento de empleo

El Gobierno andaluz, en el año 2006, suscribió el Plan de Fomento y Consolidación del Autoempleo, Plan Más Autónomos, en el afán de conseguir movilizar el autoempleo, la cultura del autónomo, y crear empleo directo. Durante el ejercicio 2007, se aprobó la orden que desarrollaba el Plan Más Autónomos y para el que la Consejería de Empleo destinó importantes recursos financieros dirigidos a la gestión, y ayudas directas para los autónomos (tique del autónomo para el inicio de la actividad, financiación para inicio de actividad de trabajo autónomo y medidas para el apoyo y gestión necesarios en el ejercicio de la actividad económica).

Su objetivo consistía en un conjunto de actuaciones encaminadas a lograr la excelencia y modernización de los canales de atención y asistencia, tanto de los futuros autoempleadores como de quienes ya se han puesto en marcha en su negocio. Con el plan, se apostó por la creación de un marco normativo para potenciar, apoyar y consolidar el trabajo autónomo andaluz. Este plan permitía coordinar, de manera efectiva, todos los dispositivos de atención y apoyo al trabajador autónomo que tiene la Consejería de Empleo. Además perseguía establecer nuevas vías de asistencia y asesoramiento, y multiplicar las posibilidades de formación y financiación para los trabajadores autónomos.

El 30 de marzo de 2007 se publicó la Orden de 15 de marzo de 2007, por la que se establecen las bases reguladoras de ayudas y su convocatoria, al amparo de lo establecido en el Decreto 175/2006, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Plan de fomento y consolidación del trabajo autónomo de Andalucía. La Consejería de Empleo fue en un principio quien puso en marcha este programa.

Sin embargo, en el año 2008, por Decreto del Presidente 10/2008, de 19 de abril, de las Vicepresidencias y sobre reestructuración de Consejerías, y por Decreto 117/2008, de 29 de abril, por el que se regula la estructura organizativa de la Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa, se produjo un traspaso de competencias del departamento de empleo, a favor de esta última. A tenor de este decreto le fueron atribuidas las competencias sobre investigación, difusión, formación, promoción y desarrollo de la cultura emprendedora y, en especial, de las empresas de economía social, microempresas y otras formas de autoempleo. En este elenco de competencias se recogen las que derivan de la gestión del Plan Más Autónomos.

A través de un importante número de quejas, esta Institución ha podido conocer las deficiencias que se estaban produciendo en la gestión y tramitación de dichas ayudas, siendo el denominador común de todas ellas la falta de respuesta y resolución de las solicitudes. En efecto, los interesados en sus escritos nos han trasladado que, en el año 2007, y con el fin de desarrollar una iniciativa empresarial, solicitaron ese tipo de ayudas, comenzando sus negocios a expensas de la ayuda.

En la Orden de la Consejería de Empleo, de 15 de marzo de 2007, se fijaba el plazo máximo de dos meses, contados a partir del día siguiente a la presentación de la solicitud, para resolver y notificar al interesado la resolución de las ayudas contenidas en el presente programa. Pero, al comprobarse que, en el año 2008, los expedientes continuaban sin ser resueltos, el Defensor del Pueblo se dirigió a la citada consejería con el fin de conocer en qué estado de tramitación se encontraban las solicitudes que quedaban pendientes de resolución, dado que se superaba el plazo de dos meses que fija la Orden de 15 de marzo de 2007, por la que se establecen las bases reguladoras de ayudas.

La consejería remitió información al respecto, de la que se deduce que lo más destacado de la actividad llevada a cabo por ese organismo se centra en la fiscalización realizada a 2.966 expedientes de ayudas, con una dotación de 21.871,00 euros y que se consigna una previsión de resolución para todos los expedientes relativos a la convocatoria 2007 y 2008.

En la información facilitada se dejaba constancia de que, hasta la fecha, han sido resueltos un importante número de expedientes, y de la previsión existente de elaborar una nueva orden de incentivos para autónomos, en la que se ofrece a los trabajadores por cuenta propia más capacidad de creación de empleo, No obstante, no se indicaba nada respecto de las solicitudes que, con la calificación de “favorable”, no han sido resueltas hasta el momento.

A este respecto, esta Institución se ha dirigido nuevamente a la Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa para conocer los criterios empleados en la tramitación de esta clase de expedientes, dada la inseguridad jurídica y económica que se está creando respecto de este tipo de ayuda, así como las previsiones que se contemplan para resolver estas cuestiones. Al mismo tiempo se ha pedido información sobre la previsión real que

existe en relación con la dotación económica, a tenor de la aparición de una secuencia de noticias en varios medios de comunicación referidas a la supresión de las mismas (08014249, 08016153, 08015275 y 08015773).

10.3. Seguridad y salud en el trabajo

El amianto ha sido empleado como componente en los materiales de construcción y son muchas las edificaciones e instalaciones en las que se encuentra presente. Son numerosos los informes y estudios sobre los riesgos que pueden conllevar para la salud la exposición al amianto. Las empresas e instituciones son las responsables de preservar a los trabajadores y usuarios de los riesgos derivados de su presencia en dichos edificios e instalaciones, mediante la realización de trabajos de mantenimiento y reforma. Por este motivo, las personas que por su profesión estén expuestas al amianto, como en los trabajos de derribos y mantenimiento, siempre deben llevar equipos de protección individual (EPIS).

El Real Decreto 396/2006, de 31 de marzo, regula los requisitos mínimos de seguridad y salud aplicables a los trabajos con riesgo de exposición al amianto, y deroga la mayor parte de la legislación referida al amianto anterior a su entrada en vigor. La norma establece las pautas a seguir en trabajos de mantenimiento de instalaciones con amianto y en la retirada de materiales con contenido de amianto. Además, señala los pasos que deberá seguir una empresa que quiera realizar trabajos con riesgo de amianto y los requerimientos necesarios para laboratorios en los que se utilice este mineral.

La Asociación de Enfermos por Amianto (ADESPA) y el representante de la sección sindical del trabajo, CAF Zaragoza, comparecieron ante el Defensor del Pueblo para plantear la situación del amianto en España, tanto en el ámbito laboral como en el social, exponiendo los daños que esta sustancia causa en la salud de las personas. La finalidad de esta comparecencia era solicitar, dado el importante número de personas afectadas, que se reconozcan como causa de incapacidad permanente las consecuencias de la exposición al amianto, e instaban, asimismo, a la creación de un fondo destinado a la investigación de las enfermedades derivadas de la utilización del amianto, la adopción de medidas legislativas que permitan la jubilación anticipada, auditorías de edificios, registro de trabajadores afectados por el amianto, etcétera.

La Secretaría de Estado de la Seguridad Social informó de que en el Decreto 1299/2006, de 10 de noviembre, se recoge un cuadro de enfermedades profesionales, entre las que se encuentran las relacionadas con el amianto, incorporadas al mismo en el grupo 4 (enfermedades profesionales causadas por inhalación de sustancias y agentes no comprendidos en otros apartados), y en el grupo 6 (enfermedades profesionales causadas por agentes carcinógenos), en los cuales, junto a la enfermedad y al agente causante, se especifican las actividades en las que aquélla se puede contraer.

Añadía además que, para que las enfermedades derivadas del amianto puedan ser constitutivas de incapacidad permanente, el trabajador debe presentar reducciones anatómicas o funcionales graves, susceptibles de determinación objetiva y previsiblemente definitivas, que disminuyan o anulen su capacidad laboral.

Señalaba dicha Administración, asimismo, que se sigue realizando un seguimiento del menoscabo laboral de aquellos trabajadores que, a lo largo de su vida laboral, han estado expuestos al contacto con el amianto, con un especial tratamiento hacia ellos por parte de la Seguridad Social. En este sentido, en el año 2006, se hicieron propuestas a las comunidades autónomas para suscribir acuerdos de colaboración que permitiesen definir unos protocolos médicos homogéneos, para valorar el posible menoscabo laboral de estos trabajadores. En relación con esta iniciativa se firmó un acuerdo con la Consejería de Sanidad de la Junta de Galicia y se prevé firmar otro con la Comunidad de Madrid, y están comenzando a llevarse a cabo gestiones con la Generalitat Valenciana y la Junta de Extremadura.

Para finalizar, la Secretaría General de la Seguridad Social informaba de que la asbestosis ha sido objeto de un especial tratamiento formativo, dirigido a los médicos inspectores del Instituto Nacional de la Seguridad Social, con el fin de instruirles adecuadamente en el manejo y valoración de este tipo de pacientes. La diversidad de las patologías secundarias al contacto con el amianto y el hecho de que la patología pueda presentarse incluso 30 años después de cesar el contacto con el mismo, suponen una dificultad añadida para la valoración de estos pacientes, que requieren una atención permanente y sostenida en el tiempo (07026590 y 08011489).

10.4. Otros aspectos relativos a la Administración laboral

La calidad en la prestación de los servicios públicos, en actividades o servicios externalizados, mediante la garantía de la estabilidad en el empleo de los trabajadores, supuso la firma del Acuerdo por la Estabilidad en el Empleo entre la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y los sindicatos más representativos. Vista la eficacia de este primer Acuerdo los firmantes promovieron el II Acuerdo, con el objetivo primordial de reducir la tasa de temporalidad y la mejora de la calidad de la prestación de los servicios públicos, que fue firmado el 30 de abril de 2007.

Dado que, a juicio de algunos trabajadores, no se había impulsado suficientemente la aplicación del citado Acuerdo, ni se ofrecía información suficiente sobre los avances del mismo, se solicitó información de la citada Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. Así, se tuvo conocimiento de la aprobación de una nueva instrucción para implementar las medidas contenidas, aun cuando no se habían logrado propuestas de desarrollo del repetido acuerdo, a pesar de que la Comisión de Seguimiento continuaba reuniéndose trimestralmente.

Dada la importancia del desarrollo del acuerdo, y máxime en la coyuntura económica actual, esta Institución considera prioritario el desarrollo del acuerdo complementario de mejora de condiciones de trabajo y protección de los derechos de los trabajadores de los servicios externalizados, previsto en el punto noveno (08003172).

Como es conocido, el Defensor del Pueblo no se encuentra facultado para intervenir en cuestiones de carácter jurídico-privado, tales como las que derivan de las relaciones entre trabajadores y empresarios, y en las que no haya tenido intervención alguna la Administración pública.

No obstante, el incumplimiento, por parte de las empresas de seguridad, de la legislación vigente en cuanto a jornadas de trabajo y descanso, así como el exceso de horas extraordinarias realizadas sin la correspondiente cotización, con el consiguiente fraude a la Seguridad Social, llevó a esta Institución a solicitar un informe a la Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, acerca de si existía alguna previsión para llevar a cabo una inspección de carácter general sobre las condiciones en las que se realiza dicha actividad laboral.

La Inspección de Trabajo y Seguridad Social comunicó que era plenamente consciente de la problemática existente en el sector y del interés social que suscitaba, por lo que había realizado numerosas actuaciones inspectoras en esta materia en los últimos años, recalcando que, durante el año 2008, estaba prevista la realización de actuaciones integrales en, al menos, cinco empresas de vigilancia y seguridad, cuyo ámbito de actuación excede el territorio de una comunidad autónoma. Concluía indicando que se seguiría investigando con la finalidad de conocer nuevos mecanismos y datos que permitiesen una actuación de manera eficiente, contando especialmente con la información que proporcionan los agentes sociales (08004056).

La acción de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social debe dirigirse a velar por el cumplimiento efectivo de las normas y competencias establecidas, mediante la constatación de manera objetiva, fehaciente e incontrovertible de los hechos denunciados. Por tanto, al detectarse que la duración de las actuaciones inspectoras se había dilatado en el tiempo y que el inspector de trabajo informó con bastante retraso, se formuló a la repetida Administración un recordatorio del deber legal que le concierne, 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, que establece que 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, serán responsables directos de su tramitación y adoptarán las medidas oportunas para remover los obstáculos que impidan, dificulten o retrasen el ejercicio de los derechos de los interesados o el respeto a sus intereses legítimos, disponiendo lo necesario para evitar y eliminar toda anormalidad en la tramitación de procedimientos (08004979).

11. HACIENDA PÚBLICA

11.1. Impuestos estatales

11.1.1. Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas

Los problemas que origina la gestión y tramitación de las declaraciones y borradores del Impuesto sobre la renta de las personas físicas, regulado en la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la renta de las personas físicas y con anterioridad en el Real Decreto Legislativo 3/2004, de 5 de marzo, han seguido siendo objeto de numerosas quejas.

Tanto en la redacción de los requerimientos como de los borradores, propuestas y liquidaciones que la Agencia Estatal de Administración Tributaria remite a los ciudadanos,

se utiliza un lenguaje oscuro y poco accesible para los contribuyentes en general. A mayor abundamiento, cuando se trata de liquidaciones, la motivación se ciñe a citar unos artículos de las normas, sin explicar claramente cuál es el error cometido o la incidencia. En ocasiones, los interesados desconocen a qué se debe la propuesta de liquidación o incluso se producen casos en que la Agencia Tributaria efectúa la recaudación ejecutiva citando sólo un número de liquidación y el interesado no conoce a qué deuda corresponde la cantidad reclamada.

La Agencia Tributaria debería extremar las cautelas para el cumplimiento de lo previsto en el artículo 34.1.a) de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, en concreto, el derecho de los ciudadanos de ser informados y asistidos por la Administración tributaria en el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones tributarias, al ser los contribuyentes los obligados a realizar sus declaraciones, trasladándoles la gestión del impuesto, lo que presupone la existencia de unos conocimientos en materia tributaria que desde esta Institución se ha comprobado que no poseen.

Ello da lugar a numerosos casos de indefensión, ya que los ciudadanos desconocen a qué se refieren los documentos enviados por la Administración que devienen ininteligibles. En las propuestas de liquidación provisional, se contiene la motivación y la referencia a los preceptos normativos que presuntamente se han incumplido, así como una doble columna en la que constan los datos declarados por el contribuyente y los correspondientes a la propuesta de liquidación que formula la Administración. No obstante, la motivación suele consistir en la cita de los preceptos de la ley en los que se basa, pero sin especificar los supuestos de hecho, es decir, sin proporcionar una explicación detallada y concreta del hecho que ha dado lugar a esa propuesta.

La Dirección General de la Agencia Estatal de Administración Tributaria ha explicado que reciben más de diecisiete millones de declaraciones, referidas únicamente al Impuesto sobre la renta de las personas físicas, para cuya comprobación sólo cabe el establecimiento de procedimientos automatizados. No obstante, reconoce que las comunicaciones que se envían a los contribuyentes son susceptibles de mejora, para lo cual en cada campaña se estudian propuestas y sugerencias y, a la vista de los medios disponibles y las limitaciones técnicas existentes, se van introduciendo los cambios que resultan posibles.

Aunque en los últimos años la Administración ha mejorado las comunicaciones que se envían a los contribuyentes, se formuló una recomendación en el sentido de que estudiase la posibilidad de aclarar la información que se proporciona en las comunicaciones adoptadas en procesos automatizados, de tal forma que permita conocer a qué deuda y período se refieren, así como que se mejore la información sobre la causa concreta de las liquidaciones o requerimientos y la precisa especificación de aplicación de la norma a cada supuesto de hecho.

Los dos aspectos recogidos en la recomendación, por un lado, el adecuado detalle de las deudas, y por otro, la precisa especificación de aplicación de la norma a cada supuesto de hecho, se incluyen en las diferentes comunicaciones que realiza la Agencia Tributaria a los contribuyentes, y son aspectos que se enmarcan dentro de un área de trabajo en el que el esfuerzo administrativo es máximo y permanente.

La Agencia Tributaria aclaró en relación a la información proporcionada para el conocimiento de la deuda y del período, que, en su mayoría, son quejas de deudas en período ejecutivo gestionadas por ella, pero que fueron liquidadas en período voluntario por otros entes públicos y con el fin de mejorar la identificación de las deudas, en los nuevos convenios suscritos con las comunidades autónomas para la recaudación en vía ejecutiva, se ha incluido la obligación por parte de éstas de cumplimentar nuevos campos en el momento de efectuar el cargo, en concreto los relativos a la inclusión del órgano que dictó el acto administrativo por el que se liquidó la deuda y del origen de la misma.

En lo referente a las deudas liquidadas por la Agencia Estatal de Administración Tributaria, se han recibido menos quejas quizá debido a que la mayor parte de estas deudas liquidadas se identifican claramente con un concepto tributario (Impuesto sobre la renta de las personas físicas, Impuesto sobre sociedades o Impuesto sobre el valor añadido) y un período impositivo.

No obstante, se han apreciado algunas deficiencias cuando el concepto de la deuda debe ser incorporado manualmente por el área liquidadora. En estos casos explica la Agencia Estatal de Administración Tributaria que las actuaciones se dirigen a evitar la incorporación en las comunicaciones de conceptos de deudas excesivamente abreviados o referidas genéricamente al procedimiento y no al origen de la deuda, así como a la revisión del tipo de "concepto" incluido en algunos de los documentos emitidos por las aplicaciones informáticas para adaptarlos a los nuevos formatos ya impulsados en los convenios.

En conclusión, se está haciendo un gran esfuerzo para que los actos dictados mediante procesos automatizados incluyan siempre la referencia a los preceptos normativos que se entienden incumplidos, una explicación de los hechos y circunstancias que dan lugar a la emisión de una liquidación alternativa a la practicada por el contribuyente, además del reflejo a doble columna tanto de su autoliquidación como de la liquidación practicada por la Administración, destacando las casillas donde existe discrepancia de datos. A la vista del contenido y de las medidas adoptadas, se ha entendido aceptada la recomendación formulada, pero se estará pendiente de comprobar que las mismas sirven para solucionar el problema planteado (07012065).

Relacionado con el problema anteriormente citado hay que destacar un supuesto en el que se remitió un borrador de declaración del Impuesto sobre la renta de las personas físicas del ejercicio 2006 que fue confirmado por el contribuyente. Sin embargo, con posterioridad se giró liquidación provisional en la que se corregía el borrador al no haber incluido una ayuda abonada por la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, y cuya cuantía no estaba reflejada en el borrador que la Agencia Estatal de Administración Tributaria envió al interesado. El ciudadano fue sancionado.

El artículo 98 de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la renta de las personas físicas establece que los contribuyentes pueden solicitar a la Agencia el envío de un borrador cuando perciben rendimientos del trabajo, del capital mobiliario sujetos a retención o ingreso a cuenta, imputación de rentas inmobiliarias si proceden, como máximo, de dos inmuebles, ganancias patrimoniales sujetas a retención así como subvenciones para la adquisición de vivienda.

Aunque en este caso el ciudadano no indicó si la ayuda percibida correspondía a la adquisición de vivienda, no pareció adecuado que teniendo la Agencia Tributaria información sobre su abono no fuera incluida en el borrador.

La Agencia Estatal de Administración Tributaria a raíz de la intervención de esta Institución le envió una rectificación de errores respecto a la sanción, devolviéndole la cantidad de 505,16 euros más los intereses, e informó de que aunque el servicio de remisión del borrador es un servicio de ayuda y por tanto no se trata de un acto administrativo, contiene los datos personales y familiares del contribuyente, así como la información facilitada por terceros de que dispone la Agencia Estatal de Administración Tributaria en el momento de su realización. En el caso del contribuyente el borrador no contenía la información de la ayuda que sí estaba recogida en sus datos fiscales.

Cuando la Administración tiene constancia de algún dato que debe ser incluido por el contribuyente pero que no puede verificar, envía un borrador "pendiente de ratificar". Sin embargo, cuando cuenta con todos los elementos, remite un borrador "pendiente de confirmar", advirtiendo de que debe revisarse por si existe algún error u omisión, que es lo que hizo en el presente supuesto. Por todo ello consideró que no existía elemento subjetivo para sancionar, no procediendo la sanción impuesta y anulándola de oficio (08011191).

Con ocasión de los numerosos errores que contenían los borradores del citado impuesto en la campaña 2007, se inició una actuación de oficio ante la Agencia Tributaria. En concreto, se había afirmado que los borradores no recogían todos los datos de los contribuyentes, algunos de ellos conocidos por la Agencia, como la compensación fiscal por la adquisición de viviendas anterior a 20 de enero de 2006. En otras ocasiones no recogía el dato de hijos nacidos o adoptados en el año o matrimonios celebrados, cuotas abonadas a sindicatos. Tampoco se aplicaban las deducciones autonómicas en los borradores.

El hecho de que la confirmación de los borradores sea una práctica muy extendida debería ser motivo suficiente para que contuviesen todos los datos de que dispone la Agencia Tributaria, así como para extremar la claridad de las comunicaciones ante la posible existencia de elementos que pueden modificar el resultado final de la declaración.

La campaña informativa realizada por la Agencia Tributaria debería explicar los supuestos en los que no puede realizar el borrador al desconocer los datos fiscales imprescindibles para que el borrador sea correcto, en vez de explicitar únicamente las bondades del borrador.

Para todo ello se volvió a insistir en que, el desconocimiento por parte de los ciudadanos de la compleja normativa fiscal, provoca la confirmación del borrador tras una mera comprobación formal, cobrando así importancia el hecho de que el mismo contenga errores que parten de la propia Administración.

La Agencia consideró que el borrador es un servicio de ayuda confeccionado con los datos de que dispone hasta la fecha en que se elabora, y los datos se toman de su sistema de información. Los borradores se elaboran con la información sobre rendimientos del trabajo sometidos a retención que proporcionan los empleadores, los intereses bancarios que declaran las entidades financieras, préstamos hipotecarios, planes de pensiones, etc.,

pero esa información no contiene todos los elementos que el contribuyente ha de tener en cuenta en su declaración, ni puede garantizar que no existan discrepancias entre la información proporcionada por el tercero que informa y la que dispone el contribuyente, máxime cuando se indica al contribuyente en la carta que se le envía y en los folletos informativos que debe revisar los datos.

Respecto a los datos concretos que se habían señalado por esta Institución, como conocidos por la Agencia Estatal de Administración Tributaria y no introducidos en los borradores, la Agencia indicó que las cuotas sindicales no son conocidas por ella. La situación personal sólo puede incorporarse al borrador cuando los interesados lo comunican y en los nacimientos la normativa del impuesto incluye requisitos para el tratamiento de los descendientes en la liquidación, cuya concurrencia tiene que ser declarada expresamente por los progenitores. La compensación por adquisición de vivienda habitual ha constituido un elemento de gran complejidad para la gestión del borrador en 2007, solo afecta a quienes hayan adquirido su vivienda habitual con posterioridad al 20 de enero de 2006 y, en consecuencia, es necesario conocer la fecha exacta de adquisición del inmueble, lo que provoca que hayan surgido diferentes situaciones.

En lo que se refiere a las deducciones autonómicas, la Agencia advirtió a los contribuyentes que sus respectivas comunidades autónomas han aprobado deducciones a las que podrían tener derecho y explicaba que existe un cauce formal, el modelo 933, para que la Administración autonómica facilite esta información y que cuando dispone de ella, sí se tiene en cuenta para el cálculo de los borradores, a pesar de lo cual hay un amplio margen de mejora.

En cuanto a la campaña publicitaria indicó que los anuncios y cuñas se centran en los servicios de solicitud y confirmación, ya que por su brevedad solo pueden recoger lo fundamental, en prensa sin embargo se introduce la necesidad de revisar el borrador así como en los folletos informativos emitidos. No obstante, admitió que la campaña podía ser mejorada aunque no creía adecuado centrar la misma únicamente en el servicio de rectificación del borrador y obviar el de confirmación. También destacaba que un 38 por ciento del total de borradores confirmados se habían rectificado previamente y de ellos casi un 40 por ciento no implicaban modificación alguna en los datos económicos y resultados que figuraban en el borrador remitido. Consideraba ilustrativo que siendo un servicio que se presta a solicitud del contribuyente su éxito es innegable puesto que año tras año se incrementa el porcentaje de declaraciones del impuesto que lo solicitan para el año siguiente y que el número de borradores confirmados está creciendo un 20 por ciento por encima del año anterior.

Concluía que las decisiones que se toman en el proceso de planificación de la campaña, fundamentalmente en el período de julio a noviembre del año anterior, se adoptan valorando muchas variables; en el proceso se analizan las propuestas de mejora que se reciben de las comunidades autónomas, de las asociaciones de asesores y gestores y hasta ahora ha existido unanimidad absoluta en mantener el servicio con su configuración actual potenciándolo al máximo.

Por último, afirmó que iba a realizar un estudio estadístico sobre el borrador y una encuesta a los ciudadanos, con la intención de que en la campaña del próximo año, se mejoren aquellos aspectos que permitan a los ciudadanos un conocimiento más amplio

y preciso de los servicios que se les ofrecen y de sus características. Se está a la espera de información adicional al respecto (08011107).

Hay que recordar la recomendación formulada el año 2007 sobre la posibilidad de implantar, manteniendo el carácter no vinculante de los borradores elaborados en las oficinas de la Administración tributaria, un impreso en el que consten los documentos que el interesado entrega para la confección de dicho borrador, así como los datos familiares, y opción de tributación elegida, u otros datos con trascendencia fiscal, ahondando con este impreso de toma de datos en la seguridad jurídica que debe presidir las relaciones entre el contribuyente y la Administración tributaria.

Este asunto no constituía una novedad y había sido estudiado con profundidad por la Administración tomando en consideración, en primer lugar, que para un mismo contribuyente puede confeccionarse más de una declaración, situación que puede producirse, simplemente, porque antes de presentarla se dé cuenta de que omitió algún dato sobre sus ingresos, gastos o deducciones, o bien sobre sus circunstancias personales y familiares con trascendencia fiscal.

Aunque la Administración compartía la preocupación por la seguridad jurídica, a su juicio, si se aplicase textualmente la recomendación supondría una carga adicional para todos los contribuyentes que acuden al servicio de confección de declaraciones en oficinas y un descenso significativo en el número de ciudadanos atendidos, debido a la ralentización del servicio que supondría implantar la medida propuesta.

Sin embargo, y puesto que la intención que subyacía en la recomendación era plenamente compartida, la Administración ha adoptado una serie de medidas que permitirán cumplir el propósito que se persigue con la recomendación, y así se ha mejorado la información a los contribuyentes sobre la documentación que deben llevar consigo al servicio de confección de declaraciones en el momento en que solicitan cita previa.

Para ello se ha reforzado la formación teórica y práctica del personal que se ocupa de prestar el servicio de confección de declaraciones, de tal forma que se eviten errores, insistiendo a dicho personal en la necesidad de que soliciten al contribuyente que compruebe si está conforme con el contenido de la declaración confeccionada y la coherencia con la información que haya suministrado y, en su caso, con las instrucciones que haya dado a la persona que la confeccionó sobre cómo deseaba que se declararan determinados rendimientos, deducciones o datos personales.

Esta Institución ha recordado que el actual sistema de confección de borradores de declaraciones, por parte de la Agencia Tributaria, se enmarca en el derecho de los ciudadanos a la asistencia de información sobre el ejercicio de sus derechos y cumplimiento de sus obligaciones. Este derecho se configura como una obligación para la Agencia, pero no para otros operadores o entidades que colaboran en la prestación del sistema de confección de declaraciones.

Aunque la responsabilidad última del contenido de la declaración corresponda al contribuyente, éste va a dar validez y corrección absoluta a lo actuado por el personal de la Agencia, que es el que posteriormente podría, en su caso, revisar la liquidación que el ciudadano presenta, lo que implica que no se revise con la exhaustividad que la Agencia

pretende, a lo que hay que añadir las dificultades de comprensión en materia tributaria del ciudadano medio.

En consecuencia, aunque las medidas previstas para cumplir el propósito de la recomendación sean encomiables, resultan a todas luces insuficientes, por lo que se ha reiterado el contenido de la recomendación formulada. La Administración ha rechazado la misma insistiendo en las medidas incorporadas en la campaña del año 2008, y explicando las mejoras en la formación de los agentes que prestan el servicio de confección de declaraciones del Impuesto sobre la renta de las personas físicas y de rectificación de borradores, así como del personal contratado fijo discontinuo que interviene en la Campaña de Renta. En concreto la Administración indicó que ha insistido en la necesidad de advertir al contribuyente que debe comprobar que los datos y las circunstancias tomados en consideración se ajustan a la información que ha suministrado.

En cualquier caso, afirmó que continuará poniendo todos los medios a su alcance para garantizar la adecuada prestación del servicio de confección de declaraciones del Impuesto sobre la renta de las personas físicas y de rectificación de borradores de declaración, y lograr que este servicio se desarrolle con un grado de satisfacción de los contribuyentes superior a aquel con que, en términos generales, se ha venido ya desarrollando. En consecuencia se ha entendido no aceptada la recomendación formulada, procediéndose a concluir las actuaciones (07005478, 07035373, 07036443, 08004629, 08007927, 08008663, 08008744, 08010653 y 08018002).

La interpretación de las normas tributarias por parte de la Agencia Estatal de Administración Tributaria ha sido motivo de varias quejas en 2008, pudiendo destacar tres quejas que han sido particularmente significativas.

Estaba pendiente de contestación, al momento de elaboración de este informe, una recomendación formulada a la Agencia Estatal de Administración Tributaria sobre la interpretación efectuada del artículo 87 de la Ley del Impuesto sobre la renta de las personas físicas que dispone que "en el supuesto de bienes inmuebles urbanos no afectos a actividades económicas no generadores de rendimientos de capital inmobiliario, excluida la vivienda habitual y el suelo no edificable, tendrá la consideración de renta imputada la cantidad que resulte de aplicar el 2 por ciento al valor catastral, determinándose proporcionalmente al número de días que corresponda a cada período impositivo. Cuando se trate de inmuebles en construcción y en los supuestos en que por razones urbanísticas el inmueble no sea susceptible de uso, no se estimará renta alguna".

Hay que tener en cuenta que lo que genera la imputación de la renta es la libre disponibilidad del inmueble. Por ello, de dicho artículo se deduce que los solares o los inmuebles no susceptibles de uso por razones urbanísticas, no pueden dar lugar a una imputación de una renta inmobiliaria.

En este caso la Agencia Estatal de Administración Tributaria giró liquidación provisional del Impuesto sobre la renta de las personas físicas, ejercicio 2005, a un interesado imputando rentas inmobiliarias de unas naves no susceptibles de uso, al haber quedado fuera de ordenación urbanística.

El inmueble quedó fuera de ordenación conforme a las previsiones del Área de Planeamiento Remitido 08.03 "Prolongación de la Castellana" y, de acuerdo con

la normativa del Ayuntamiento de Madrid, en los edificios en situación de fuera de ordenación como éste las actividades existentes podrán mantenerse hasta la expropiación, demolición o sustitución de la edificación y no se conceden licencias para la nueva implantación o cambio de actividades ni reinicio de expedientes de licencias anteriormente caducadas. El citado inmueble no mantenía actividad industrial desde septiembre de 1992 y por aplicación de las normas no podía desarrollarse en el mismo ninguna nueva actividad.

La Agencia Tributaria consideró, en principio, que se trataba de una cuestión de prueba de hechos y calificación jurídica cuya decisión correspondía al Tribunal Económico-Administrativo Regional de Madrid e indicó que no estimaría renta inmobiliaria alguna en caso de inmuebles en construcción o cuando no fueran susceptibles de uso por razones urbanísticas. A su juicio la cuestión se centraba en determinar cuándo puede entenderse que concurren dichas circunstancias. Admitir la superioridad de la situación jurídica del inmueble sobre su situación física real de susceptibilidad y disponibilidad de uso podría llevar a la incoherencia de que contribuyentes titulares de inmuebles que se encontrasen físicamente a su disposición pero carentes de los correspondientes documentos urbanístico-administrativos no tendrían que imputar rentas inmobiliarias; mientras que, aquellos contribuyentes que estuviesen en posesión de los pertinentes documentos administrativos por haber cumplido plenamente con el ordenamiento jurídico, tendrían que imputar las correspondientes rentas inmobiliarias aunque sus inmuebles realmente no pudieran ser usados.

Sin embargo, con dichas afirmaciones la Administración olvidaba que la dicción literal del artículo 87 se refiere a "inmuebles en construcción y en los supuestos en que por razones urbanísticas, el inmueble no sea susceptible de uso, no se estimará renta alguna", y el inmueble en cuestión encajaba en este último supuesto.

La Administración alegaba circunstancias físicas o jurídicas pero, si la ley hubiera querido referirse a las mismas lo hubiera hecho. Sin embargo, la norma sólo exime de tributación a los inmuebles no susceptibles de uso por circunstancias urbanísticas. Esta interpretación además es lógica, pues la finalidad de la ley es la imputación de una renta por la disponibilidad de uso del inmueble, disponibilidad de uso que no existe en este caso.

Por todo ello se formuló recomendación para que en los casos en que la Ley del Impuesto sobre la renta de las personas físicas se refiere a inmuebles no susceptibles de uso por razones urbanísticas, se entienda que se trata de inmuebles construidos en zonas que no gozan de la calificación de urbana o urbanizable, inmuebles que no dispongan de licencia urbanística de primera ocupación o que no respeten la ordenanza correspondiente, declaradas en ruina y cualquier otra situación urbanística que pueda surgir, que haga que el inmueble no pueda ser susceptible de uso (07035359).

Otro ejemplo de interpretación únicamente recaudatoria se ha dado en el caso, reflejado en el informe anterior, de diversos funcionarios del servicio marítimo tripulantes de los barcos del Servicio de Vigilancia Aduanera de Canarias a los que la Agencia Estatal de Administración Tributaria no permitía la aplicación de la bonificación fiscal prevista en los artículos 73.2 y 75 de la Ley 19/1994, de 6 de julio, de Modificación del régimen económico fiscal de Canarias. Esta ley prevé una exención parcial de las retribuciones

devengadas como tripulantes de los buques del Área Operativa de Aduanas adscritos a la base marítima de la Delegación.

La problemática suscitada radicaba en la determinación de si las embarcaciones, tanto del Servicio de Vigilancia Aduanera como otras de titularidad pública que, por su naturaleza, no son inscribibles en el Registro de Matriculación de Buques, se consideran adscritas a servicios regulares entre las Islas Canarias y entre éstas y el resto del territorio nacional.

Los hechos comenzaron con la Sentencia de 31 de octubre de 2001 del Tribunal Superior de Justicia de Canarias (buque Alcaraván V), estimatoria de sus pretensiones, en el que se reconoce la bonificación fiscal. Desde ese momento algunos funcionarios solicitaron la extensión de los efectos de la Sentencia de 31 de octubre de 2001, denegados al referirse la misma sólo a tripulantes del Servicio de Vigilancia Aduanera.

Posteriormente, en 30 de septiembre de 2005 y 25 de noviembre de 2005, el Tribunal Superior de Justicia de Canarias dictó sendas sentencias en supuestos similares. En ellas estimó las pretensiones de los demandantes, en este caso tripulantes del buque hospital Esperanza del Mar, si bien reconoció expresamente que dicha embarcación no prestaba un servicio regular entre las Islas Canarias y entre estas y el resto del territorio español. El Tribunal fundamentó su fallo en el principio de unidad de doctrina.

A partir de esta sentencia se solicitaron peticiones de extensión de efectos y el Tribunal Superior de Justicia de Canarias, aplicando el argumento de unidad de doctrina y equidad, obligó a efectuar las devoluciones tributarias pertinentes para su cumplimiento.

La Administración indicó que su cambio de orientación provenía de las sentencias de finales del año 2005, relativas a tripulantes de otros buques de titularidad pública, en las que se vino a reconocer expresamente que los citados buques tanto Alcaraván V como Esperanza del Mar no prestaban un "servicio regular". El único principio por el que el Tribunal Superior de Justicia de Canarias mantuvo el sentido del fallo es el de "unidad de doctrina". Pero para la Agencia Tributaria el pretendido principio de unidad de doctrina que recoge el Tribunal, en la Sentencia de 25 de noviembre de 2005, no podía prevalecer sobre la prohibición de la analogía en materia de exenciones que en Derecho tributario regula el artículo 14 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.

La Administración entendía que tras las sentencias y la resolución de la Dirección General de Tributos, no existía razón jurídica alguna para que los tripulantes del servicio de Vigilancia Aduanera vieran reconocido de oficio su beneficio fiscal mediante la obtención de sus correspondientes devoluciones tributarias del Impuesto sobre la renta de las personas físicas, mientras los tripulantes de otros buques de titularidad pública sólo ven reconocido su beneficio fiscal en ejecución de las sentencias citadas, a partir del año 2005.

Esta última situación ha sido objeto de revisión al haberse solicitado dictamen a la Abogacía del Estado con sede en Canarias que, en informe consultivo 562/2006, de 30 de agosto, concluye que la interpretación administrativa es ajustada a derecho, pero indica que de nada va a servir a los intereses de la Administración tributaria dictar sus actos administrativos conforme a esta interpretación, si los contribuyentes van a obtener con posterioridad la aplicación material de las sentencias ya dictadas, bien por la vía

de la extensión de sus efectos o por la vía de la interposición de recursos contencioso-administrativos independientes que les acabarán dando la razón dada la uniformidad de la doctrina de la Sala, por lo que la vía procedimental más adecuada es el recurso de casación en interés de ley que fija en el fallo la doctrina legal.

Por su parte, el Consejo para la Defensa del Contribuyente alude a que la discrepancia de la Administración con la sentencia no le exime de acatar su cumplimiento o a que, en tanto no se produzca un fallo judicial favorable a las pretensiones de la Administración, hay que seguir aplicando a los contribuyentes afectados los beneficios fiscales reconocidos, de acuerdo con lo dispuesto en las sentencias firmes que en su día estimaron favorablemente sus pretensiones.

Sin embargo, la Administración estima que la aplicabilidad de las sentencias afecta sólo a las partes en el proceso, pero no vincula su actuación respecto de otros contribuyentes.

Tras las sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Canarias de finales del año 2005 y emisión del dictamen consultivo 562/2006 de la Abogacía del Estado con sede en Canarias, la Agencia Tributaria ha venido manteniendo en todas sus actuaciones y actos administrativos una interpretación normativa que no reconoce la aplicación de los beneficios fiscales de los artículos 73.2 y 75 de la Ley 19/1994, de 6 de julio, de Modificación del régimen económico fiscal de Canarias, a los tripulantes de buques de titularidad pública afectos a fines públicos. Esta interpretación ha venido durante este tiempo avalada por la Dirección General de Tributos y por declaración en unificación de criterio del Tribunal Económico-Administrativo Central. Ahora bien, como esta interpretación no coincidía con la reiterada doctrina del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, a instancias de la Agencia Tributaria, la Abogacía del Estado ha interpuesto, con fecha 1 de febrero de 2008, recurso de casación en interés de ley ante el Tribunal Supremo, al que corresponde en su fallo fijar la doctrina legal. Sin perjuicio de lo anterior, todas las sentencias y autos judiciales de reconocimiento de extensión de efectos han sido ejecutados en sus estrictos términos respecto de las concretas personas favorecidas por las resoluciones judiciales (07000982).

El tercer problema interpretativo se basa en que la Agencia Estatal de Administración Tributaria viene manteniendo como regla general que las ganancias patrimoniales deben imputarse al período impositivo en que tenga lugar la alteración patrimonial, configurándose la aplicación de la exención por reinversión en vivienda habitual a que se refiere la Ley del Impuesto sobre la renta de las personas físicas como una opción que se debe hacer constar en la declaración del impuesto del ejercicio en el que se obtenga la ganancia de patrimonio. La cuestión radica en la posibilidad que la ley facilita al contribuyente de poder reinvertir la ganancia obtenida por la venta de la vivienda habitual en los dos ejercicios siguientes, por lo que el ciudadano considera en numerosas ocasiones que no es necesario hacer constar una ganancia que no tiene por qué tributar. De esta forma, al ciudadano que no hace constar en la declaración la alteración patrimonial no se le permite acogerse a la exención al aplicarse el artículo 119.3 de la Ley General Tributaria que establece que las opciones que se deban ejercitar con la presentación de una declaración no podrán ejercitarse con posterioridad a ese momento.

Consecuencia inmediata de lo anterior, es la opinión de dicho organismo de que la no declaración de una ganancia patrimonial, derivada de la transmisión de la vivienda habitual del contribuyente, supone que éste no ha optado por acogerse al régimen de exención por reinversión, por lo que tendrá que tributar por la totalidad de la ganancia obtenida en el ejercicio en que se produjo la alteración patrimonial, sin que pueda modificar el régimen de tributación descrito una vez transcurrido el plazo reglamentario de declaración, ya sea de forma voluntaria o durante la tramitación de un procedimiento de comprobación.

La cuestión a determinar es si resulta aplicable el artículo 119.3 de la Ley General Tributaria y, en consecuencia, se debe rechazar la posibilidad de rectificación de la autoliquidación, por haberse presentado la solicitud fuera del plazo previsto en dicho precepto, o bien, si de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 120.3 de la misma ley, procede admitir la rectificación de la autoliquidación.

Por otra parte, para resolver esta cuestión, la Administración entiende que es necesario acudir a la normativa reguladora del Impuesto sobre la renta de las personas físicas de la que se desprende, en relación con la deducción por inversión en vivienda habitual y con la exención por reinversión, dos posibilidades incompatibles entre sí:

1) Aplicar la exención de la ganancia patrimonial en el ejercicio en que se produzca, y, por tanto, practicar la deducción por adquisición de la nueva vivienda, únicamente si la cantidad invertida supera tanto el precio de la vivienda anterior como el importe de la ganancia patrimonial exenta.

2) Tributar por la ganancia patrimonial en el ejercicio en que se ponga de manifiesto la misma y deducir la totalidad de las cantidades invertidas en la nueva vivienda (salvo lo deducido por la vivienda anterior), cuando se adquiera.

La existencia de las dos alternativas expuestas hace necesario que el contribuyente deba optar por una de ellas en el ejercicio en que se ponga de manifiesto la ganancia patrimonial. De esta forma, si el contribuyente no aplica la exención, la posibilidad de rectificar la opción únicamente es admisible dentro del plazo previsto en el artículo 119.3 de la Ley General Tributaria, debiendo ser rechazada si, como en los casos expuestos, se ejercita después.

No obstante, el Departamento de Gestión Tributaria sí contempla un supuesto en que procede reconocer el derecho a la exención a pesar de no haber declarado la ganancia en la autoliquidación, y es si se solicita por rectificación de la autoliquidación o en el curso de un procedimiento de comprobación. Se trataría del caso en que resulta acreditado que el contribuyente ha transmitido y adquirido su vivienda habitual en el mismo ejercicio, cumpliendo todos los requisitos previstos en la normativa reguladora. En tal supuesto, la falta de declaración de la transmisión podría considerarse como un incumplimiento formal y no procedería la práctica de liquidación por la ganancia obtenida.

A este respecto se ha formulado recurso extraordinario de alzada para la unificación de criterio contra una resolución del Tribunal Económico-Administrativo Regional de Castilla y León, de 30 de mayo de 2007, que se pronuncia en sentido contrario al criterio mantenido por el Departamento de Gestión Tributaria, que entendía que el contribuyente podía manifestar su opción de acogerse a la exención por reinversión durante el trámite de audiencia del procedimiento de comprobación, cuando en la autoliquidación no había

declarado la ganancia patrimonial y la reinversión había tenido lugar en un período posterior.

En el recurso interpuesto la Administración solicita del Tribunal Económico-Administrativo Central la unificación de criterio en el sentido de considerar que la no declaración de una ganancia patrimonial derivada de la transmisión de la vivienda habitual del contribuyente, supone que éste no ha ejercitado la opción por la exención y, en consecuencia, deberá tributar por la totalidad de la ganancia obtenida en el ejercicio en que se haya producido la alteración patrimonial, y sin que pueda modificarse este régimen de tributación una vez transcurrido el plazo reglamentario de declaración (08000563, 08002211, 08002768, 08010564 y 08010872).

En el año 2003 esta Institución formuló una recomendación a la Secretaría de Estado de Hacienda acerca de la necesidad 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.

Si bien no se aceptó la recomendación en los términos formulados, la nueva Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la renta de las personas físicas mediante la disposición adicional decimonovena arbitró una fórmula de devolución del 15 por ciento de las cantidades, que por tal concepto los interesados hubieran consignado en la declaración del IRPF por cada uno de los períodos impositivos, declarando la exención de estas cuantías del impuesto, así como la exención de las indemnizaciones previstas en la legislación del Estado y de las comunidades autónomas para compensar la privación de libertad imputables al período 2006.

La citada ley remitía a una orden del Ministerio de Economía y Hacienda la regulación del procedimiento, las condiciones para la obtención de las ayudas y el órgano competente para su reconocimiento y abono, Orden número 2966/2007, de 11 de octubre, que fue publicada en el *Boletín Oficial del Estado* el 13 de octubre de 2007, que disponía: "El plazo de presentación de solicitudes por parte de los interesados terminará transcurridos seis meses desde la fecha de entrada en vigor de la presente Orden". Por su parte, la disposición final tercera establecía que la orden entraría en vigor el día siguiente al de su publicación en el *Boletín Oficial del Estado*, es decir, que el plazo para presentar las solicitudes concluyó el 14 de abril de 2008.

El problema ha radicado, con independencia de su publicación en el *Boletín Oficial del Estado*, en que la escasa publicidad de la orden ha dado lugar a que muchas solicitudes de devolución de lo ingresado hayan sido denegadas, al haberse presentado fuera de plazo; muchos interesados señalaban su falta de conocimiento de su nuevo derecho e indicaban que en alguna comunidad autónoma se les envió una carta informativa, por lo que, al aprobar un beneficio concedido para paliar un tratamiento injusto, se debería haber dado más publicidad así como información expresa a los beneficiarios y, en su caso, procederse a la aplicación de oficio de las previsiones contenidas en la misma o a la ampliación del plazo anteriormente mencionado. Esta cuestión ha sido planteada a la Administración tributaria y está pendiente de respuesta (08014590, 08018824, 08015149 y 08015361).

Está igualmente pendiente de contestación la cuestión planteada a la Consejería de Hacienda de Madrid sobre el hecho de que se exija como requisito, para poder acceder a la deducción por alquiler de vivienda de los inquilinos en la Comunidad de Madrid, que el arrendador haya depositado la fianza en el Instituto de la Vivienda. El incumplimiento de este requisito planteado como una obligación del arrendador, impide la aplicación de una deducción al arrendatario (08011884).

Asimismo se han seguido recibiendo quejas en las que se expresa la disconformidad de numerosos ciudadanos con la existencia de dos límites que fijan la obligación de presentar declaración en el Impuesto sobre la renta de las personas físicas (08000750-01, 08011932, 08012112, 08013862, 08015583, 08017480, 08017864, 08018785, 08019733, etcétera).

El Impuesto sobre la renta de los no residentes también ha dado lugar a la tramitación de una queja en relación con la ausencia en la normativa reguladora del impuesto de la deducción de los gastos necesarios para la obtención de ingresos en el cálculo de la base imponible de los rendimientos de capital inmobiliario. El Real Decreto Legislativo 5/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Impuesto sobre la renta de los no residentes establece que la base imponible del rendimiento de inmuebles está constituida por el importe íntegro de los alquileres percibidos sin deducir gasto alguno.

La posibilidad de que se pudieran deducir fiscalmente algunos gastos en el caso de arrendamientos de inmuebles por los no residentes, ha sido trasladada al Ministerio de Economía y Hacienda, y a tal efecto se han tenido en cuenta las Sentencias del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas sobre los casos Gerritse C-234/01, Bouanich C-265/04, Conjin C-346/04, Leziria C-345/04, C. de Musicología C-386/04, en las que se predica una paridad de trato fiscal e inexistencia de diferencias objetivas de tributación, por ejemplo, en cuanto a gastos deducibles.

La Dirección General de Tributos conoce que se trata de una cuestión controvertida que se está analizando en otras instancias pero las sentencias que se alegan no se refieren a casos idénticos al planteado, por lo que no resultan de aplicación. Recuerda que, en materia de impuestos directos, la situación de los contribuyentes residentes y la de los no residentes en un Estado no son comparables. Los contribuyentes residentes en España tributan por toda su renta, con independencia del lugar donde se haya obtenido y, en el caso de las personas físicas, están sometidos a una escala de gravamen progresiva; sin embargo, los rendimientos obtenidos en España por un no residente sólo constituyen una parte de sus ingresos globales y su capacidad contributiva global es apreciada en su Estado de residencia.

El artículo 23 de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la renta de las personas físicas y de modificación parcial de las leyes de los Impuestos sobre sociedades, sobre la renta de no residentes y sobre el patrimonio (*BOE* de 29 de noviembre), enumera una serie de gastos deducibles del rendimiento íntegro, a efectos de la determinación del rendimiento neto del capital inmobiliario. Esta renta neta, sumada a los demás componentes de renta obtenida por el contribuyente, constituye la base a la que se aplica posteriormente la escala progresiva del impuesto, para obtener así el impuesto final a pagar.

En el caso de los contribuyentes no residentes, el impuesto se calcula aplicando, sobre el importe íntegro de la renta, el tipo fijo previsto en el artículo 25.1 de la Ley del Impuesto sobre la renta de los no residentes, que es el 24 por ciento, el tipo inferior de la escala progresiva del Impuesto sobre la renta de las personas físicas. Por tanto, el resultado final a pagar debe tener en cuenta tanto la determinación de la base imponible como el tipo impositivo aplicable; y, es más, la comparación con el tipo impositivo del Impuesto sobre la renta de las personas físicas que, en su caso, sería aplicable al contribuyente no residente debe tener en cuenta toda su renta mundial.

Se recalca que uno de los objetivos perseguidos por la normativa del Impuesto sobre la renta de no residentes es la simplicidad administrativa, teniendo en cuenta que los contribuyentes de este impuesto no están familiarizados con el sistema fiscal español. Por ello, en el caso de los rendimientos inmobiliarios se ha optado por aplicar un tipo impositivo más bajo de la escala de gravamen del IRPF y no admitir deducción de gastos, con el objeto de simplificar las obligaciones formales de estos obligados tributarios.

Por todo ello, la Secretaría de Estado concluyó que no es necesario promover modificación legal alguna respecto de la determinación de la base imponible del Impuesto sobre la renta de no residentes, en lo que respecta a los rendimientos del capital inmobiliario (08016286).

La normativa especial reguladora del Impuesto sobre la renta de las personas físicas y la contenida en la Ley de Expropiación Forzosa, de 16 de diciembre de 1954, genera problemas en su aplicación. La Agencia Estatal de Administración Tributaria hizo tributar en el Impuesto sobre la renta de las personas físicas la indemnización percibida en concepto de justiprecio por la expropiación forzosa de un bien inmueble a unos ciudadanos.

El artículo 49 de la Ley de Expropiación Forzosa establece que el pago del precio de la expropiación está exento del pago de impuestos, por lo que los ciudadanos afectados consideraron que no debían tributar. Sin embargo el artículo 31 de la Ley reguladora del Impuesto sobre la renta de las personas físicas vigente en el momento que tuvo lugar la expropiación, indicaba: "Son ganancias y pérdidas patrimoniales las variaciones en el valor del patrimonio del contribuyente que se pongan de manifiesto con ocasión de cualquier alteración en la composición de aquel salvo que por esta ley se califiquen como rendimientos".

La Administración consideraba que esta definición resultaba coincidente con la recogida en la normativa anterior, y permitía afirmar el sometimiento a tributación de la ganancia patrimonial puesta de manifiesto como consecuencia de alteraciones en el patrimonio derivada de expropiaciones forzosas. Sobre esta cuestión existe una jurisprudencia claramente consolidada que viene a confirmar la tesis mantenida por la Agencia Tributaria; así, entre otros muchos pronunciamientos judiciales citaba la Sentencia de la Audiencia Nacional, dictada en recurso número 426/2004 y del Tribunal Supremo de 23 de septiembre de 2004.

La Administración tributaria entendía que la exención prevista en el artículo 49, de la Ley de Expropiación Forzosa, se refiere únicamente a los impuestos que pudieran gravar el pago del precio, no haciéndose extensible a la alteración patrimonial derivada de la transmisión de los elementos patrimoniales.

El desfase entre las dos normas citadas, la Ley de Expropiación Forzosa y la Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, debería ser corregida a fin de evitar la inseguridad jurídica y confusión que se crea. Por ello debería proceder a modificar el artículo 49 de la Ley de Expropiación Forzosa, de forma que se recoja claramente el criterio de la Administración, por lo que se ha procedido a formular al Ministerio de Economía y Hacienda la recomendación de que se proceda a instar la modificación del citado artículo, a fin de que aclare que la exención de los impuestos en el caso de expropiación forzosa, sólo se refiere a aquellos que graven el pago del precio, y no a los que gravan la alteración patrimonial derivada de la transmisión onerosa así como la adaptación, en su caso, de la normativa que proceda.

Con independencia de lo anterior, esta Institución estimó que hay que tener en cuenta que en el Impuesto sobre la renta de las personas físicas debería considerarse de forma especial la ganancia derivada de la expropiación forzosa. Ello debido a que se trata de una limitación al derecho de propiedad en aras del bien común, lo que implica un sacrificio que el ciudadano tiene el deber legal de soportar. Ahora bien, al tratarse de una venta forzosa, el contribuyente no puede decidir el momento de la enajenación ni fijar el precio libremente, ello obliga a los poderes públicos a no imputar una carga añadida consistente en hacer tributar la ganancia de forma general. A este respecto, hay que tener en cuenta que la interpretación de la Administración impide a los contribuyentes proceder a una planificación fiscal, ya que ésta queda obligatoriamente alterada por la expropiación. Por ello resultaría constitucionalmente admisible conforme a los artículos 31 y 33 de la Constitución Española, permitir la imputación de la ganancia patrimonial en varios ejercicios, al igual que ocurre en los supuestos del artículo 14.2.g) y 14.2.i) de la Ley del Impuesto sobre la renta de las personas físicas, con lo que se lograría un sistema tributario más justo. Otra opción podría consistir en una reducción importante de la ganancia para compensar el sacrificio que el interés general impone. Ello evitaría el perjuicio añadido que la tributación en los casos de expropiación forzosa produce al interesado. Esta queja se encontraba a la espera de contestación al momento de finalización del presente informe (07036056).

11.1.2. Impuesto de Sociedades

La posibilidad de determinar si una empresa puede aplicar los incentivos fiscales previstos para la minería en el Real Decreto Legislativo 4/2004, de 5 de marzo, que aprueba el texto refundido de la Ley del Impuesto sobre sociedades, en concreto, el régimen de libre amortización de activos mineros y la posibilidad de reducir la base imponible en el importe de unas cantidades destinadas en concepto de factor de agotamiento, ha dado lugar a la intervención ante la Agencia Tributaria. La norma fija un incentivo fiscal que responde al carácter de la actividad minera en que el mineral se agota.

En las consultas CV0522-05, CV0523-05 y CV0524-05, emitidas por la Dirección General de Tributos a la empresa reclamante, se afirmaba que el factor de agotamiento sería susceptible de aplicación desde el momento en que la consultante efectuara el aprovechamiento de uno o varios recursos, establecidos en el artículo 98.1 del texto refundido de la Ley del Impuesto sobre sociedades. En cuanto a la libertad de amortización se explica que es criterio del centro directivo que el plazo de diez años a que se refiere

el artículo 97 debe computarse desde el momento en que cada una de las inversiones se incorpora a la actividad minera y no desde el momento en que ésta se inicia.

La Agencia Estatal de Administración Tributaria comunicó que una vez tuvo entrada en la Unidad de Grandes Empresas de la Dependencia Regional de Inspección de Andalucía el escrito del interesado, se procedió a su estudio, y dada la complejidad de la materia y la necesidad de realizar un análisis contable de la mercantil citada, ya que la cuestión suscitada afectaba al denominado factor de agotamiento en los casos de canteras y extracciones de áridos, se decidió por la Inspección Regional su carga en plan de inspección, en el programa de informes, el 3 de abril de 2007.

En este sentido, con fecha 27 de mayo de 2008, se resolvieron las solicitudes de rectificación de las autoliquidaciones por el Impuesto sobre sociedades correspondientes a los ejercicios 2001 y 2002, ejercicio este último en que se planteaba la misma cuestión que en el 2001, con resultado de cantidades a devolver al obligado tributario y cuya comunicación ha sido emitida con fecha 5 de junio de 2008 (08000085).

11.1.3. Impuesto sobre el Valor Añadido

La finalidad extrafiscal de las normas tributarias y, en concreto, su utilización al objeto de hacer efectivas políticas sociales, da lugar a constantes actuaciones institucionales. Así ocurrió con la procedencia de una modificación de la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el valor añadido, para que en las prestaciones de servicios y asistencia social que realizan los centros residenciales sujetos al impuesto, se aplique el tipo del 4 por ciento, lo que dio lugar a una propuesta ante la Administración.

La Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos recordó que ya existían muchos supuestos de exención aplicables a los servicios prestados por parte de las residencias geriátricas y así, con carácter general, está previsto el supuesto de exención que se regula en el artículo 20.1.8, que reconoce la exención en los servicios de asistencia social prestados por establecimientos privados de carácter social. La asistencia a la tercera edad se incluye expresamente por este precepto entre los servicios exentos de tributación, por lo que en la medida en que la entidad que preste dichos servicios se pueda calificar como entidad privada de carácter social, su actividad estaría exenta.

Los requisitos para que una entidad se pueda considerar como de carácter social son: la carencia de finalidad lucrativa, dedicando los beneficios en su caso obtenidos al desarrollo de actividades exentas de idéntica naturaleza, y los cargos de presidente, patrono o representante legal han de ser gratuitos y no tener interés en los resultados económicos de la explotación. Asimismo, las entidades en cuestión han de solicitar el reconocimiento de su condición ante la Delegación o Administración de la Agencia Tributaria correspondiente a su domicilio fiscal.

También existe la posibilidad de que a este tipo de servicios les sea aplicable la exención que se regula en el artículo 20.1.2 de la Ley del Impuesto sobre el valor añadido, conforme a la cual están exentas del impuesto las prestaciones de servicios de hospitalización o asistencia sanitaria y las demás relacionadas directamente con las mismas realizadas por

entidades de Derecho público o por entidades o establecimientos privados en régimen de precios autorizados o comunicados.

De acuerdo con el artículo 4 del Reglamento del Impuesto sobre el valor añadido, aprobado por el Real Decreto 1624/1992, de 29 de diciembre, son precios autorizados o comunicados aquellos cuya modificación está sujeta al trámite previo de autorización o comunicación a algún órgano de la Administración.

Este supuesto de exención ya ha sido considerado aplicable a residencias geriátricas por parte de la Dirección General de Tributos, en los casos en que las personas residentes en las mismas padecían procesos clínicos crónicos, ya diagnosticados, que requiriesen hospitalización derivada de necesidades de vigilancia, así como a enfermos del mal de Alzheimer o con procesos degenerativos crónicos, siempre que la entidad que prestara los servicios cumpliera los requisitos establecidos en el precepto que se ha citado.

Por tanto, una parte muy considerable de los servicios prestados por residencias geriátricas se encuentra exenta del Impuesto sobre el valor añadido, sea porque se trata de servicios prestados por entidades privadas de carácter social, sea porque se trata de servicios de hospitalización y asistencia sanitaria.

Por otra parte, en los supuestos en que los referidos servicios queden excluidos de la exención prevista para los servicios de carácter social, el tipo impositivo aplicable a los mismos es el reducido del 7 por ciento, de acuerdo con lo previsto por el artículo 91.uno.2.9º de la ley.

En último lugar, la Administración señaló que la ampliación de los supuestos de exención a que se ha hecho referencia anteriormente no era posible, ya que los mismos agotan las posibilidades que se confieren al respecto por parte del artículo 132.1.g) de la Directiva 2006/112/CE, de 28 de noviembre, del Consejo, relativa al sistema común del Impuesto sobre el valor añadido.

En relación con el tipo impositivo aplicable a los servicios de asistencia a la tercera edad no exentos, la Directiva permite la aplicación de tipos reducidos que se encuentran incluidos en los servicios de asistencia social. En este contexto España, de acuerdo con lo previsto por el artículo 98.2 de la Directiva, en relación con el anexo 111, categoría 15, decidió aplicar a estos servicios el tipo impositivo reducido del 7 por ciento.

Dado que las situaciones de mayor necesidad, que son, de una parte, las que se cubren por entidades de carácter social y, de otra, las de aquellas personas que precisan de asistencia sanitaria, tienen su cauce en la normativa del impuesto para quedar exentos del mismo, y que el resto de las situaciones ya se benefician de un tipo reducido, la Administración no consideró necesario proceder a una rebaja de dicho tipo impositivo (08008207 y 08014215).

Una sociedad solicitó la devolución resultante de las liquidaciones del Impuesto sobre el valor añadido del 2005, iniciando la Administración tributaria actuaciones de comprobación que concluyeron en un procedimiento de inspección, que incluyó los períodos de liquidación en los que se había solicitado la devolución del impuesto.

El Consejo para la Defensa del Contribuyente ha afirmado sobre este caso que observa algunas irregularidades, como es el hecho de que si se atiende a la normativa

que regula la tramitación de devoluciones, sea ésta la específicamente prevista en la Ley del Impuesto sobre el valor añadido, sea la general en la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, se han incumplido los plazos para resolver, con la consecuencia de que en este momento el contribuyente se encontró con la aplicación de una retención de las devoluciones solicitadas sin motivación ni justificación alguna, ya que no existía ningún pronunciamiento que acordase la medida.

De acuerdo con la normativa del Impuesto sobre el valor añadido el contribuyente tiene derecho a que, dentro del plazo de seis meses desde su solicitud, la Administración proceda a su comprobación y emitir la correspondiente liquidación provisional en la cual se justifique, en su caso, la resolución contraria a la devolución, total o parcialmente. Si esta liquidación provisional no se hubiera practicado en esos seis meses, la devolución se tiene que producir de oficio, "sin perjuicio de la práctica de ulteriores liquidaciones provisionales o definitivas".

También la Ley General Tributaria establece el plazo de 6 meses para la devolución en los procedimientos de devoluciones derivadas de la presentación de autoliquidaciones. La norma contempla la posibilidad de que el procedimiento de devolución concluya con la apertura de otro de verificación de datos o de comprobación limitada que, si no finaliza dentro del plazo de seis meses, supone el reconocimiento del derecho a la devolución y el interesado puede reclamar su pago. Es lo que ahora establece de manera expresa el nuevo Reglamento general de gestión e inspección.

En el presente caso, tuvo lugar efectivamente dentro de ese período de seis meses el inicio de un procedimiento de comprobación abreviada, que, sin embargo, fue interrumpido sin dar lugar a resolución alguna. Según parece, porque en el curso de las actuaciones la Administración entendió que era necesario ampliar la investigación por parte de los órganos de inspección. La Ley General Tributaria prevé que la apertura de un procedimiento de inspección con el mismo objeto es uno de los modos de terminación de la comprobación limitada. Y en este supuesto, la apertura del procedimiento de inspección se demoró hasta el final de 2006.

El Consejo para la Defensa del Contribuyente señaló que en el caso presente, no sólo no se habían respetado las reglas del mencionado artículo 81 de la Ley General Tributaria, sino que ni siquiera había existido un acuerdo formal de adopción de la medida de retención de las devoluciones.

Posteriormente la Agencia Estatal de Administración Tributaria informó de que a raíz de la comprobación inspectora se remitieron las actuaciones al Ministerio Fiscal, al presumirse que dicha entidad intervino en una trama de defraudación del IVA mediante la realización de operaciones reales o simuladas con material informático, cuya única finalidad era la obtención de devoluciones de Impuesto sobre el valor añadido. Al haberse remitido las actuaciones al Ministerio Fiscal, se paralizaron las actuaciones frente al obligado tributario tal y como dispone el artículo 180 de la Ley General Tributaria, debiendo esperar la resolución judicial para volver a efectuar cualquier actuación frente a dicho obligado. Asimismo, la citada intervención judicial ha hecho que el Defensor del Pueblo deba suspender sus actuaciones (06049069).

11.2. Impuestos transmisorios

Durante 2008 se ha mantenido la tendencia en cuanto al número de quejas relativas a los impuestos transmisorios, en concreto, el Impuesto sobre transmisiones patrimoniales y el Impuesto de sucesiones y donaciones.

Las quejas sobre el Impuesto de transmisiones patrimoniales se han centrado fundamentalmente en la disconformidad con la comprobación de valores efectuada por la Administración. La facultad de comprobar el valor real de los bienes o derechos transmitidos, o del acto documentado, por parte de la Administración tributaria, se halla reconocida en el artículo 46 del texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1993, de 24 de septiembre, pudiendo llevarse a cabo por alguno de los medios establecidos en el artículo 57.1 de la Ley General Tributaria. Asimismo, dicha norma dedica los artículos 134 y 135 al procedimiento de comprobación de valores.

Estos medios de valoración en el ámbito de los Impuestos sobre sucesiones y donaciones, y sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados han sido modificados en virtud de la redacción dada por el artículo quinto seis de la Ley 36/2006, de 19 de diciembre, de Medidas para la prevención del fraude fiscal. Dicha redacción reconoce como uno de los medios de comprobación del valor real de bienes inmuebles el de "estimación por referencia a los valores que figuren en los registros oficiales de carácter fiscal" y añade como novedad que la estimación podrá consistir en la aplicación a dichos valores de los "coeficientes multiplicadores que se determinen y publiquen por la administración competente y, en particular, los que aparecen en el Catastro Inmobiliario".

En desarrollo de lo anterior, algunas Consejerías de Economía y Hacienda han aprobado las normas para la aplicación de los medios de valoración, previstos en el artículo 57.1.b) a los inmuebles de naturaleza urbana, y recogen la estimación por referencia a los valores que figuren en el Catastro Inmobiliario y los coeficientes aplicables a dichos valores catastrales.

Este ha sido el caso de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, que publicó la Orden de 9 de agosto de 2007 que contiene los coeficientes aplicables al valor catastral y la metodología utilizada para su obtención. Los coeficientes eran aplicables a los bienes inmuebles de naturaleza urbana incluidos en expedientes con fecha de devengo a partir del día 1 de enero de 2007 y un ciudadano había aplicado los coeficientes recogidos en la orden anterior.

En este caso el Tribunal Económico-Administrativo Regional entendió ajustada a derecho la actuación de la Consejería de Economía y Hacienda, indicando que en la valoración se partió del valor catastral de las fincas adquiridas para el ejercicio 2007, y sobre este valor se aplicó el coeficiente de relación al mercado, fijado en la Orden de 9 de agosto de 2007, de la Consejería de Economía y Hacienda, con efectos desde el 1 de enero de 2007. En este caso el hecho imponible se produjo en 2 de julio de 2007, por lo que no quedó sino declarar sujeto a derecho el resultado de la comprobación de valores, sin que pudieran ser atendidas las alegaciones del interesado de falta de motivación y visita a los inmuebles objeto de valoración (08017693).

En otros casos la disconformidad de los ciudadanos viene dada por la aplicación de otro medio de comprobación, cual es el valor asignado para la tasación de las fincas hipotecadas en cumplimiento de lo previsto en la legislación hipotecaria. En concreto, se ha observado que las quejas recibidas provienen todas de la Comunidad Autónoma de Galicia donde si existe una hipoteca sobre la finca se utiliza este medio de comprobación (08018101, 08010666 y 08017893).

Los ciudadanos han continuado expresando su disconformidad y la frustración que les produce la distinta regulación legal del Impuesto sobre sucesiones y donaciones en comunidades autónomas limítrofes a la suya, produciéndose situaciones de deslocalización de riqueza y desigualdades. La diferencia de trato carece, a juicio del Defensor del Pueblo, de una justificación objetiva, razonable y proporcionada, máxime cuando el sistema tributario diferenciado se ha utilizado para atraer la residencia de empresas y personas a estas comunidades.

La recomendación que esta Institución planteó al respecto al Ministerio de Economía y Hacienda (que fue recogida en el Informe anual correspondiente a 2004) en el sentido de que adoptase la iniciativa legislativa para modificar el Impuesto sobre sucesiones y donaciones, sentando las bases que deriven en una regulación de cada comunidad autónoma que produzca unos efectos fiscales más igualitarios, no fue aceptada. No obstante, ahora parece que el problema se podría corregir a través del nuevo marco de financiación autonómica, pues por noticias aparecidas en prensa se ha tenido conocimiento de que se pretende establecer un mínimo en la citada tributación para todo el territorio nacional (08000622, 08006984, 08015380, 08018241, etcétera).

11.3. Impuestos especiales

El conjunto de impuestos especiales constituye una figura básica de la imposición indirecta que grava el consumo de determinados bienes, que por su naturaleza generan unos costes sociales que deben ser sufragados por sus consumidores, cumpliendo también una función recaudatoria y una finalidad extrafiscal como instrumento de las políticas sanitarias, energéticas, de transportes, de medio ambiente, etcétera.

11.3.1. Impuesto sobre el alcohol y bebidas derivadas

La libertad de circulación de mercancías en el territorio de la Unión Europea y la supresión de los costes y ajustes fiscales en fronteras hacen necesaria una coordinación tributaria de los productos gravados por el Impuesto especial sobre el alcohol y bebidas derivadas.

La Ley 38/1992, de 28 de diciembre, de Impuestos especiales, establece un tipo impositivo diferente para las bebidas derivadas y para los productos intermedios. La aplicación de un tipo u otro depende de la clasificación arancelaria que se efectúa mediante las llamadas informaciones arancelarias vinculantes por las autoridades aduaneras de los respectivos países.

Una empresa pidió a su proveedor irlandés información sobre cómo debía calificar un producto, respondiendo éste que la información arancelaria vinculante emitida en Irlanda incluía el producto en la partida arancelaria 2206, que se refiere a producto intermedio, iniciando la comercialización en España con dicha calificación.

Sin embargo, en España la Inspección de Impuestos Especiales calificó el producto como mercancía derivada, obligando a tributar por este concepto más costoso.

En el sistema europeo de información arancelaria la Administración española debe ponerse de acuerdo con la irlandesa, y más en este caso dada la discrepancia existente entre la Administración española, que clasifica el producto en la partida 2208 como bebida derivada, y la irlandesa que lo clasifica en la 2206 como producto intermedio.

Posteriormente, se comunicó al interesado que el asunto había sido planteado ante el Comité del Código Aduanero, al objeto de que adoptase una decisión sobre la calificación correcta por lo que las informaciones arancelarias vinculantes se expedirían tan pronto se adoptara la decisión.

Sin embargo, el 28 de agosto de 2008, la Agencia Tributaria trasladó al interesado una información proporcionada por el Comité Aduanero, en el sentido de que no se podía estudiar la clasificación porque el asunto estaba pendiente en la Organización Mundial de Aduanas y, además, pende ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea el caso Siebrand que se ocupa de productos muy similares, por lo que era imposible que el comité estudiara este asunto de momento.

La Agencia Tributaria explicó que la inclusión de un producto en la categoría de producto intermedio o bebida derivada, viene determinada por la clasificación del producto en un código de la nomenclatura combinada, pero también por el origen y contenido del alcohol. Así, para que el producto analizado pueda clasificarse como bebida fermentada debe presentar los compuestos característicos de la fermentación, y la calificación como producto intermedio viene dada por la adición de alcohol a la bebida fermentada hasta determinado contenido, ya que a partir del 22 por ciento de grado alcohólico volumétrico adquirido, el producto se clasifica como bebida derivada independientemente del origen del alcohol.

En este caso los sucesivos análisis mostraron la ausencia de compuestos característicos de la fermentación, y el hecho de que pudieran presentar un perfil de compuestos volátiles de fermentación era tan anormalmente bajo que no permitía su clasificación en el código 2206 de bebida fermentada, ni su clasificación como producto intermedio.

Dada la complejidad de la clasificación arancelaria de ciertos productos y su inclusión en una u otra categoría, se creó el instrumento de la Información Arancelaria Vinculante, y cuya aplicación está sujeta a una serie de requisitos que no se cumplen en este caso, encontrándose aún en estudio el asunto por parte de esta Institución (08018283).

11.3.2. Impuesto especial sobre determinados medios de transporte

La Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de Calidad del aire y protección de la atmósfera, mantiene determinados supuestos de no sujeción en el Impuesto especial

sobre determinados medios de transporte, que ya existían en la legislación anterior. Dichas exenciones se recogen en el artículo 66.1 de la ley e incluyen a los taxis, vehículos matriculados por autoescuelas destinados a la enseñanza, aquellos destinados exclusivamente al alquiler, y los matriculados a nombre de personas con minusvalía para su uso exclusivo. Una ciudadana planteó que si la razón de la tributación estaba relacionada con la capacidad de contaminación de los vehículos, no parecía que tuviera sentido que los vehículos señalados mantuvieran su exención, puesto que su capacidad contaminante era la misma que la de otros vehículos iguales que no estuvieran sujetos a estas actividades.

La Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos manifestó que la redacción de la regulación legal del impuesto considera tanto los elementos medioambientales concretados en la protección de la atmósfera como los que suponen una manifestación de capacidad económica, pero negó la calificación del impuesto como "ecológico", ya que no se concibe exclusivamente con arreglo a consideraciones medioambientales, sino que constituye un híbrido que alterna un impuesto proporcional o *ad valorem* sobre el precio pagado, que considera la capacidad económica, cuyos tipos impositivos se determinan en función de las emisiones de CO_2, lo que tiene en cuenta los aspectos medioambientales. Adicionalmente entendió la Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos que dentro de las facultades del legislador para establecer exenciones a la obligación genérica de contribuir a los gastos públicos, en atención a circunstancias relevantes de carácter social, económico, personal o de atención a la discapacidad, pueden considerarse las que recoge esta norma. En el momento de cierre de este informe, la investigación continuaba en curso (07036133).

11.4. Tributos locales

11.4.1. Gestión compartida

Como se puso de manifiesto en el Informe correspondiente al ejercicio 2007, el Impuesto sobre bienes inmuebles, el Impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana y el Impuesto sobre vehículos de tracción mecánica dependen, en su gestión, de la actuación previa de órganos supramunicipales. Dichos órganos: Dirección General del Catastro o Dirección General de Tráfico, respectivamente confeccionan los padrones en los que se basan los citados impuestos, constituyendo, además, en el caso del Impuesto sobre bienes inmuebles, el valor catastral, la base imponible. La existencia de varias administraciones con incidencia en los tributos genera una serie de conflictos que puede perjudicar a los contribuyentes.

Entre aquellas actuaciones más disfuncionales se sitúan las que denuncian la falta de coincidencia de datos con la realidad, bien por errores en los titulares de los bienes, bien por discrepancias en las características físicas del objeto tributario, o bien porque la dilación o deficiencias en las tramitaciones con el órgano que elabora el padrón inciden directamente en el tributo, que se exige sobre bases falsas en tanto se produce la actuación administrativa que lo corrija. En ocasiones, la denegación de practicar las correcciones por deficiencias en el procedimiento continúa perjudicando al administrado, que se ve privado de las cuotas liquidadas si la corrección se prolonga más de cuatro años en el

tiempo, o si no se concede a la resolución que corrige la base de datos del padrón los efectos retroactivos desde la fecha del error.

En concreto, en el caso del Impuesto sobre bienes inmuebles, tanto los errores en las superficies, como en la calificación de las calles, la atribución de carácter urbano tras el cambio de planificación, aún sin desarrollo de la misma, y las demoras en las tramitaciones han supuesto la mayor parte de las actuaciones denunciadas. En la renovación de padrones de rústica, se detecta, además, una importante incidencia de errores tras procesos de concentración parcelaria que se produjeron mucho tiempo atrás, pero que sólo son detectados cuando la propiedad se transmite o se altera, por lo que, en muchos de esos casos, las actuaciones son irreversibles.

En las quejas relacionadas con el Impuesto sobre vehículos de tracción mecánica, si bien los datos que obran en los correspondientes padrones generan menos problemas que la propia gestión municipal, ha sido continua la recepción de quejas cuyo objeto es la utilización de los datos que no recogen los cambios de domicilio del sujeto pasivo para las notificaciones. Las notificaciones infructuosas son finalmente publicadas por edictos, lo que genera confusión en los contribuyentes, sobre todo cuando es titular de otros bienes o sujeto pasivo de otros tributos en el mismo municipio.

De modo separado se abordan a continuación los impuestos citados.

11.4.1.1. Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica

Como ya se señaló en informes anteriores, los procedimientos que dependen de la gestión compartida entre varios órganos administrativos, producen un considerable número de irregularidades en su tramitación, debido a la incorporación extemporánea de modificaciones en las bases de datos, a errores u omisiones en el volcado de los datos entre una y otra Administración, o bien por la notificación defectuosa debido a cualquiera de las anteriores.

Una vez más hay que señalar que el inicio de la vía ejecutiva debe respetar todos y cada uno de los cauces procedimentales, y garantizar al contribuyente el correcto ejercicio de sus derechos, y no ser conocedor de la existencia de la deuda cuando se produce el embargo de bienes (08018067, 08017731, 08015458, 08015016, 08002882, 08002571, 08002446, 08000927, 08000397, 08014491, 08013369, 08013323, 08013279, 08012869, 07025196, 06048260, 06047394, 06040273, entre otras).

Uno de los problemas que más quejas ha generado es la denegación de la exención por minusvalía prevista en el artículo 93 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, que aprueba el texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, ya que los ayuntamientos exigen un certificado emitido por el órgano competente de la comunidad autónoma, en vez de otorgar reconocimiento a las previsiones de la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de Igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con incapacidad, en la que se dispone que las personas con pensión de la Seguridad Social por incapacidad permanente en el grado de total, absoluta o gran invalidez, se equiparan con un grado de minusvalía igual o superior al 33 por ciento. Las corporaciones locales se amparan en dos vías para denegarla: una es no reconocer carácter tributario a la ley citada, otra es considerar que la legislación general, el Real Decreto

Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, que aprueba el texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, establece que el órgano competente es el que corresponde a la comunidad autónoma, para evaluar y certificar el grado de minusvalía, por lo que exigen este requisito en las ordenanzas municipales.

Esta Institución no puede compartir el criterio que mantienen estos ayuntamientos, y ello, en primer lugar, porque una norma que está siendo aceptada con carácter general por la Agencia Estatal de Administración Tributaria, y que le confiere efectos en el Impuesto sobre la renta de las personas físicas y en los impuestos especiales, no puede considerarse por ningún órgano administrativo como carente de efectos en materia tributaria.

Además, en la exposición de motivos de la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, se especifica que la preocupación fundamental de la norma es dar cobertura y facilitar el acceso a los beneficios que les corresponden a los más de tres millones y medio de discapacitados que viven en España. Para ello, y recogiendo el carácter heterogéneo de las citadas discapacidades, pretende la ley dar cumplimiento a los mandatos constitucionales de facilitar tanto el acceso a los derechos de los discapacitados como el pleno desarrollo de la personalidad que se recogen en los artículos 9, 10, 14, 31 y 49 de la norma fundamental. Entiende el Defensor del Pueblo que el mejor modo de hacerlo es simplificando, desde la propia Administración, los trámites y gestiones que deban realizar personas que se vean afectadas por algún tipo de discapacidad.

En ese sentido, el artículo 1 de la ley, en su apartado segundo, establece: "A los efectos de esta ley, tendrán la consideración de personas con discapacidad aquellas a quienes se les haya reconocido un grado de minusvalía igual o superior al 33 por ciento. En todo caso, se considerarán afectados por una minusvalía en grado igual o superior al 33 por ciento los pensionistas de la Seguridad Social que tengan reconocida una pensión de incapacidad permanente en el grado de total, absoluta o gran invalidez, y a los pensionistas de clases pasivas que tengan reconocida una pensión de jubilación o de retiro por incapacidad permanente para el servicio o inutilidad". Y añade: "La acreditación del grado de minusvalía se realizará en los términos establecidos reglamentariamente y tendrá validez en todo el territorio nacional." Por ello, prevé el segundo apartado del artículo 1.1: "A estos efectos, se entiende por igualdad de oportunidades la ausencia de discriminación, directa o indirecta, que tenga su causa en una discapacidad, así como la adopción de medidas de acción positiva orientadas a evitar o compensar las desventajas de una persona con discapacidad para participar plenamente en la vida política, económica, cultural y social".

Esta regulación, pretende fijar, con carácter general, el alcance de la regulación propuesta, que tiene aplicación general en todo el Estado y extiende sus efectos a todos los ámbitos en los que desarrollan su vida y actividades las personas que se encuentran dentro del ámbito de protección de la ley.

El propio artículo 4 de la norma establece como vulneración del derecho a la igualdad de oportunidades el incumplimiento de las medidas de acción positiva legalmente establecidas. En el artículo 5 impone a los poderes públicos el establecimiento de medidas de actuación positiva. En el artículo 9 del mismo texto legal se recoge el concepto de estas medidas, cuando dice que son las que pueden consistir en apoyos complementarios y normas, criterios y prácticas más favorables. Los apoyos complementarios pueden

ser ayudas económicas, ayudas técnicas, asistencia personal, servicios especializados y ayudas y servicios auxiliares para la comunicación.

La ley no establece un ámbito concreto de actuación, sino que lo extiende a todo el Estado, en todos los ámbitos, y afecta a aquellas políticas tanto generales como particulares en las que se encuentre incluida o implicada cualquiera de las personas objeto de protección por parte de la norma.

No obstante, actuaciones y conductas contradictorias movieron al Gobierno a dictar una nueva norma, el Real Decreto 1414/2006, de 1 de diciembre, que aclaraba algunos conceptos, ya que tras la entrada en vigor de la ley, las administraciones públicas no habían mantenido criterios uniformes para su aplicación. Por ello, en el preámbulo se incluye el siguiente tenor literal: "Sin embargo, desde la entrada en vigor de la ley, se han producido decisiones administrativas heterogéneas y, en algunas ocasiones, contradictorias, emanadas de los distintos órganos de las administraciones públicas, en relación con la forma de acreditar la asimilación al grado de minusvalía prevista en el citado artículo. Con objeto de precisar el alcance de la equiparación del grado de minusvalía prevista en el artículo 1.2 de la Ley 51/2003, de 2 de diciembre y de fijar unos criterios homogéneos de actuaciones para todo el Estado, y en aplicación de lo dispuesto en el citado artículo, conforme al cual la acreditación del grado de minusvalía se realizará en los términos establecidos reglamentariamente y tendrá validez en todo el territorio nacional, se dicta el presente real decreto…", y establece, en su artículo 1 aquellas personas que tienen consideración de personas con discapacidad, y en el apartado 2, recoge específica y expresamente, que entiende por afectados por una minusvalía del 33 por ciento aquellos pensionistas de la Seguridad Social que tengan reconocida una pensión de incapacidad permanente, en el grado de total, absoluta o gran invalidez.

Adicionalmente, la Dirección General de Tributos, consideró en consultas del 4 de marzo de 2004 (en relación con el Impuesto sobre vehículos de tracción mecánica) y de 9 de mayo de 2007 (en relación con impuestos especiales), que la percepción de dichas prestaciones públicas permite considerar suficientemente acreditada la condición de minusvalía.

La Institución procedió a emitir las correspondientes recomendaciones a los ayuntamientos que denegaban la exención sobre estas bases, que han sido rechazadas con carácter general.

Por esta razón, y con el fin de facilitar la aplicación general de la misma, se dirigió a la Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos, para poner en su conocimiento los hechos relatados, así como los argumentos jurídicos que sostienen el criterio contrario, puesto que, en su mayor parte, dichos ayuntamientos se acogen a la redacción del artículo 93.2 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, que aprueba el texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, que establece: "… el interesado deberá aportar el certificado de la minusvalía emitido por el órgano competente…", y atendiendo a que el Real Decreto 1414/2006, de 1 de diciembre, pretendía evitar precisamente que se produjeran decisiones administrativas heterogéneas o contradictorias; tal y como señala en su preámbulo, parecía preciso introducir una modificación legislativa suficiente que obligara a todos los ayuntamientos a reconocer efectos tributarios a dicha regulación, o bien que, modificando el artículo citado, se introduzca, como ya se ha producido en

otras leyes, un inciso que permita equiparar la minusvalía con la previsión establecida en el artículo 1.2 de la Ley 51/2003, de 2 de diciembre. En la fecha de cierre del informe continúa la investigación con dicha Secretaría (07035706, 08007518, 07035706, 07036401, 08005756, 06049044, 08016012, 08015016, 07011956, 07002241, 08002882, 08000927, 07036401, 08007518, 08005756, 08005361, 08014656, 07036213, entre otras).

11.4.1.2. Impuesto sobre Bienes Inmuebles

Sigue ocupando la mayor parte de las quejas aquellas actuaciones que se refieren a la gestión compartida entre la Dirección General del Catastro a través de sus correspondientes gerencias territoriales o regionales y los municipios. Ello supone una homogeneización en todo el Estado de las actuaciones denunciadas, que se circunscriben, por lo general, a las demoras en las tramitaciones de los procedimientos, sobre todo por la carga de trabajo que recae sobre las gerencias y la escasez de medios humanos y presupuestarios. La principal consecuencia es la dilación en el tiempo de las resoluciones, lo que motiva que el Impuesto sobre bienes inmuebles se liquide sobre bases mal calculadas, atribuidas a otros titulares o con características físicas o económicas diferentes a las reales, en tanto no se subsana la deficiencia en la base de datos que entra en vigor en el siguiente ejercicio.

Ya en informes anteriores se hizo alusión a los problemas que genera la tardía incorporación de las inscripciones a las bases de datos catastrales para la gestión del Impuesto sobre bienes inmuebles. En concreto, en ayuntamientos como el madrileño de Alcalá de Henares, se han llegado a acumular hasta siete ejercicios en una misma liquidación. El Ayuntamiento realizó las liquidaciones considerando que la incorporación extemporánea de los inmuebles a la base servía como notificación que interrumpía el plazo de prescripción para realizar la liquidación, pero no es sino cuatro años después cuando se practican las citadas liquidaciones, produciéndose la adición de bases y cuotas en un único pago, que redunda en un perjuicio para el contribuyente.

Es doctrina reiterada del Tribunal Constitucional la necesidad de que la capacidad económica sea actual, y que junto con ésta se produzca la concurrencia del principio de capacidad de pago.

Por otro lado, la existencia de una valoración realizada en un ejercicio posterior, y aplicable a ejercicios anteriores, implica el uso de magnitudes dinámicas frente a la estaticidad del valor administrativo que es el catastral, y que se mantiene durante un largo período de tiempo.

Así, los ejercicios 1998 y siguientes han sido valorados en los ejercicios 2001 y posteriores, en momentos en que el mercado inmobiliario continuaba su expansión alcista, por lo que la liquidación basada en estos datos no recoge el valor real de mercado en el momento en que el bien se incorpora al patrimonio del contribuyente, sino el que refleja el mercado en el momento en que se realizan los trabajos de valoración de la ponencia o el inmueble.

Parece, por tanto, preciso, exigir nuevamente a la Administración diligencia máxima en su gestión, para evitar que el mero transcurso del tiempo pueda vulnerar los

principios enunciados en el artículo 31 de la Constitución Española y recogidos en la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.

En consonancia con la argumentación expuesta, se formuló una recomendación al Ayuntamiento de Alcalá de Henares para la anulación de aquellas liquidaciones que no estuvieran contenidas dentro del período de prescripción de cuatro años que fija la ley. Tanto los más de tres años que tardó en notificar la Gerencia Regional del Catastro de Madrid, como los otros tres que empleó el Ayuntamiento en practicar las liquidaciones, suponen una vulneración del principio de capacidad económica por mera dejación de la Administración. En el momento de cierre de este informe se había reiterado la recomendación formulada en su día de anular los ejercicios prescritos, que ha sido nuevamente rechazada por el Ayuntamiento de Alcalá de Henares y quedaban los expedientes pendientes de cierre (05041021, 06000840, 06008306, 06006570, entre otras).

También se recogió en el informe del ejercicio pasado aquellas quejas recibidas de varios municipios cordobeses contra las nuevas ponencias catastrales, por considerar que superaban el 50 por ciento del valor de mercado, en una zona que, adicionalmente, presentaba una nula dinámica de mercado, por lo que no parecía existir la necesidad de provocar dicha actualización.

También en este caso se recogían valores acomodados a un momento en que el mercado superaba los valores reales en la fecha de la liquidación. La población de derecho de la provincia que se veía afectada por la ponencia se componía, fundamentalmente, de personas jubiladas y perceptoras de pensiones poco cuantiosas. Por ello, se ha realizado un estudio recogiendo los datos fácticos que pudieran afectar a los municipios de Fuente Obejuna y Torrecampo (Córdoba), cuyas conclusiones se reflejan a continuación.

Los municipios que disponen de poca o nula dinámica inmobiliaria entran en un procedimiento especial para la confección de las ponencias que dependen de los informes elaborados por la Junta Técnica Territorial de Coordinación Inmobiliaria, que realiza una valoración de carácter uniforme para este tipo de municipios y se extiende a la totalidad de la comunidad autónoma, lo que parece cuestionable considerando que ésta puede variar no solo por provincias, sino por las propias poblaciones, constituyendo una generalidad que puede contravenir el carácter del impuesto.

A la conclusión del informe continuaban las investigaciones, al objeto de poder emitir un criterio al respecto una vez conocidos todos los datos posibles en el caso del municipio de Fuente Obejuna y se habían concluido con el municipio de Torrecampo, en el que, si bien no se habían detectado infracciones procedimentales, se consideraba que las valoraciones podían tener un matiz generalista que podía pecar de arbitrario, de acuerdo con los criterios que fija el artículo 31 de la Constitución Española respecto a la capacidad económica y de pago de los sujetos pasivos (06037809 y 07004873).

Ya en el informe anterior se daba cuenta de la investigación de oficio con el Ministerio de Economía y Hacienda, en la que se recomendó la adopción de una bonificación potestativa que, en aplicación de los artículos 31, 47, 49 y 50 de la norma fundamental, permitiera a los entes locales, reducir la tributación en el Impuesto sobre bienes inmuebles para personas cuyo único bien inmueble en propiedad fuese su vivienda habitual, que fueran, además, perceptores de prestaciones públicas por jubilación, incapacidad o equivalentes. Dicha modificación del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, que aprueba el

texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales es competencia estatal, y podría implantarse como adición a las que ya recoge el artículo 74 del mismo texto legal, partiendo de la capacidad económica y las especiales circunstancias de los sujetos pasivos beneficiarios. No obstante, la Administración continúa con su criterio de que la valoración objetiva de la realidad inmobiliaria es la mejor garantía del cumplimiento del principio de justicia tributaria y mantiene su interés en demorar el estudio de las propuestas realizadas a las nuevas haciendas locales y la financiación autonómica, rechazando la recomendación, sin entrar en la valoración de la disfunción tributaria que supone el enfrentamiento de dos magnitudes diferentes, una dinámica y otra estática, a la tributación inmobiliaria, cuales son el valor de mercado que puede fluctuar, como se ha manifestado recientemente con la deflación de los precios de las viviendas, y el valor administrativo que el Catastro asigna a los inmuebles con una periodicidad mínima de diez años, valores que entran en vigor uno o dos años después de haber sido calculados (06033043).

Otro gran bloque de quejas se corresponde con la demora o la ausencia de respuesta de la Administración a sus recursos, o bien la falta de notificaciones con carácter previo al inicio del procedimiento ejecutivo que, en muchas ocasiones, ha motivado que el contribuyente desconozca la existencia de la deuda y el procedimiento de apremio con carácter previo al embargo de sus bienes.

La razón principal de la falta de notificación es la existencia de cambios de domicilio de los interesados. En ocasiones el procedimiento ejecutivo llega a su fin muchos años después del devengo del impuesto. En este aspecto, conviene recordar que la Administración, si bien cuenta con un plazo de prescripción que se interrumpe por las actuaciones realizadas tendentes al cobro de la deuda, no puede disponer indefinidamente de sus facultades para, realizando una actuación cada dos o tres o cuatro años, impedir que el cobro del impuesto prescriba, puesto que, junto con la figura de la prescripción, el ordenamiento jurídico regula también la caducidad. Y conviene, por tanto, recordar que la Administración, al igual que los particulares, debe respetar las garantías procedimentales en aras del principio de seguridad jurídica que recoge el artículo 9 de la norma fundamental, por lo que la inactividad continuada de la Administración no puede beneficiarla generando costes, intereses de demora, recargos por apremio y finalmente un procedimiento de embargo.

En las actuales condiciones de funcionamiento de la Administración electrónica, y considerando que existen órganos centrales del Estado que pueden proporcionar datos actualizados de los sujetos pasivos, como la Agencia Estatal de Administración Tributaria, no parece aceptable que el sujeto pasivo de los tributos locales deba realizar un peregrinaje por cada Administración con la que pueda estar previsiblemente obligado, y realizar otras tantas comunicaciones informando de su cambio de domicilio, sino que éste, a efectos tributarios, podría estar centralizado, o al menos, garantizada la actividad de la Administración tendente a su averiguación. El artículo 48.3 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, regula la comunicación del domicilio fiscal a las administraciones correspondientes por parte del obligado tributario, pero el punto 4 del mismo artículo establece que la Administración puede comprobar y rectificar el domicilio fiscal declarado por los obligados tributarios en relación con la gestión que le competa, por lo que la obligación debería considerarse como mutua y no unilateral (07002439,

07002382, 07001408, 06051130, 06046403, 06045391, 07023330, 07025806, Q0500598, 08023572, 08022958, 08021829, 08017581, 08016203, 08014936, 08014734, 08014251, 08010228, 08008866, 08007497, 07034966, 07005112, 06039892, entre otras muchas).

Por otro lado, el silencio en las comunicaciones con el interesado no puede beneficiar a la Administración en el procedimiento ejecutivo, puesto que la dilación en la respuesta de recursos y reclamaciones favorece el devengo de mayores recargos e intereses, por lo que debiera extremarse el celo en el cumplimiento de la obligación de responder expresamente al obligado tributario que, partiendo de la regulación básica 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, se establece con carácter específico en el ámbito tributario en el artículo 103.1 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (07019661, 08001796, 08001105, 08000249, 08014356, 08013543, 08012166, 08011023, 08009448, 08008267, 07024307, 07012238, 05022345, entre otras muchas).

La bonificación que establece el artículo 73.2 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, que aprueba el texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales para viviendas de protección oficial, por el 50 por ciento de la cuota íntegra en los tres períodos impositivos siguientes al del otorgamiento de la calificación definitiva, impone también el deber de que sea el interesado quien la solicite, pero, al igual que se señaló en ejercicios anteriores, la gestión de esta bonificación presenta anomalías, debido a que los contribuyentes pueden llegar a perder el total de la bonificación, al no conocerla hasta que ha transcurrido un lapso de tiempo dilatado desde la calificación, ya que la notificación de esta circunstancia está en manos de terceros. Como ya se informó en el anterior ejercicio, se realizó una recomendación a la Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos, para que la aplicación de la misma se realizara de oficio por los ayuntamientos que deberían disponer de las calificaciones mediante comunicación del órgano administrativo competente. Como en otros procedimientos iniciados relacionados con las bonificaciones en tributos locales, la Secretaría de Estado considera oportuno posponer la propuesta para el momento de modificación del modelo de la financiación local (05035311, 07012292, 07021424, 07034940, 08016900, entre otras).

Un caso particular fue el planteado por una contribuyente del municipio de San Pedro del Pinatar (Murcia), que denunció el reiterado silencio de la Administración municipal ante sus recursos contra unas liquidaciones en el Impuesto sobre bienes inmuebles que consideraba prescritas y que, adicionalmente, ella había abonado al constructor del inmueble, por ostentar éste, en un primer momento, la titularidad del mismo.

En principio, el Consistorio se pronunció acerca del procedimiento seguido contra los anteriores titulares del inmueble, y, en concreto, mencionó a los herederos del constructor como responsables del pago del impuesto, entendiendo a continuación que la interesada se constituía en responsable subsidiaria, por ser la nueva titular del inmueble, para lo que citaban una Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de abril de 2003, que fija la doctrina legal respecto a la responsabilidad y el Impuesto sobre bienes inmuebles en caso de impago por parte del anterior sujeto pasivo, y del procedimiento que debe seguirse para el cobro de la deuda.

No obstante, tras examinar los antecedentes aportados por el Ayuntamiento, se evidenciaba que para cumplir con las previsiones que pretendía la Administración,

era preciso acudir al procedimiento regulado en los artículos 174 y siguientes del capítulo V del título III de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, bajo la rúbrica de "Actuaciones y procedimiento de recaudación". El artículo 176 de dicho capítulo preceptúa: "Una vez declarados fallidos el deudor principal y, en su caso, los responsables solidarios, la Administración tributaria dictará acto de declaración de responsabilidad, que se notificará al responsable subsidiario".

La Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de abril de 2003, establece que si bien se puede optar por cualquiera de las dos interpretaciones, bien la de la responsabilidad o bien la de la reipersecutoriedad, en caso de elegir la primera, se ha de agotar todo el procedimiento de recaudación, tanto en período voluntario como ejecutivo, hasta llegar a la declaración de fallido del sujeto pasivo, con audiencia previa al adquirente, y acto de derivación de responsabilidad notificado formalmente al adquirente, con el requerimiento de las deudas del Impuesto sobre bienes inmuebles no prescritas en voluntaria. Y aquí, es decir, en el curso del mismo procedimiento, es donde entiende el tribunal que aquellos actos que no han prescrito para el sujeto pasivo anterior, tampoco habían prescrito para el nuevo adquirente.

Pero, en este caso, la Administración municipal había anulado las liquidaciones giradas anteriormente al sujeto pasivo. Con esa anulación se cancelaban los actos del anterior procedimiento, y posteriormente giró nuevas liquidaciones de los ejercicios 1993 y siguientes y hasta el ejercicio 2001. Al haber emitido resolución anulatoria de las liquidaciones giradas contra los herederos del anterior sujeto pasivo, no procedía continuar el procedimiento, entendiendo que se trataba de un acto único. Antes bien, la anulación de los actos anteriores significaba el inicio de un nuevo procedimiento, diferente, realizado en el año 2006, procedimiento iniciado *ex novo* para la liquidación de los ejercicios 1993 a 2001 afectados por el instituto de la prescripción, puesto que no se siguieron las prevenciones legales establecidas en el artículo 176 de dicha ley, con el acto de derivación de responsabilidad.

Pero es que, además, la doctrina jurisprudencial citada, habla en todo momento de la existencia de una responsabilidad subsidiaria por la existencia de un deudor fallido, y en este procedimiento lo que se produce es la existencia de una traslación de la responsabilidad por herencia, primero, y por la anulación de un acto administrativo después. En ningún caso ha podido apreciar la Administración la imposibilidad de liquidar la deuda al sujeto pasivo originario, sino, por el contrario, procedió a realizar una devolución de ingresos a sus herederos, supuesto no previsto ni en los artículos citados ni en la jurisprudencia analizada. Por estas razones se efectuó una sugerencia para que se anularan los recibos emitidos, así como los procedimientos que tuvieran su causa en estos, con devolución, si procediere, de las cantidades que ya hubieran sido liquidadas o embargadas a la interesada. Dicha sugerencia está pendiente de respuesta por parte del Ayuntamiento de San Pedro del Pinatar (Murcia) (07014878).

11.4.2. Tasas

La especial naturaleza de las tasas las convierte en un tributo que genera muchas quejas, por la percepción del contribuyente de que el importe de las mismas no se ciñe

al coste real de los servicios, así como la incomprensión sobre la motivación de su existencia. Estos tributos permiten a la Administración recuperar el coste por servicios prestados o por la utilización del dominio público por parte de sujetos particulares que se benefician en modo especial de dichos servicios o del uso del dominio. Al tratarse de un resarcimiento del coste, y como parte de su adecuación a la legalidad, se exige la realización de un estudio económico con carácter previo a la aprobación de la norma que impone la tasa, ya que deben valorarse y cuantificarse los importes de las mismas. En los casos en que los órganos administrativos prestan un servicio determinado, aunque el proceso sea complejo, puede establecerse con bastante precisión el coste del servicio. Pero en el uso de terrenos o instalaciones públicas, la fijación del importe supone un procedimiento mucho más difícil y que generalmente no halla fácil justificación para la cuota. La mayoría de los problemas se han referido a la percepción por los contribuyentes de un aumento injustificado de las tasas, y su desproporción con el uso realizado.

Ya en informes anteriores se reflejó la investigación realizada con el Ayuntamiento de Madrid, por el incremento de las cuotas de la tasa por la utilización de dominio público para el paso de carruajes, que los propios afectados cuantificaban entre el 200 y el 300 por ciento con respecto al ejercicio anterior. La Institución procedió a recomendar que se corrigiera un elemento de la tasa, que introducía, en una fórmula polinómica que pretendía concretar el espacio utilizado para el acceso a los aparcamientos del modo más exacto posible, un elemento fijo que establecía como anchura media de las aceras, en todo el municipio, tres metros. La existencia de esta anchura, que no respondía a la realidad, resultaba tanto más sorprendente, cuanto que aparecía en una fórmula compleja que incorporaba varios elementos que sí respondían a los datos concretos y exactos de la superficie del vado. El Ayuntamiento de Madrid rechazó la recomendación por considerarla inadecuada ya que, según su criterio, la ordenanza respetaba escrupulosamente la legalidad vigente en materia de tasas locales. No obstante, y con posterioridad a un primer rechazo, el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en Sentencia 1532/2007, de 28 de diciembre, anula el artículo 11 de la ordenanza fiscal que regulaba dicha tasa, por lo que se reiteró la recomendación y se solicitó nuevo informe con las medidas que el Ayuntamiento tenía previsto realizar en cumplimiento de dicha sentencia. El Consistorio municipal comunicó que la citada sentencia ha sido objeto de recurso por parte del Ayuntamiento, acordando el mantenimiento de la tasa entre tanto, por lo que se consideró oportuno proceder al cierre de la investigación, no sin reiterar que, a juicio de esta Institución, el criterio seguido por el Ayuntamiento de Madrid es inadecuado (06032839, 06041096, 06038027, 06043328, 07000041, 07002969, 07018516, 07024197, 08000518, 08003251, 08019503, 08012260, entre otras).

Objeto también de numerosas quejas son las tasas que los municipios giran en concepto de retirada y reciclaje de residuos urbanos, ya que el incremento de dicha tasa, por la incorporación del reciclaje, ha sido importante, y no siempre respeta los requisitos legales de los estudios económicos previos a la aprobación de la correspondiente ordenanza (08003545, 08012577, 06032839, 05031680, 07028710, 08005531, 08002998, 07029284, 08009625, 08009308, 08015617, 08015390, entre otras).

A lo largo del pasado ejercicio, y a comienzos del presente, se recibieron varias quejas relacionadas con la subida, desproporcionada a juicio de los contribuyentes, que habían

experimentado las tasas por la utilización del dominio público hidráulico en los pantanos dependientes de la Confederación Hidrográfica del Tajo, ya que han llegado a una subida de un 2.200 por ciento en algunos casos. La citada Confederación comunicó que se había procedido a revisar la resolución que aprobaba las mismas, reduciendo parcialmente sus cuantías, pero sin ofrecer datos concretos, por lo que se solicitó una ampliación de la información al respecto, y, en particular, el estudio económico sobre el que se basaban éstas. A la fecha de cierre de este informe, aún no se había recibido el citado estudio, a pesar de haberlo requerido (07036204, 08000417 y 08000916).

Los vendedores ambulantes que instalaban puestos durante la celebración de las fiestas de San Roque, de Portonovo (Pontevedra), denunciaron que la tasa por la instalación de los puestos se había incrementado un 500 por ciento respecto a años anteriores, sin que existiese justificación suficiente para la subida. El Ayuntamiento de Sanxenxo (Pontevedra) informó de que era la Comisión Vecinal de Festejos la que cobraba a los vendedores, y que él era ajeno a esta organización. No obstante, desde la Institución se recordó al Ayuntamiento de Sanxenxo que de acuerdo con lo prevenido en la legislación aplicable, son las entidades locales, y no corporaciones, asociaciones o agrupaciones de carácter jurídico privado las que tienen potestad para el establecimiento y la exacción de tasas, ya sean éstas por la realización de actividades en dominio público o por la prestación de servicios o realización de actividades administrativas de competencia local.

El Ayuntamiento comunicó que los terrenos en los que se desarrollaban las fiestas de Portonovo pertenecían al dominio público marítimo terrestre, por lo que la Comisión de Fiestas obtenía el correspondiente permiso de la Demarcación de Costas del Ministerio de Medio Ambiente, y por tal autorización abonaba las tasas que dicho organismo les liquidaba, y que repercutían en los feriantes. A consecuencia de esta información se amplió la investigación con la Dirección General de Costas que informó de que el Servicio de Costas en Pontevedra autorizó al Ayuntamiento de Sanxenxo para el desarrollo de las fiestas patronales en terrenos de dominio público marítimo terrestre aunque en dicha autorización no se imponía tasa alguna, pero a consecuencia de los hechos descritos no se volverían a autorizar las mismas, ya que consideraba la Dirección General que éstas debían desarrollarse fuera del dominio público marítimo terrestre. Llegados a este punto, se puso fin a la investigación, pero con carácter desfavorable, puesto que se consideró irregular que un Ayuntamiento permitiera a una comisión privada de festejos la organización de un evento en suelo público, con independencia de a quién pertenezca éste y qué órgano lo gestione, y se consienta la exacción de precios por dicho uso sin control administrativo ni intención de realizarlo (0505635).

La existencia de un desfase temporal entre la comunicación administrativa para la liquidación de las tasas por la expedición de la tarjeta de extranjeros y la de autorización de renovación de residencia, y la fecha de la cita previa para el trámite, puede ocasionar que si este lapso temporal se sitúa entre dos ejercicios, se produzca un incremento en la cuantía de la tasa por la actualización que la aprobación de la legislación presupuestaria supone para cada ejercicio. Esta práctica impone a los afectados la necesidad de volver a realizar el trámite de ingresos en las entidades colaboradoras para liquidar la diferencia. Así, en 2007 una de las tasas de tarjeta de residencia tenía un coste de 6,70 euros y en 2008 se incrementó a 6,80 euros, los que solicitaron su cita previa con mucha antelación, cuando se personaron en la Comisaría de Policía de Eivissa (Illes Balears) para realizar

el trámite, tuvieron que volver al banco a pagar la diferencia, pues la Administración no permitía el pago del complemento directamente, a pesar de que ellos habían liquidado las tasas en forma y plazo.

El apartado 2 del artículo 3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común establece que la Administración actúa al servicio del ciudadano, y el artículo 34 de la Ley General Tributaria reconoce el derecho de los ciudadanos a cumplir sus obligaciones tributarias de la forma que les resulte menos gravosa, lo que motivó la apertura de una investigación de oficio ante la Delegación del Gobierno en la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, que informó de que en efecto el lapso temporal que transcurre desde el momento en que los interesados solicitan la autorización de residencia en España hasta la fecha de la resolución administrativa (especialmente en los casos de reagrupación familiar, cuando el solicitante de renovación de residencia depende económicamente de un familiar, al que está supeditada la fecha de concesión y de caducidad), es dilatado, y que ello puede producir el efecto que se denuncia en la investigación. No obstante, y aunque ello suceda, se informa a los solicitantes de que puede producirse el cambio en el importe de la tasa y que deberán liquidar la diferencia si se diera el caso. Considerando que esta información era insuficiente, se solicitó aclaración sobre la posibilidad de recaudar la diferencia en las propias dependencias policiales, como se hace, de hecho, con otras tasas para otros documentos. Al cierre del ejercicio continuaban las investigaciones (08001997).

12. ORDENACIÓN DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA

12.1. Seguros

La mayoría de las quejas que se plantean radican en las diferencias entre los clientes y las compañías aseguradoras con las que tienen suscrito algún tipo de seguro, por lo que tiene carácter jurídico privado, y son, por tanto, ajenas a la posible intervención de la Institución. Únicamente aquellas que versan sobre una posible irregularidad administrativa por acción u omisión del órgano que tiene encomendada la competencia, que es la Dirección General de Seguros, Ministerio de Economía y Hacienda, procede la actuación del Defensor del Pueblo.

El seguro de vehículos ha sido objeto de numerosas quejas, en especial la disconformidad con las compañías de seguros de este sector por la demora en reparar los vehículos, o bien en no entregar la indemnización correspondiente por los daños sufridos. En general, los ciudadanos desconocían la posibilidad de presentar la correspondiente reclamación ante el departamento o servicio de atención al cliente o, en su caso, ante el defensor del cliente de la entidad, y posteriormente, en el caso de que la respuesta de la entidad haya sido negativa a su petición, no sea admitida a trámite, o transcurran más de dos meses desde la fecha de presentación de la queja sin resolución, queda abierta la vía ante el Servicio de Reclamaciones de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones. En consecuencia, esta Institución proporciona la información adecuada sobre los mecanismos existentes para proteger los derechos del asegurado, e informa sobre la normativa aplicable (08000063, 08000392, 08009403, 08006786 y 08017511).

Un ciudadano español residente en el exterior por razones laborales, planteó su desacuerdo con la exigencia de contratar el seguro obligatorio para vehículos a motor por todo el año, cuando únicamente lo necesitaba un mes. La Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones indicó que el interesado se podía dirigir al Consorcio de Compensación de Seguros, que asumiría la contratación antes aludida en el caso de dos o más negativas de entidades aseguradoras a suscribir el contrato solicitado. Sin embargo, cuando el interesado se dirigió al Consorcio de Compensación de Seguros pidiendo la contratación del seguro con duración de un mes para su vehículo, le fue denegado, ofertándole únicamente un seguro con duración de un año.

La Dirección General de Seguros informó de que el Consorcio solamente podría acceder a hacer un seguro de duración mensual al reclamante, en el caso de que éste acreditase que su vehículo tiene autorización administrativa para circular limitada a un mes concreto del año. De no ser así, el interesado tendría que tramitar la baja temporal y consiguiente precinto del vehículo ante la autoridad administrativa, una vez acreditado lo cual esa entidad le reintegraría, sin descuento, la parte estrictamente proporcional de la prima total abonada del seguro obligatorio de automóviles. Esta información fue trasladada al interesado y se concluyeron las actuaciones (06008973).

La imposibilidad de disposición de las aportaciones a los planes y fondos de pensiones es generalmente desconocida por los contratantes. Este asunto tiene naturaleza jurídica privada, por lo que únicamente se pudo informar a los ciudadanos de que el Real Decreto 304/2004, de 20 de febrero, que aprueba el Reglamento de planes y fondos de pensiones, regula las contingencias susceptibles de cobertura en un plan de pensiones, siendo la principal la jubilación, es decir cumplir los 65 años de edad, aunque existen excepciones por las que se puede rescatar el plan antes de ese momento. Son tales supuestos la incapacidad laboral total y permanente para cualquier tipo de trabajo, el fallecimiento del partícipe, la enfermedad grave o el desempleo de larga duración (08015708, 08003224, 08003863 y 08005088).

Como en años anteriores, los ciudadanos también han mostrado su disconformidad con el incremento de las primas de los seguros en general. El Real Decreto Legislativo 6/2004, de 29 de octubre, que aprueba el texto refundido de la Ley de ordenación y supervisión de los seguros privados, al referirse al importe de las primas, únicamente regula el importe mínimo, cuando establece el principio de suficiencia de la prima; es decir, que las tarifas de primas a aplicar por las entidades aseguradoras han de ser suficientes, de tal modo que permitan a la entidad satisfacer el conjunto de las obligaciones derivadas de los contratos de seguro. Ello, sin duda, constituye una garantía de solvencia, necesaria para el ejercicio de la actividad aseguradora en aras del futuro cumplimiento de las obligaciones contraídas.

Por otro lado, las tarifas de primas no están sujetas a autorización administrativa, ni deben ser objeto de remisión sistemática a la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, y ello con independencia de que este organismo pueda requerir a las entidades aseguradoras la presentación de las tarifas de primas aplicadas, con el fin de comprobar si respetan las disposiciones técnicas y sobre contrato de seguro. En consecuencia, y en virtud del principio de libertad de competencia, la Administración no puede intervenir en la cuantía de las primas, siempre que las mismas se adecuen a lo previsto en la normativa reguladora a que anteriormente se ha hecho referencia.

No obstante, el aumento de la prima de un seguro requiere una serie de formalidades que deben ser cumplidas por la entidad aseguradora en caso de aumentar el precio del seguro. Conforme al artículo 1 de la Ley 50/1980, de 8 de octubre, de Contrato de seguro, la prima es un elemento esencial del contrato. Por ello, cualquier modificación de la misma constituye una modificación contractual conforme al artículo 1203.1 del Código Civil, cuya validez requiere el concurso de la voluntad de ambos contratantes, con arreglo al artículo 1262 del Código Civil.

Por su parte, el artículo 5 de la Ley de contrato de seguro, establece que el contrato de seguro y sus modificaciones o adiciones han de ser formalizadas por escrito.

Al igual que en el caso anterior el Servicio de Reclamaciones de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones es el órgano ante el que se pueden formular consultas o reclamaciones (08000829, 08017845, 08018585 y 08020449).

12.2. Intervención en productos financieros y otros

12.2.1. Entidades financieras

Con carácter general, las quejas relacionadas con el sector financiero se refieren a discrepancias en la relación jurídica que mantiene el usuario con su entidad, revistiendo, por tanto, naturaleza privada y constriñéndose la actuación de la Institución al Servicio de Reclamaciones del Banco de España, que es el órgano supervisor de la actuación de las entidades financieras. Una vez más hay que insistir en la insuficiencia de la actuación del Banco de España y, en concreto, del Servicio de Reclamaciones, para cumplir las funciones asignadas por las normas de solución de conflictos entre los particulares y las entidades financieras.

Para ilustrar esta afirmación, conviene informar de un problema recurrente, que son las comisiones que las diferentes entidades cargan a sus clientes por las operaciones que realizan. Lógicamente, en un mercado regido por el principio de libertad de precios, no es posible realizar una intervención para establecer las tarifas por las diferentes operaciones; lo que sí está permitido es la supervisión sobre la procedencia de dichas comisiones y su correspondencia con el servicio efectivamente prestado; que dicha comisión responda a una solicitud del cliente y no a una imposición arbitraria de la entidad y que el importe de las mismas se encuentre en proporción con el coste que la prestación suponga para la entidad.

En los supuestos relacionados, y debido a la naturaleza jurídica privada de la relación, esta Institución ha informado a los ciudadanos del derecho que les asiste para solicitar la intervención del Servicio de Reclamaciones del Banco de España, ante el que pueden denunciar las actuaciones que consideren abusivas, y cuyo objetivo sería resolver los problemas entre las entidades y los clientes, de la manera más sencilla, económica y eficaz, de modo que se pueda evitar que el usuario de los servicios financieros se vea abocado a la vía jurisdiccional, con los consiguientes costes y la demora en la resolución del problema. Lamentablemente, y considerando que las cantidades que provocan este tipo de reclamación suelen ser reducidas, los usuarios, finalmente, renuncian a sus derechos permitiendo que las entidades operen con cierta impunidad.

De ahí que parezca preciso volver a reflejar que la experiencia institucional ha demostrado que el Servicio de Reclamaciones del Banco de España es inoperante para el cumplimiento de su finalidad tutelar, creando expectativas en los usuarios que no se cumplen y una pérdida de tiempo para aquellos que instan su intervención puesto que se ven defraudados en sus expectativas (08014958, 08015702, 08015757, 08017951 y 08018077).

Aunque la legislación española no contiene norma alguna sobre la responsabilidad del usuario de tarjetas de crédito, dicha responsabilidad se limitará a las disposiciones contractuales aceptadas por el usuario, que son diversas recomendaciones de la Unión Europea, en especial la núm. 88/590/CEE, de 17 de noviembre de 1988 (DOL 317, de 24 de noviembre de 1988), las cuales han dado lugar a la adopción, con fecha 14 de noviembre de 1990, de un Código de buena conducta para el sector bancario europeo, en lo que respecta a los sistemas de pago electrónicos, y en concreto mediante tarjeta. En dicho código se limita la responsabilidad del usuario por las disposiciones u operaciones que se realicen con ésta hasta el momento en que se produce el aviso de la sustracción o el extravío, dejando a salvo las responsabilidades que se deriven de fraude o negligencia grave.

El propio código determina un límite máximo de 150 euros en los pagos fraudulentos que se produzcan con anterioridad al aviso indicado en el párrafo anterior. Este límite también deja a salvo las actuaciones fraudulentas del titular, así como aquellas que incurran en una negligencia grave. Aunque en el código no se recoge un plazo concreto para que el titular comunique los hechos a la entidad, sí recomienda que el aviso se realice sin dilación para minimizar los posibles efectos adversos para ambas partes. Las asociaciones de entidades españolas se han adherido al citado código y la mayoría de ellas ya han incluido estas condiciones en sus contratos.

En este caso el Banco de España sí ha decidido emitir un criterio al respecto, ya que cuando los ciudadanos presentan sus reclamaciones por la limitación de la responsabilidad por el uso fraudulento de las tarjetas, discierne entre aquellas operaciones que se producen antes y después del aviso de la sustracción o extravío, determinando que en el primer supuesto, ésta recae sobre el titular de la tarjeta, y sobre la entidad con posterioridad, que deberá asumir cualquier disposición que se haya podido llevar a cabo con la tarjeta, debido a la aplicación de una responsabilidad de carácter objetivo de la entidad que crea el sistema y lo implanta, dejando reservada al usuario la responsabilidad de la custodia del medio de pago. Por tanto, el Banco de España viene considerando contrario a las buenas prácticas bancarias toda actuación que no respete lo que en aquel código se establece.

En numerosas ocasiones, los ciudadanos, desconocedores de estos códigos de prácticas éticas y de los mecanismos de defensa extrajudiciales de los que disponen ante el órgano supervisor, aceptan la decisión de la entidad bancaria de no hacerse cargo de las disposiciones y pagos realizados con sus tarjetas, asumiéndolas ellos mismos (08001724, 08000838, 08018064, 08017319, 08013691 y 08010342).

En el último ejercicio se ha puesto de manifiesto la preocupación de los ciudadanos por el aumento de las cuotas de los préstamos hipotecarios por el incremento de los tipos de referencia para el cálculo de los intereses. Este efecto se veía agravado en muchos

casos por el incremento de personas desempleadas que estaban sujetas a obligaciones de pago derivadas de préstamos hipotecarios, y ha revelado un problema que sólo se manifiesta cuando el mercado inmobiliario sufre una deflación. En los casos en los que se valoraban al alza las viviendas, y los importes de los préstamos asumidos eran mayores de los que recogen en la actualidad, el riesgo del embargo de la vivienda no solo produce la pérdida de ésta, sino que puede dejar una deuda remanente que no se recupere por la ejecución de la garantía, agravando la situación del deudor hipotecario al perder la vivienda y mantener deudas con las entidades financieras sin la garantía del inmueble. Las negociaciones que han intentado los ciudadanos que se han dirigido a la Institución no han dado resultados positivos para situaciones como las descritas, ya que las entidades han optado por mantener las condiciones y restringir los créditos y las medidas de ampliación debido a la manifestación de una situación económica inestable (08018248, 08018310, 08019295, 08019824, 08020574 y 08021960).

Esta situación de crisis financiera también ha ocasionado la presentación de un número importante de quejas en el año 2008. Tanto los ciudadanos como las pequeñas y medianas empresas han manifestado no sólo sus dificultades económicas en la nueva coyuntura económica, sino su preocupación y desilusión ante la actitud de las entidades financieras, que han denegado con carácter sistemático los créditos, han restringido las líneas de descuento para empresas y han aplicado con el mayor rigor las cláusulas y condiciones de los contratos, limitando sus posibilidades de recuperación y de mantenimiento de la actividad mercantil y del empleo que genera y de las condiciones familiares y personales que tenían con anterioridad a la manifestación de la crisis.

Como ya se ha expuesto reiteradamente, dado el carácter jurídico privado de los bancos y cajas de ahorros, la intervención de esta Institución se ha limitado a proporcionarles información relacionada con el ejercicio de sus derechos, la adopción de medidas legislativas diversas y los órganos de control y supervisión de las mismas, al ver limitada su intervención por carecer de atribuciones legales al respecto (08018112 y 08018234).

Las entidades financieras colaboran con la Administración en la recaudación de diferentes tributos. Dicha colaboración, que se realiza en virtud de convenios, y que se rige por las previsiones del Real Decreto 939/2005, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento general de recaudación, tiene unas exigencias mínimas, concretamente, y según el artículo 19.3 del citado Real Decreto, la obligación de admitir los ingresos todos los días laborables durante las horas de caja, conllevando el incumplimiento de esta obligación la posible apertura del correspondiente procedimiento disciplinario, si fuere necesario, ya que es la Administración la que decide quiénes son las entidades colaboradoras, y dicha colaboración debe desarrollarse en beneficio de las tres partes implicadas, pero nunca en detrimento de los contribuyentes.

Una ciudadana planteó que se dirigió a varias entidades para liquidar una tasa correspondiente al certificado de últimas voluntades que emite el Ministerio de Justicia; le informaron de que tan solo podía realizar el ingreso en un horario restringido que abarcaba desde la apertura de la oficina hasta las 10 de la mañana.

La Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos comunicó que la disciplina de las entidades de crédito estaba reservada a la competencia del Banco de España, y consideraba que se trataba de un asunto de índole jurídica privada. Esta opinión no

puede ser compartida por esta Institución, ya que la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, establece que las entidades financieras que colaboran con las administraciones públicas o que ofrecen servicio de caja por parte de organismos públicos, lo hacen mediante autorización de las distintas administraciones públicas, por lo que se someten voluntariamente y en virtud del convenio de colaboración a un régimen disciplinario, en caso de mal funcionamiento o incumplimiento de sus obligaciones como entidad colaboradora, lo que motivó la emisión de una recomendación para que, en cumplimiento del mandato del artículo 19.3 antes citado, se tomaran las medidas oportunas para obligar a estas entidades al correcto cumplimiento de los convenios de colaboración (07035742).

12.2.2. Inversión en bienes tangibles

Desde el año 2006 se han venido realizando investigaciones relacionadas con la deficiente protección a los inversores en productos alternativos que se puso de manifiesto con ocasión de la intervención judicial de unas sociedades inversoras en productos filatélicos.

Con independencia de las acciones que correspondan a los afectados por la actividad de dichas sociedades, el Defensor del Pueblo inició una batería de investigaciones con los siguientes organismos: Dirección General de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, Secretaría de Estado de Economía, Consejería de Sanidad y Consumo de la Comunidad de Madrid, y Subsecretaría del Ministerio de Sanidad y Consumo, con el interés de conocer las previsiones legislativas en la materia, y en la que se formuló una recomendación para que se dotara de las medidas de protección oportunas, habida cuenta del carácter financiero, que no de consumo de las mismas, y de la necesidad de que fueran las autoridades bancarias o del mercado de valores quienes supervisaran la actividad de estas empresas como el medio más efectivo de control.

Tras la promulgación de la Ley 43/2007, de 13 de diciembre, de Protección de los consumidores en la contratación de bienes con oferta de restitución del precio, se pudo comprobar que la competencia seguía estando bajo el amparo de las autoridades de consumo, desoyendo las recomendaciones realizadas por esta Institución. Aunque la investigación ha continuado, no se ha logrado que ninguno de los órganos implicados dictara norma alguna que recogiera los criterios expuestos en el anterior informe y que, sustancialmente, se ceñían al carácter financiero de las operaciones.

A pesar de haber rechazado este criterio, es preciso reseñar que los juzgados de lo mercantil, que están interviniendo en los procedimientos concursales de las sociedades intervenidas, han acogido el mismo criterio que el Defensor del Pueblo, fallando acerca del carácter financiero de las operaciones, por lo que, a pesar de haberse finalizado la investigación a finales del años 2008, aún resta que los procesos en curso finalicen con los pronunciamientos que las autoridades judiciales estimen pertinentes y que, a juzgar por los recaídos hasta la fecha, parece que confirmarían el criterio sostenido por la Institución (unas 13.700 quejas, entre otras: 06013585, 06014492, 06014745, 06020269, 07007782, 08019758, etcétera).

Tampoco consideraron las autoridades de los Ministerios de Economía y Hacienda, ni de Trabajo y Asuntos Sociales, la necesidad de dictar medidas de protección concretas para algunos colectivos especialmente perjudicados por la intervención judicial de las sociedades filatélicas, como los ancianos, o personas afectadas por enfermedades crónicas, minusvalías o dificultades de otra índole que complementaban sus pensiones o ingresos mensuales con los intereses que les proporcionaban estos productos, y que al dejar de percibir éstos, se encontraban en una situación económica precaria que incidía en su salud y bienestar.

Considerando que estos colectivos reciben por parte de la norma fundamental una protección específica en los artículos 43, 49 y 50, se solicitó una política de medidas concretas para paliar las consecuencias de la pérdida de poder adquisitivo, que fue ignorada por las autoridades citadas, finalizando la investigación en disconformidad con el criterio de la Administración (07007132, 07007609, 07007613, 07007751, 07009696, 07012412, entre otras).

12.2.3. Reunificación de deudas

En los informes de los ejercicios 2006 y 2007 se expusieron aquellas actuaciones realizadas con ocasión de la alarma social que se había generado con determinadas noticias en el mundo financiero, y el asomo de una crisis económica dejaba amplio margen de actuación a los operadores conocidos como "reunificadores de deudas".

Aunque el Ministerio de Economía y Hacienda rechazó que dicha actividad debiera ser considerada como puramente financiera y, por lo tanto, incorporada a los mecanismos de defensa y control de los reguladores de estos mercados, en concreto del Banco de España, fue finalmente el Ministerio de Sanidad y Consumo el que, como consecuencia de la recomendación formulada en el curso de la investigación de oficio realizada por el Defensor del Pueblo, dictó un proyecto de ley para regular estos operadores, extendiendo los controles y mecanismos de publicidad de las condiciones de contratación, así como un sistema de publicidad de tarifas y regulaciones que redundaban en la protección al consumidor en este tipo de operaciones.

Dicho proyecto se encontraba a la conclusión de este informe en el Senado, y pretende cubrir el vacío legal que había en la materia, si bien sigue quedando excluido del control de las autoridades monetarias y financieras y bajo el ámbito exclusivo de consumo, derivando la competencia territorial a las diferentes comunidades autónomas, desoyendo el criterio de esta Institución en este sentido (06048740).

12.3. Gas

Los conflictos que se producen entre los usuarios y las empresas suministradoras con motivo de facturas que no se ajustan al consumo real, o por incluir en las mismas el importe de conceptos que no corresponde pagar a los clientes son bastante frecuentes. Esta situación dio lugar a iniciar investigación con la Consejería de Economía e Innovación Tecnológica de la Comunidad de Madrid, con el objeto de que se investigara

la actuación de la compañía contratada por un cliente al haber efectuado la inspección de la instalación de gas antes de lo exigible, y haberle cobrado su importe cuando es un servicio gratuito para el usuario. Se informó por la Consejería de que al tratarse de un asunto de relaciones entre particulares que afecta a consumo, se remitió a la Dirección General de Consumo a fin de que, en su caso, instruyera expediente. Dicha dirección informó de que la empresa había devuelto al interesado el importe cobrado indebidamente. Concluida la investigación se reinició al cabo de dos años al haber incurrido la compañía en la misma irregularidad.

En esta ocasión, la Consejería de Economía e Innovación Tecnológica precisó que, de acuerdo con la normativa en vigor, la inspección periódica de las instalaciones receptoras alimentadas desde redes de distribución por canalización debe ser realizada por el distribuidor utilizando medios propios o externos cada cinco años y dentro del año natural de vencimiento de este período, repercutiendo en los usuarios el coste derivado de aquella, de acuerdo con lo que reglamentariamente se establezca. Como quiera que en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid no se ha establecido reglamentariamente hasta el momento una tarifa por este servicio, la empresa distribuidora afectada había comunicado las tarifas para el año 2008. Así las cosas, se indicó a la consejería la conveniencia de que se establezca reglamentariamente una tarifa única, interesando que comunique las previsiones acerca de ello. El informe solicitado aún no se ha recibido (0500289).

Se ha de dejar constancia de la solución de un supuesto relacionado con el fraude en el suministro de bombonas de butano por una determinada empresa. En el informe correspondiente al anterior ejercicio se dio cuenta detallada de las actuaciones llevadas a cabo, siendo el resultado, hasta ese momento, el inicio de un procedimiento sancionador a la empresa denunciada por la comisión de una infracción grave conforme al artículo 13.3.b) de la Ley 3/1985, de 18 de marzo, de Metrología, en relación con el artículo 34.2 del Real Decreto 880/2006, de 21 de julio, por el que se regula el control metrológico del Estado sobre instrumentos de medida. En su último informe, la Consejería de Economía y Consumo de la Comunidad de Madrid comunicó la resolución del procedimiento sancionador, que impone a la empresa distribuidora una sanción pecuniaria por importe de 6.000 euros (06030720).

12.4. Suministro de electricidad

El deficiente servicio de atención al cliente que, en general, prestan las empresas suministradoras, es uno de los motivos más frecuentes de las quejas presentadas por los usuarios, quienes manifiestan que se ven obligados a efectuar numerosas llamadas telefónicas hasta conseguir ser atendidos y, una vez logrado este objetivo, difícilmente obtienen una respuesta razonable a sus peticiones de información o aclaración sobre el problema que les afecta. No es infrecuente que se les comunique que su reclamación será cursada o que se les diga que su problema se va a resolver en un plazo muy breve, lo que no se hace realidad, obligando a los clientes a comenzar de nuevo las gestiones para que sus reclamaciones sean atendidas (08006419 y 08015134).

El anuncio por el Gobierno de una nueva subida de la tarifa eléctrica y la creación de una nueva tarifa social tuvo una reacción en contra por parte de todos los agentes sociales, asociaciones de usuarios, familias numerosas, empresas y compañías eléctricas, así como por los usuarios.

La subida de la tarifa de la luz a partir del día 1 de julio del 2008, entre el 5 por ciento y el 6 por ciento, se consideraba injusta por los consumidores por ser muy superior al IPC y no ir acompañada por ninguna mejora que lo justificase. En cuanto a la tarifa social para los clientes de menor poder adquisitivo que establece que los consumidores con una potencia contratada inferior a tres kilovatios pagarían sólo por el consumo eléctrico realizado, según el cálculo del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio podría suponer un ahorro superior al 10 por ciento en su recibo mensual, pudiendo beneficiarse de esta tarifa 4,5 millones de hogares, es decir, aquellos con poco equipamiento electrónico, sin tener en cuenta que estas limitaciones al consumo de energía son impropias para cualquier hogar y sin considerar las circunstancias personales, pues los hogares de las familias numerosas son los que más gastan en luz y energía. Al mismo tiempo se anunció un sistema tarifario en tres tramos de consumo. Un primer tramo de mínimo vital que significa la gratuidad para todos los consumidores y que supone que quien no se pase de dicho límite sólo paga el término de potencia contratado con la compañía, en función de la potencia demandada. Un segundo tramo que factura el consumo realizado, y un tercero que no es nuevo pero que se encarecerá notablemente, que consiste en penalizar a los usuarios que consuman en exceso, siendo las familias numerosas quienes soportarán esta penalización. Esta decisión tuvo respuesta por la Federación Española de Familias Numerosas manifestando que el criterio debería ser el consumo por persona y no por vivienda, y por FACUA-Consumidores en Acción que entendió que la tarifa social debe vincularse a la renta y no sólo a la potencia contratada. La Comisión Nacional de Energía, según los medios de comunicación, sugirió al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio un drástico cambio en la protección de los consumidores, de manera que esta tarifa favoreciera a los hogares de menos ingresos; criterio que no se tuvo en cuenta. Se inició investigación de oficio ante la Secretaría General de Energía que no ha remitido aún el informe solicitado (08011980).

Un grupo importante de las quejas recibidas en el ejercicio al que se contrae este informe, como en años anteriores, tiene que ver con la penalización por exceso de consumo de energía eléctrica. En relación a este asunto, del que se hizo referencia en el informe anterior, se inició una investigación ante la Secretaría General de Industria que informó detalladamente de los motivos que justifican esta medida, precisando que el umbral fijado para establecer la penalización está muy por encima de la media del consumo doméstico, 1,2 veces, ya que este consumo medio en el bimestre no alcanza los 500 kw/h. Así, considera que los consumidores afectados por este recargo son un 3 por ciento del total de consumidores domésticos, siendo el impacto que puede representar en la factura, desde 3,35 euros al mes de media para consumos mensuales de hasta 800 kw/h, hasta 16,75 euros al mes cuando el consumo sobrepasa los 1.900 kw/h. Se hacía alusión a la disposición adicional primera de la Orden ITC/3860/2007, de 28 de diciembre, que establece un plan de sustitución de equipos de medida que permiten discriminar el consumo en diferentes períodos horarios y al que se encuentra vinculada la sustitución de contadores correspondientes a puntos de medida tipo 5 de consumidores con potencia

contratada hasta 15 kw, es decir, los consumidores domésticos que ascienden a un total aproximado de 25.000.000 de puntos de suministro, de modo que la sustitución de los contadores de medida con la potencia contratada indicada deberán ser sustituidos por nuevos equipos que permitan la discriminación horaria y la telegestión antes del 31 de diciembre de 2018, de acuerdo al plan de sustitución que se establece en la citada disposición. Así pues, si se instala un contador discriminador de dos períodos (punta 10 horas al día y valle el resto) y se realiza la gestión de la demanda se pueden lograr rebajas de entre el 8 y el 25 por ciento, además de no aplicarse la penalización de 1,34 céntimos de euro por kw/h consumido en exceso sobre un consumo bimestral de 1.100 kw/h, si bien, para la obtención de un ahorro real, es necesario que el cliente realice el mayor consumo en horas valle en el que el coste de producir energía es más barato, y en esta modalidad no se aplican los excesos de consumo, ya que el coste de la energía viene integrado en el precio de cada período cuya medida se puede discriminar. En vista de ello, se consideró procedente efectuar las consideraciones siguientes sobre la conveniencia de modificar o suprimir el recargo por exceso de consumo eléctrico excesivo.

Partiendo de la necesidad y legitimidad del incremento de tarifas para acercarlas al coste efectivo del suministro, de forma que no se aumente el déficit acumulado por este motivo, y de fomentar el ahorro energético, los argumentos aducidos por el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio no justifican, a criterio de esta Institución, el mantenimiento del recargo por consumo excesivo en los términos vigentes. Si bien se valora globalmente de forma positiva el establecimiento de tres tarifas domésticas en función de la potencia contratada, se ha de tener en cuenta que esta medida penaliza con una tarifa superior a quienes requieren una mayor potencia porque no disponen de fuentes de energía doméstica alternativas, al no existir en el domicilio acceso a ellas. También se debe tener presente que no siempre la potencia contratada responde a las necesidades actuales de la vivienda, por lo que, desde esta perspectiva, se penaliza a quien ha adaptado la potencia contratada a sus necesidades reales.

En segundo lugar, si bien es cierto que la instalación de un contador con discriminación horaria y un acumulador permite la aplicación de tarifas más reducidas y excluye el recargo por consumo excesivo, supone un coste inicial para el ciudadano, a reserva de la plena aplicación de las medidas previstas en el plan de sustitución de contadores antiguos, cuyo alcance se desconoce. Por otra parte, el número de afectados por el recargo y el importe efectivo del mismo no debería ser un motivo para rechazar su supresión si consta que genera efectos negativos, al penalizar consumos que no comportan, en el caso concreto y por las razones indicadas, derroche energético. En este sentido, entiende esta Institución que debe partirse de la idea de que el suministro eléctrico es un servicio esencial para los ciudadanos y que, por lo tanto, debe garantizarse su accesibilidad y coste asumible. Apunta acertadamente en esta dirección, con los matices antes indicados, el establecimiento de tres tarifas domésticas, donde a la menor potencia contratada le corresponde una tarifa inferior, y la posibilidad de discriminar el consumo por horario, bonificando el consumo en horas de menor saturación de la red. Adicionalmente, y más allá de adaptaciones a situaciones sociales y familiares que justifiquen un consumo más elevado, sin duda difíciles de articular, se debería tomar en consideración la existencia de una única fuente de suministro energético en el domicilio para ponderar o suprimir la aplicación del recargo, así como, en otro sentido, que el establecimiento de tres niveles

tarifarios para el consumo doméstico ya conlleva soportar una tarifa superior para aquellos que requieren una potencia más elevada, por lo que esta Institución entiende que una penalización adicional carece, también desde esta perspectiva y en los términos actualmente establecidos, de justificación.

En definitiva, se valora positivamente el acercamiento progresivo de las tarifas al coste real del suministro, con la finalidad de evitar la subvención indiscriminada del consumo doméstico de electricidad y estimular el ahorro energético en el ámbito doméstico, así como que este incremento tenga en cuenta el carácter esencial del suministro para los ciudadanos, de forma que el servicio siga siendo asequible. Sin embargo, la penalización del consumo excesivo como instrumento para fomentar el ahorro debe llevarse a cabo de forma que no genere una situación de desequilibrio o desigualdad de trato entre consumidores, forzados circunstancialmente a un mayor consumo por no disponer de fuentes alternativas de suministro, y si esto no es posible, valorar la supresión del recargo, máxime cuando se han establecido medidas alternativas que encarecen el consumo elevado en función de la potencia contratada. La Dirección General de Política Energética y Minas no ha remitido aún el informe solicitado (07015872, 08000632, 08000721, 08000758 y otras).

Otro asunto que ha requerido de una especial atención por parte de la Institución durante el año 2008, y del que se hizo un breve apunte en el informe anterior, es el de los problemas que ha ocasionado la supresión de la tarifa nocturna a más de un millón de hogares que, en su día, contrataron esta modalidad, en respuesta a la llamada que la Administración hizo pidiendo colaboración para reducir las puntas de la curva de carga eléctrica, teniendo en cuenta, además, que los contratos suscritos en su momento entre las empresas y sus clientes han sido rescindidos de forma unilateral. En el informe que remitió la Secretaría General Técnica del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio se relacionaban las distintas disposiciones que dan cobertura a la desaparición de la tarifa nocturna, destacando la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico que contempla la desaparición del sistema tarifario integral existente, mediante la introducción de forma escalonada y según el calendario establecido de las tarifas de último recurso y que su cálculo debe realizarse incluyendo de forma aditiva en su estructura los distintos costes, con el objeto de recuperar los costes realmente incurridos mediante una progresiva adaptación de las tarifas, siendo en este sentido la más afectada la tarifa 2.0.N porque contribuye más al déficit tarifario, dado que se encuentra más lejos de cubrir los costes para este tipo de suministros y no cumple con el requisito de ser aditiva. Se argumentó que con el traspaso a las tarifas 2.0.X DH en julio del 2008, los consumidores de la tarifa 2.0.N disponen de más horas valle, 14 horas frente a las 8 de la tarifa nocturna, y que la bonificación por consumir en las horas valle es algo menor y el recargo por consumir en las puntas es mayor, si bien el término medio de energía de las tarifas 2.0.X DH es inferior al de la 2.0.N, especialmente en los tramos de potencia más bajos, por lo que el traspaso a las tarifas generales será beneficioso para los consumidores, incluso para los clientes con potencia inferior a 5 kw, que es el colectivo mayor en cuanto a energía, número de clientes y con el poder adquisitivo más bajo, y ello de acuerdo con el informe de la Comisión Nacional de Energía 19/2007, de 25 de junio. Se precisó que la desaparición da la tarifa 2.0.N con discriminación horaria, a partir del 1 de julio del 2008, establecía que los consumidores habrían de comunicar antes de dicha

fecha a la empresa distribuidora la nueva tarifa a la que se iban a acoger, y si transcurrido el plazo el cliente no había solicitado las nuevas condiciones del contrato, la compañía suministradora aplicaría automáticamente la tarifa 2.0.X o 3.1.0 con la discriminación horaria que corresponda si la potencia contratada es inferior a 15 kw y la tarifa 3.0.2 con discriminación horaria tipo 1 si su potencia contratada es superior a 15 kw.

El informe emitido carecía de una explicación sobre cómo los consumidores podrían recuperar la inversión que tuvieron que hacer para la instalación de los equipos necesarios para contratar la modalidad de tarifa nocturna, especialmente quienes la contrataron en los últimos meses de su vigencia, cuyos beneficios fueron, en su momento, objeto de una importante campaña de difusión que dio lugar a que más de un millón de usuarios optaran por la energía eléctrica en vez del gas en sus hogares. En cuanto al cambio o modificación de la tarifa nocturna es cierto que se ha realizado de forma escalonada y no sin previo aviso, por lo que se refiere a las distintas disposiciones legales que se han venido promulgando en los últimos años a tal fin. No obstante, es importante tener en cuenta que su publicación en los diarios oficiales no está al alcance de la mayoría de los ciudadanos, así como tampoco lo está para muchos de los usuarios, en gran parte personas jubiladas con escasos medios, la puntual información realizada al respecto en los medios de comunicación social, lo que ha supuesto que se hayan sentido sorprendidos ante los cambios que se iban a producir en poco tiempo, sin perjuicio de que entiendan, aunque no estén de acuerdo, que han de atenerse a la legalidad establecida. En este sentido se debió hacer una campaña informativa, con la antelación suficiente, para que los usuarios conocieran de forma amplia y detallada las modificaciones previstas en las normas y dar una explicación sobre la aplicación de las distintas tarifas para saber cuál iba a ser su elección y comunicarlo a la empresa distribuidora en el plazo establecido. En definitiva, el déficit informativo o una mayor transparencia en los cambios que se iban a producir ha dado lugar a que en muchos casos la primera noticia que han tenido los consumidores ha sido una carta tipo, enviada por las compañías distribuidoras anunciando la desaparición de la tarifa nocturna a partir del 1 de julio del 2008, e invitándoles a que antes de esta fecha comunicasen a la empresa la tarifa a la que deseaban acogerse; en caso contrario se aplicaría de forma automática la tarifa general con discriminación horaria en función de la potencia contratada por cada cliente, sucediendo que cuando han solicitado asesoramiento a sus respectivas compañías no se les ha atendido o no se les ha dado solución a sus situaciones particulares.

La rescisión unilateral de los contratos, suscritos en su momento entre las empresas y sus clientes, no se ajusta al principio de buena fe recogido en el título preliminar del Código Civil. Del mismo modo en la exposición de motivos de la Ley 4/1999, de 13 de enero, que modifica la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, se introducen dos principios de actuación de las administraciones públicas derivados de la seguridad jurídica, principio consagrado en el artículo 9.3 de la Constitución, el principio de buena fe, y de la confianza legítima de los ciudadanos en que la actuación de las administraciones públicas no puede ser alterada arbitrariamente. Estos principios generales están expresamente recogidos en el artículo 3 de la citada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, que desarrolla el artículo 103 de la Constitución Española, y añade que las administraciones públicas han de respetar en su actuación los principios de buena fe y confianza legítima, y se rigen por los criterios de eficiencia y servicio a los ciudadanos. En cuanto a sus relaciones con los ciudadanos

las administraciones públicas actúan de conformidad con los principios de transparencia y de participación.

La Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración del Estado, en su artículo 3 enumera los principios que han de presidir el desarrollo de la actividad administrativa y distingue los principios de organización y funcionamiento. Entre los primeros cita el de simplicidad, claridad y proximidad a los ciudadanos, y entre los de funcionamiento proclama el principio de objetividad y transparencia de la actuación administrativa. Por su parte, el artículo 4 precisa que la actuación de la Administración General del Estado debe asegurar a los ciudadanos la efectividad de sus derechos cuando se relacionan con la Administración. Importa también traer a colación el artículo 51.1 del texto constitucional que obliga a los poderes públicos a garantizar la defensa de los consumidores y usuarios, protegiendo los legítimos intereses económicos de los mismos. En consecuencia, se formuló una recomendación a la Secretaría General Técnica para que, teniendo en cuenta los perjuicios que la supresión de la tarifa nocturna ha causado a los miles de ciudadanos que creyeron en la bondad del establecimiento de dicha tarifa y se acogieron a ella, mediante la suscripción del correspondiente contrato, para lo cual tuvieron que hacer una importante inversión no amortizada, se estudie el establecimiento de alguna compensación que dé la oportunidad a los consumidores afectados de resarcirse por las pérdidas sufridas a consecuencia de la modificación de las tarifas eléctricas, y paliar en alguna medida dichos perjuicios económicos. Asimismo, se recomendó la concesión de un período transitorio más prolongado de prestación del servicio en condiciones similares, con el fin de adaptar la instalación eléctrica de sus hogares o negocios a la nueva tarifa de discriminación horaria (07030133 y 2.298 más).

12.5. Aguas

Como ya se puso de manifiesto en el anterior ejercicio, el nuevo sistema de gestión del agua y las nuevas tarifas, que recogen la regulación de la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, por la que se establece un marco común de actuación en el ámbito de la política de aguas, el conjunto de procesos y recursos (captación del agua en el medio ambiente, su transformación en agua potable, la distribución a su domicilio y su devolución a la naturaleza) y que redundan en una mejor gestión de los recursos hídricos, ha generado muchas reacciones contrarias. Los procedimientos que instaura esta normativa se reflejan en la factura en un bloque único, aunque recojan diferentes conceptos. Así el uso del suelo público o la investigación en el sector, incluyendo la inversión general en infraestructuras, forman parte de ese nuevo modelo de gestión hídrica, factores que se añaden a los conocidos costes de aducción y distribución. Con independencia de la obligatoriedad de la norma, y de que la gestión de los recursos hidráulicos precisan de un modelo de gestión más eficiente al que responde esta legislación, es conveniente señalar que no ha existido una información suficiente acerca de cuáles son los motores que fundamentan la reforma, ya que ésta se basa tanto en la disponibilidad como en la calidad y cantidad de los recursos hídricos, y la densidad de población que la utiliza.

La tasa del agua recogía dos conceptos fundamentales, el uso del dominio público (suelo y subsuelo) y la instalación y mantenimiento de las infraestructuras que permiten

realizar el suministro y el consumo medido por contadores. Se utilizaban así los dos conceptos por los que se liquidan las tasas: la prestación de un servicio público y el uso del dominio público. Ahora esa gestión integral se extiende no sólo al ámbito local, sino a las provincias o incluso a las comunidades autónomas pluriprovinciales, por lo que tanto el coste como la regulación ha ampliado las fronteras anteriores, generando confusión en los usuarios. Se están generalizando las empresas gestoras que se implantan con carácter provincial o autonómico, lo que también se aleja del concepto clásico que el usuario tenía de este servicio.

Todas estas cuestiones han provocado que los usuarios presentaran reclamaciones ante los entes locales, que en muchos casos han omitido responder a las mismas generando un considerable número de quejas por silencio de la Administración, y, en otros casos, por discrepancias con respecto al mínimo de consumo, a la falta de consideración de las circunstancias personales y familiares de los sujetos pasivos y la excesiva facturación con respecto al anterior sistema, que redundan en una percepción de exceso de coste en el agua, que venía siendo ofrecido por un precio muy bajo (06034623, 06018032, 06014037, 08005021, 08009521, 08009582, 08011837, 06047783, 08002987, 08004322, 08007728, 08008195, 08009725, 08010040, 08016165, entre otras).

En conjunto, se precisaría de un adecuado sistema de información a los usuarios, tanto de la nueva regulación como de los costes que genera el ciclo integral del agua y su gestión, así como las razones para la implantación de empresas gestoras y la complejidad de la normativa que se extiende desde el ámbito comunitario hasta las entidades locales.

Con carácter particular cabe citar una actuación relacionada con problemas muy diferenciados que redundaron en conflicto con la gestión municipal del agua. Un ciudadano presentó un recurso ante el Ayuntamiento de Montserrat (Valencia), en relación con la factura de agua correspondiente a los meses de julio a septiembre de 2006, ya que en dichos meses el agua suministrada no era potable, y consideraba éste que facturarla igual que en meses anteriores era una vulneración de sus derechos. El recurso se presentó el 9 de noviembre de 2006 y transcurridos casi dos años no había recibido respuesta. El Ayuntamiento de Montserrat informó de que la empresa suministradora Aquagest levante, s. a., bonificó el 50 por ciento de los recibos de agua girados por el período de julio y agosto, para compensar a los usuarios por las molestias ocasionadas en el suministro de agua durante dicho período y facilitó el pago de los recibos con medidas excepcionales. Igualmente comunicó que carecía de medios humanos suficientes para poder atender todos los escritos y solicitudes presentados ante dicha Administración.

Esta Institución es conocedora de que la Administración local no siempre dispone de los medios suficientes para poder cumplir con sus funciones, lo que no obsta para que su obligación legal de responder expresamente los recursos y solicitudes de los ciudadanos deba mantenerse. Con mayor razón, si cabe, puesto que el interesado reclamaba por un escrito presentado el 9 de noviembre de 2006 y había transcurrido un tiempo más que suficiente para dar respuesta a su recurso.

Y ello es así, puesto que los artículos 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y 103 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, imponen, expresamente, la obligación de la Administración de responder formalmente a los

recursos, ya que ello se constituye en una doble garantía, tanto para el administrado como para la Administración, del adecuado cumplimiento del procedimiento y de la apertura de la vía jurisdiccional, si ello fuera necesario, conociendo los argumentos y fundamentos de derecho en que se basa la decisión administrativa. En consecuencia, se procedió a formular una sugerencia para que se procediera a resolver expresamente el recurso del interesado (0311884).

12.6. Agricultura, ganadería y pesca

El Sistema de Información Geográfica de Parcelas Agrarias, SIGPAC, para el reparto de las ayudas de la política agraria común, cobra actualmente mucha importancia al estarse articulando las citadas ayudas mediante reparto por superficie. Cuenta con fotografías aéreas por lo que los errores son fácilmente subsanables incluso de oficio por la propia Administración. Este sistema se implantó en España en 2005 por normativa comunitaria.

El Real Decreto 2128/2004, de 29 de octubre, que lo regula, lo define como una herramienta básica del sistema integrado de gestión y control de las ayudas de la política agrícola común regulado en diversos Reglamentos y Directivas Comunitarios y establece que las comunidades autónomas son las responsables de su explotación y mantenimiento en su territorio.

Consiste en un sistema gráfico y georreferenciado de identificación de parcelas agrícolas, que cubre de forma continua todo el territorio nacional. Su malla parcelaria se basa en el Catastro de rústica, pero al tratar de encajar todos los términos municipales, se comprobó que el Catastro era independiente para cada municipio y producía solapamientos y huecos entre los diversos catastros municipales con los lindantes, por lo que hubo que hacer ajustes en esa malla. Esta malla parcelaria se superpuso con las ortofotos de forma que hubo que realizar un segundo ajuste. La precisión de estas ortofotos exige que el máximo error de localización de un punto del terreno no supere 1 metro aunque se está planteando aumentar la precisión en medio metro.

Pero, además, contiene información de los distintos usos y cultivos de las parcelas agrícolas, mediante la delimitación de las masas de cultivo en recintos, que llegan al extremo, en el caso del olivar, de ubicar cada árbol dentro del recinto y además, mediante símbolos, también diferencian los cuatro tipos de olivos que se han de controlar en las ayudas. Lo mismo ocurre con las cinco especies de árboles de frutos secos. La superficie de los recintos y, por tanto, de las parcelas se calcula con algoritmos de alta precisión que llegan a tener en cuenta hasta la pendiente media de la parcela. Controles adicionales aseguran que la suma de las superficies de los recintos se ajusten a nivel de polígono.

Pues bien, todo ello ha hecho que en caso de errores se deniegue alguna ayuda de la política agrícola común o se retrase su reconocimiento. En concreto la queja que motivó la intervención del Defensor del Pueblo venía dada por las diferencias de superficie dedicadas al cultivo de frutos secos que cada año arrojaba el SIGPAC (Sistema de información geográfica de parcelas agrícolas) en la Comunitat Valenciana, a pesar de que la superficie de cultivo se había mantenido estable.

La citada comunidad ha explicado que existen más de cuatro millones de recintos SIGPAC en su territorio, lo que junto a la propia complejidad del sistema supone que se cometan errores, por lo que desde su inicio se estableció un sistema de alegaciones para que los agricultores que detectaran fallos o imprecisiones en sus recintos, solicitaran modificación o cambios y que en su territorio este período de alegaciones está abierto a los agricultores todo el año. Los recursos humanos y materiales que ha dispuesto están centrados no sólo en mejorar la gestión interna del SIGPAC, sino también en mejorar la ayuda y asesoramiento a los agricultores para la realización de sus trámites.

En esta campaña ya se ha dispuesto de un programa informático que permite detectar las incidencias del SIGPAC de los recintos en el mismo momento de la solicitud y facilitar al agricultor la oportuna alegación, lo que permite acortar los plazos de pago. Además, a través de Internet, se facilita toda la información SIGPAC de los recintos y, además, los solicitantes cuentan con la atención personalizada de las Oficinas Comarcales de la Consejería de Agricultura y de las entidades colaboradoras.

Para la próxima convocatoria se está preparando una información gráfica y alfanumérica específica para cada agricultor, con los cambios que se produzcan en 2008 en los recintos, con objeto de facilitarles su declaración. También se estaba actualizando el cultivo de cítricos que, junto a frutas y hortalizas, se incorpora al pago único. Para ello, basándose en la información del SIG citrícola y las ortofotos, se ha cambiado de oficio el cultivo de más de 32.000 recintos de cítricos para evitar alegaciones de agricultores (08000202).

En el Informe a las Cortes Generales de 2007 se relataba la situación jurídica anómala en la que se encontraba desde hace seis años un agricultor residente en la Comunidad Autónoma de Aragón que, siendo propietario de una explotación agraria que se extiende tanto en la Comunidad de Aragón como en la de la Comunidad Foral Navarra, veía cómo se le denegaban continuamente por parte de ésta última las indemnizaciones compensatorias para zonas desfavorecidas que regulan el Real Decreto 3482/2000, de 29 de diciembre, y el Decreto Foral 721/2003, de 29 de diciembre, que regula el régimen general para la concesión, gestión y control de la indemnización compensatoria en las zonas desfavorecidas de Navarra.

De lo dispuesto en ambas normas no se desprendía que para ser beneficiario de las referidas ayudas se pudiese exigir al interesado como requisito excluyente para su percepción el domicilio social y fiscal en la comunidad autónoma. Sin embargo, la Comunidad Foral de Navarra, en la que radicaba la mayor parte de su explotación agrícola, consideraba que no le era de aplicación el Decreto Foral citado al residir en Sos del Rey Católico (Zaragoza) y que todo el procedimiento se había tramitado con base en la normativa vigente.

No obstante, y dado que la situación del interesado resultaba anómala y de difícil comprensión, se instó a la Consejería de Agricultura, Ganadería y Alimentación del Gobierno de Navarra que reconsiderase y tuviera en cuenta el caso concreto y excepcional en el que este agricultor se encontraba, procediendo en consecuencia. Posteriormente se revisó todo el expediente del interesado y se le abonaron todas las ayudas solicitadas correspondientes a las campañas de los años 2000, 2003, 2004, 2005 y 2006 (06043194).

Un agricultor con tierras en Castilla-La Mancha planteó que la Consejería de Agricultura de esa comunidad había tramitado un expediente sancionador, que finalizó con la regularización de unas parcelas y el pago de una sanción, sanción que fue recurrida por el interesado en vía contencioso-administrativa, habiéndose dictado sentencia estimatoria de sus pretensiones y obligando a la Administración al reintegro del importe abonado en concepto de sanción y a la anulación de la misma. No obstante lo anterior, la consejería citada notificó al interesado que dar cumplimiento a la sentencia conllevaba igualmente la anulación de la regularización de los viñedos.

La aplicación de la norma en el sentido manifestado por la Junta de Comunidades colocaba al interesado en una situación compleja y de muy difícil comprensión toda vez que, habiendo sido dictada resolución a su favor anulando la sanción que le fue impuesta, por entenderse que la misma no era procedente, sin la aceptación y abono de la misma no se procedería a la regularización de viñedo solicitada por el interesado. Ello dio lugar a sugerir la revisión del expediente del interesado y, además, de anular la sanción impuesta, en el caso de haber sido ya pagada, reintegrar en su totalidad el importe de la misma, y que se proceda a la regularización de su viñedo (08000936).

Los retrasos registrados a la hora de obtener por parte de la Administración la correspondiente autorización de los productos e inscripción en el Registro de Productos Fitosanitarios del entonces Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, han perjudicado al sector.

El artículo 35.4 de la Ley 42/2002, de 20 de noviembre, de Sanidad Vegetal prevé el plazo de un año para la tramitación y resolución del procedimiento de autorización de un producto de esta clase, plazo éste que en la práctica vendría incumpliéndose, siendo la duración real de los diferentes procedimientos muy superior, llegando en algunos casos, como en los procedimientos de autorización de nuevos productos formulados a base de sustancias activas nuevas, a los 106 meses.

La Subsecretaría del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino informó de que el plazo para la resolución de los expedientes de solicitud de autorización de productos fitosanitarios está establecido en el anexo VI de la Directiva 91/414/CEE, de 15 de julio de 1991, que regula la autorización, comercialización, utilización y control de productos fitosanitarios, incorporada al Derecho interno por el Real Decreto 2163/1994, de 4 de noviembre, cuya vigencia ha sido mantenida por la Ley 43/2002, de 20 de noviembre, de Sanidad Vegetal, hasta tanto se dicten nuevas disposiciones sobre la materia. Dicha disposición requiere efectivamente que se resuelva normalmente en el plazo de un año, a contar desde que exista una documentación completa, si bien, a juicio de la Administración, la referida normativa no contempla todas las particularidades de la extensa casuística aparecida en su aplicación, habiéndose encontrado diferentes lagunas normativas que se han ido supliendo durante los últimos quince años, mediante 28 directrices o documentos-guía adoptados por el procedimiento comunitario de comité de reglamentación, en este caso el Comité Permanente de la Cadena Alimentaria y la Sanidad Animal, estando todavía otras 18 en elaboración.

La necesidad de solventar estas deficiencias ha determinado que el programa de revisión comunitaria de sustancias activas, que debería haber concluido en julio de 2003, se alargue previsiblemente hasta más allá de 2010. Estas dificultades han afectado

tanto a la revisión comunitaria de las sustancias activas existentes en el mercado con anterioridad, como a la aprobación de nuevas sustancias activas.

Ante dicha situación, se consideró procedente recordar a la Administración la obligación de agilizar el máximo posible la tramitación de estos expedientes para no perjudicar a los interesados, cumpliendo estrictamente los plazos marcados por la normativa vigente, dotándose ese departamento de los medios materiales, organizativos y personales que fueren necesarios para ello. A raíz de dicho recordatorio, se ha recibido respuesta del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino de la que se desprende que se han tomado algunas iniciativas, tendentes a mejorar la actual situación en la que se encuentra la tramitación de los procedimientos que afectan al sector (07023374).

Los apicultores valencianos demandaron ayuda para el sector, puesto que consideraban que la imposición de un número máximo de colmenas que limitaban la producción de miel de azahar, atentaba contra el artículo 38 de la Constitución Española.

Dicha regulación tiene su origen en la protección de los cultivos de cítricos, que evitan la polinización cruzada para dotar de mayor calidad al producto, ya que al no existir polinización, los frutos no contienen semillas, lo que incrementa su valor en el mercado.

Los apicultores estimaban que evitar la proliferación de nuevas colmenas en el sector era impedir el desarrollo de un mercado, y prohibir, de facto, que la actividad se ejerza con libertad en una economía libre. También estiman que las cuantías que perciben no les resarcen de las pérdidas, ni de la posibilidad de que el sector crezca y se estabilice, ya que se verían limitados tanto en el número de colmenas como en el número de productores.

Puesto que es un asunto recurrente que ya en su momento supuso la petición de un informe a la Generalitat Valenciana, y tras estudiar la nueva normativa que no era sino un reflejo casi idéntico de la anterior, se informó a los interesados de que la actuación del Gobierno autonómico respondía a los mínimos establecidos por la legislación comunitaria y que no se observaba infracción del artículo 38 de la Constitución Española, sino que las decisiones de carácter político podían optar por fortalecer o atender determinadas necesidades de unos sectores, aunque dicha actuación pueda influir en otros por lo que no procedía la intervención del Defensor del Pueblo (08016890, 08016934, 08016920, 08016889, 08015770, 08015249 y 08015613).

Por parte de una asociación se solicitó la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 11.5 de la Ley 10/2007, de 26 de noviembre, de Protección del origen de la calidad de los vinos de Andalucía, al estimar que dicho artículo contiene una prohibición de uso simultáneo de marcas para comercialización de vinos, pertenecientes a distintos niveles de calidad o con diversa procedencia geográfica, a pesar de que tal posibilidad, a juicio de los solicitantes, se encontraba expresamente contemplada en la Ley 24/2003, de 10 de julio, de la Viña y del Vino del Estado, prohibición que se podía levantar mediante autorización administrativa. Los artículos presuntamente vulnerados serían el 33.3, 38, 139 y 149.1 de la Constitución Española, por la supuesta limitación al derecho de la propiedad sin causa justificada de utilidad pública o interés social, la libertad de empresas y la libre circulación de mercancías, la

igualdad de derechos y obligaciones para todos los ciudadanos en cualquier parte del Estado y una extralimitación competencial.

Esta Institución tras un estudio de las alegaciones, contenido en el apartado correspondiente a recursos de inconstitucionalidad y de amparo, acordó la no interposición del mismo, si bien, se estimó que sería necesario fijar normativamente los elementos determinantes de la valoración de los supuestos en los que se causa perjuicio al bien jurídicamente protegido, de modo que las resoluciones no puedan dar lugar a desigualdades y revistan la congruencia valorativa oportuna, con el objeto de mejorar la protección que la propia norma puesta en cuestión invoca, y por la necesidad de reforzar la seguridad jurídica de los administrados mediante la limitación de la discrecionalidad de la Administración, por lo que se procedió a recomendar a la Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía para que se hiciese uso de la facultad establecida en la disposición final primera de la Ley 10/2007, de 26 de noviembre, de Protección del origen y la calidad de los vinos de Andalucía, elaborando una disposición de carácter general, en desarrollo del apartado 5 del artículo 11 de la misma ley en el sentido indicado, a fin de evitar cualquier posible discrecionalidad. A la fecha de conclusión del presente informe la queja se encontraba en trámite (08000949).

El régimen de ayuda al algodón, de acuerdo con el protocolo número 4 de adhesión de Grecia y ampliado con la incorporación de España por el protocolo número 14, en los que se establece como primer objetivo "sostener la producción de algodón en aquellas regiones de la Comunidad en las que sea importante para su economía", se publicó en 2004. Sin embargo, el reglamento que modificaba las ayudas al algodón destinaba un alto porcentaje de la ayuda a la modalidad disociada. En concreto el porcentaje era de 65 por ciento de pago disociado y un 35 por ciento de pago acoplado a la producción.

Al considerar dicha medida contraria a los protocolos anteriormente citados el Gobierno de España, a solicitud del sector, recurrió ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades dicho reglamento. Recurso que fue estimado mediante Sentencia de 7 de septiembre de 2006, en cuyo punto 102 se considera el sistema inadecuado al objetivo de "fijar el importe de la ayuda específica para el algodón a un nivel que garantice una rentabilidad suficiente y, por tanto, la continuación de la producción de algodón en las regiones propicias para dicho cultivo, evitando así su sustitución por otros cultivos". Por ello, era necesaria una nueva regulación.

A pesar de todo, la nueva propuesta de reglamento volvía a insistir en los mismos porcentajes del sistema de ayudas, por lo que los interesados se dirigieron a la Institución movidos por su preocupación de que la nueva propuesta deviniera ineficaz como sistema para el mantenimiento del cultivo, ya que los efectos de esta reforma del sistema podían afectar a las industrias desmotadoras y los sectores dependientes de ellas, pudiendo obligar al sector a entrar en una reconversión.

Así, el informe de la Dirección General de Recursos Agrícolas y Ganaderos, dependiente del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino elaboró una panorámica general del sector y de los que de él dependen, y considera que en los últimos años el cultivo del algodón se ha limitado al sur de la península, y su extensión de cultivo ha descendido hasta 63.000 hectáreas en el año 2007, así como su producción que ha disminuido un 30 por ciento aproximadamente. Desde el punto de vista laboral, este

sector genera 1,5 millones de jornales directos anuales, de los cuales el 83 por ciento es mano de obra familiar.

Por lo que se refiere a las desmotadoras, existían en España 29, de las que 25 se ubican en Andalucía y 4 en Murcia. También han reducido su labor, de modo que en la campaña 2006/2007 sólo 19 estuvieron activas. Este sector generó 250 empleos permanentes y ocupó a un total de 920 empleos temporales.

La propuesta que la Comisión Europea presentó a finales de 2007 para la modificación del Reglamento 1782/2003, apenas ofrecía cambios sobre la situación de abril de 2004. Como consecuencia de los debates mantenidos en el Consejo, la Comisión introduce mejoras que se recogen en una propuesta de compromiso y que se sustancian en:

— Incremento de la ayuda específica de 1.039 €/ha a 1.400 €/ha, lo que supone una mejora de los ingresos por cultivar algodón y evitaría la sustitución de su cultivo por otros cultivos alternativos, incrementándose los ingresos que puede recibir el productor de algodón.

— Fijación de la Superficie básica nacional en 48.000 ha. Esta medida permitiría captar la totalidad de fondos destinados al algodón, y en caso de que se superara ésta, se procedería al prorrateo de los fondos entre las hectáreas cultivadas.

— La recolección de la cosecha sería condición necesaria para recibir la ayuda específica, que impondrá una mejora en las condiciones de cultivo, para dar cobertura a los gastos de recolección.

— Creación de un sobre nacional de 6,134 millones de euros para la financiación de programas nacionales, para conceder ayudas a la reestructuración de las empresas desmotadoras y a la mejora de la calidad.

El ministerio estimó que el conjunto de estas medidas permitirían mantener el cultivo del algodón en zonas en las que su desaparición tendría consecuencias muy negativas.

La propuesta de compromiso había sido aceptada por los países productores, y los países más críticos se habían comprometido a no plantear problemas si se mantenían los porcentajes de la ayuda desacoplada y la neutralidad presupuestaria. En el Comité Especial de Agricultura de 2 de junio de 2008, se constató que no había obstáculos para alcanzar la mayoría absoluta, por lo que una vez que el Parlamento adoptó la propuesta quedaba pendiente de la aprobación en el Consejo.

Con esta información se procedió al cierre de las investigaciones, dejando abierta la posibilidad de que los interesados ofrecieran datos o hechos que difirieran de los reflejados en el informe de la Administración, sin que se haya recibido ningún tipo de información por su parte (08003671).

12.7. Turismo

La necesaria coordinación entre las administraciones autonómicas constituye un principio fundamental que debe regir todas sus actuaciones. Precisamente esta falta de coordinación ha sido planteada en algunas quejas en materia de turismo, en la que

la competencia está fragmentada entre las comunidades autónomas y en la que la colaboración y coordinación es absolutamente necesaria para servir al interés general y a los ciudadanos, toda vez que por su lógico desarrollo es bastante general denunciar hechos en un territorio distinto de donde se ha contratado el servicio. Un interesado presentó una reclamación ante la Consejería de Turismo de la Región de Murcia porque contrató un viaje a Cancún (México) para él y su familia incumpliéndose el contenido del contrato. La agencia de viajes donde contrató el viaje combinado estaba ubicada en Murcia, la agencia mayorista en las Illes Balears y el domicilio social de la agencia de viajes en Salamanca. La citada Consejería de Turismo se inhibió del conocimiento del asunto, debido a que la empresa mayorista tenía su sede social en las Illes Balears, remitiendo la reclamación del interesado a la Consejería de Turismo de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears. Ésta última, inició un expediente de inspección contra la agencia mayorista, pero esta empresa alegó que había remitido un fax a la agencia de viajes informando sobre el cambio de hotel, entendiendo que debía ser la agencia de viajes la responsable de informar al reclamante antes de iniciar el viaje, y ofrecerle la posibilidad de aceptar dicho cambio o rescindir el contrato. Como la agencia de viajes de Murcia no informó al interesado, la Consejería de Turismo de las Illes Balears volvió a remitir el expediente a la Consejería de Turismo de Murcia, que se declaró incompetente por estar la sede social de la agencia de viajes, en principio, en Salamanca y mientras se estaba tramitando el expediente se trasladó a Palma de Mallorca. Finalmente, le comunicaron al interesado que el expediente lo estaba tramitando el Servicio Jurídico de la agencia de viajes de Madrid y que por parte de la Consejería de Turismo de las Illes Balears se cerró el expediente por considerar que la actuación de la agencia mayorista fue correcta.

Esta Institución inició sus actuaciones con la Consejería de Turismo de las Illes Balears, quien informó de que el problema planteado había quedado resuelto y finalizado positivamente para esa Consejería de Turismo, puesto que se habían llevado a cabo todas las gestiones y comprobaciones pertinentes por tres inspectores de Turismo, concluyendo que no se había apreciado responsabilidad administrativa turística alguna por parte de la agencia de viajes mayorista, puesto que había acreditado suficientemente su advertencia a la agencia minorista de Murcia del cambio de hotel con la antelación debida al inicio del viaje del reclamante, respondiendo la agencia mayorista exclusivamente por el ámbito de su gestión, conforme prescribe el artículo 11.1 de la Ley 21/1995, de 6 de julio, de Regulación de los viajes combinados.

En la queja quedó acreditado que la agencia de viajes de Murcia era la responsable de una actuación indebida al no comunicar al interesado el cambio de hotel, y que su domicilio social se encontraba en Palma de Mallorca. Ello dio lugar a sugerir a la Consejería de Turismo de las Illes Balears que, en cumplimiento de lo dispuesto en 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, se removiesen los obstáculos existentes para solventar el problema causado por la descoordinación y, en consecuencia, falta de diligencia administrativa y efectuase las actuaciones necesarias para que finalmente la reclamación del interesado quedara resuelta satisfactoriamente.

La Consejería de Turismo de las Illes Balears comunicó que se habían removido todos los obstáculos para dar una respuesta convincente y razonada al reclamante, al considerar

que el traslado del expediente de reclamación a los servicios jurídicos de la agencia de viajes con domicilio en Madrid ha terminado con su cometido en el expediente, y confirmó que el archivo fue correcto, criterio no compartido por esta Institución, dado que la sede social de la agencia de viajes está en Palma de Mallorca, por lo que se procedió a reiterar la sugerencia a la Consejería de Turismo de las Illes Balears (05031397).

La prescripción de las acciones para reclamar en materia de turismo por el transcurso del tiempo se ha puesto de manifiesto en el caso de una ciudadana, que junto a otras personas afectadas, manifestaba su disconformidad con la tramitación de la denuncia que interpusieron ante la Dirección General de Turismo de la Comunidad de Madrid contra una empresa de turismo, con domicilio en Madrid, según los datos que obtuvieron del Registro Mercantil Central de Madrid, por el deficiente servicio recibido en el viaje combinado que contrataron con la misma.

Los interesados cursaron la reclamación pertinente en tiempo y forma ante la Administración; sin embargo, por razones de competencia se remitió el expediente a la Oficina Territorial del Gobierno Vasco, debido a que existe otra empresa con nombre similar con domicilio en San Sebastián. Posteriormente, la Oficina Territorial de Guipúzcoa del Departamento de Industria, Comercio y Turismo del Gobierno Vasco comunicó a la Dirección General de Turismo de la Comunidad de Madrid que según la legislación vasca había prescrito la acción para denunciar los hechos al haber transcurrido seis meses desde la comisión de la infracción.

El Director General de Turismo de la Comunidad de Madrid insistió en la competencia de la Oficina Territorial del Gobierno Vasco, y en cuanto a la prescripción de la acción de la legislación vasca en seis meses informó de que, desde la entrada de la reclamación en registro hasta su remisión a la Oficina Territorial del Gobierno Vasco, se habían llevado a cabo las actuaciones previstas a la apertura del procedimiento, siempre teniendo en cuenta el deber de dar cumplimiento al artículo 74 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que estipula el orden riguroso para la incoación de asuntos de homogénea naturaleza, lo que implica que el despacho de asuntos se realice en función del orden de entrada. Abundando, la Ley 1/1999, de 12 de marzo, de Ordenación del Turismo de la Comunidad de Madrid, establece plazos superiores para la prescripción de la acción a los establecidos por la ley vasca, y esa Administración consideraba que no podía tener en cuenta los diferentes plazos establecidos por las diversas comunidades autónomas.

Sin embargo, del procedimiento llevado a cabo a raíz de la reclamación de la interesada se desprendía que, entre la recepción de la reclamación y el traslado de la misma a la Administración competente, mediaron más de seis meses, período de tiempo excesivo. Por ello, se recordó el deber legal de los titulares de las unidades administrativas y el personal al servicio de las administraciones públicas, que tienen a su cargo la resolución o el despacho de los asuntos, de su tramitación y la adopción de las medidas oportunas para remover los obstáculos que impidan, dificulten o retrasen el ejercicio de los derechos de los interesados o el respeto a sus intereses legítimos, disponiendo lo necesario para evitar y eliminar toda anormalidad en la tramitación de procedimientos. Asimismo, se le recordó el deber legal de proteger a los usuarios turísticos siendo uno de los fines de la actuación administrativa de acuerdo con lo establecido en el artículo 4.b) de la Ley 1/1999, de 12 de marzo, de Ordenación del Turismo de la Comunidad de Madrid.

También se señaló a la Consejería de Turismo que, en cumplimiento de lo dispuesto en 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, deberían remover los obstáculos existentes para solventar los posibles problemas similares para evitar la descoordinación y, en consecuencia, la falta de diligencia administrativa, de modo que los ciudadanos puedan tener la certeza de que la tramitación y estudio de sus reclamaciones se va a realizar de la manera más diligente posible, evaluando todas las vías para una efectiva protección de los derechos del ciudadano como consumidor. Finalmente, se acordó el cierre de las actuaciones practicadas en el expediente en su día iniciado y el archivo de la queja de la interesada (08001925).

12.8. Consumo

El pasado año fue aprobado uno de los proyectos normativos más ambiciosos en el área de consumo, el Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la defensa de los consumidores y usuarios (en adelante, LGDCU) y otras leyes complementarias, que refunde en un único texto la LGDCU y las normas de transposición de las directivas comunitarias dictadas en materia de protección de los consumidores y usuarios que inciden en los aspectos que regula dicha ley.

Al igual que en 2007, en el presente año se ha avanzado en el desarrollo normativo en materia de consumo, y se ha aprobado el Real Decreto 231/2008, de 15 de febrero, por el que se regula el Sistema Arbitral de Consumo, con objeto de dar una nueva regulación a dicho sistema y regular el arbitraje virtual. Se trata de la primera modificación que se produce desde su creación, en 1993, en este sistema voluntario de resolución extrajudicial de conflictos entre los consumidores y proveedores, cuyas características son la gratuidad, la sencillez de la tramitación y la rapidez de la decisión final, o laudo arbitral, que es de obligado cumplimiento para las partes.

Sin embargo, este esfuerzo de regularización normativa en materia de consumo lamentablemente no va siempre acompañado de la percepción de una mayor protección en los derechos por parte de consumidores y usuarios.

En los últimos años el consumidor está tomando un papel más activo en la protección de sus derechos; está cada vez más informado sobre ellos, y dispuesto a poner en práctica los mecanismos establecidos para ese fin. Por tanto, no es de extrañar el considerable número de quejas sobre esta materia que los ciudadanos han remitido a esta Institución.

Antes de abordar el estudio pormenorizado de las reclamaciones estudiadas y admitidas a trámite por el Defensor del Pueblo relativas a consumo, es conveniente destacar los asuntos que más han preocupado a los consumidores en el presente año, con el fin de resaltar los aspectos en los que habrá que incidir para mejorar los servicios ofrecidos al consumidor.

En primer término cabe señalar que, a pesar de los avances producidos y de la concienciación sobre los derechos de los consumidores, aún hay un gran número de ciudadanos que se dirigen directamente a esta Institución solicitando que se les informe sobre sus derechos y las distintas vías de reclamación. Por ello y aun reconociendo los esfuerzos realizados por los organismos de consumo a este respecto, esta Institución considera necesario que se estudie la conveniencia de incidir en políticas de comunicación más efectivas a tal fin.

La insatisfacción por los resultados en la tramitación de sus reclamaciones es el principal motivo de queja que los consumidores trasladan a esta Institución, al sentirse vulnerables y desprotegidos ante un sistema complejo y lento, cuyo desenlace suele terminar, en muchas ocasiones, en los tribunales de justicia, dado que las relaciones entre las artes en materia de consumo tienen carácter jurídico-privado.

La voluntariedad del sistema extrajudicial de resolución de conflictos entre consumidores y empresas, ha sido también este año motivo de numerosas quejas, ya que, algunos consumidores cuya solicitud de arbitraje no ha sido aceptada por el establecimiento con el que mantienen un litigio, nos expresan su sensación de impotencia ante la falta de obligatoriedad del sistema para el empresario.

Conviene reseñar, a este respecto, que el Defensor del Pueblo ha resaltado reiteradamente el esfuerzo realizado por la Administración para incrementar la cifra de profesionales y empresas adheridas al Sistema Arbitral de Consumo. Sin embargo sería de especial interés continuar trabajando en esa línea de actuación y potenciar las campañas de información dirigidas a los empresarios para contribuir a las buenas prácticas comerciales y a la transparencia y buen funcionamiento del mercado.

El desacuerdo con el procedimiento sancionador es otro de los asuntos reiterados en las quejas formuladas por los consumidores. En sus escritos, los interesados muestran su discrepancia con la no incoación de expedientes sancionadores por parte de la inspección, con el hecho de que no se les considere "interesados" en el procedimiento, e incluso cuestionan la validez de las actas de inspección y la sanción aplicada. En relación con este tipo de reclamaciones, esta Institución no admitió a trámite ninguna de las quejas presentadas, al no haber detectado indicios de irregularidad en estos procedimientos, ni que se haya prescindido de las garantías legalmente establecidas.

El mayor número de denuncias ha recaído también este año sobre el servicio ofrecido por los talleres de reparación de vehículos y el incumplimiento de la garantía legal de compra por ciertos concesionarios, que no permiten a los compradores la posibilidad de optar por la sustitución del bien, tal y como establece el Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, para los casos en los que el bien no fuera conforme con el contrato una vez concluida la reparación del mismo.

Por último, hay que destacar que, como consecuencia de la investigación de oficio iniciada el pasado 2007 y de los esfuerzos que ha venido realizado el Instituto Nacional de Consumo, para potenciar la confianza de los consumidores en materia de comercio electrónico y garantizar la seguridad de las operaciones mercantiles realizadas *on-line*, se han reducido las denuncias dirigidas a esta Institución solicitando nuestra intervención sobre esta materia.

Una vez examinadas las quejas no admitidas a trámite, nos centraremos en aquellas reclamaciones que han sido admitidas por esta Institución, para lo cual mencionaremos aquellos casos en los que el Defensor del Pueblo ha intervenido supervisando una actuación administrativa a petición de un ciudadano.

En lo que concierne a las quejas de los interesados relacionadas con la actuación de la Administración, al igual que en años anteriores la intervención de esta Institución se ha centrado, por un lado, en estudiar las reclamaciones relativas a la disconformidad con la mediación llevada a cabo por la Administración en materia de consumo y, por otro, en analizar asuntos relativos a expedientes en los que se denunciaba el silencio administrativo.

Resulta oportuno, en primer lugar, volver a reiterar a los correspondientes servicios de consumo la conveniencia de que efectúen un seguimiento sobre las quejas que remitan a otros órganos por razones competenciales, a fin de asegurarse de que efectivamente las reclamaciones interpuestas son objeto de estudio, y de que los ciudadanos son informados del resultado de las actuaciones administrativas. Y ello porque una gran parte de las quejas sobre silencio administrativo, corresponden a reclamaciones que han sido derivadas de un organismo a otro para su resolución. Esto evidencia cierta falta de eficiencia en el sistema de traspasos de expedientes entre distintas administraciones, en perjuicio del ciudadano, que se ve obligado a perseguir a la Administración para obtener una respuesta a la reclamación en su día planteada, o bien puede provocar que no se inicie un expediente sancionador, al prescribir los hechos denunciados mientras la denuncia era remitida para su resolución a la Administración competente.

En esta línea, el Defensor del Pueblo ha recibido numerosas quejas en las que los ciudadanos muestran su desacuerdo por el inexplicable traslado de su denuncia de uno a otro órganos administrativos provocando la prescripción de los hechos.

Por ello esta Institución se ha visto en la obligación de recordar a algunas administraciones públicas el deber legal que les concierne, conforme al artículo 41 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, de adoptar las medidas oportunas para remover los obstáculos que impidan, dificulten o retrasen el ejercicio de los derechos de los interesados o el respeto a sus intereses legítimos, disponiendo lo necesario para evitar y eliminar toda anormalidad en la tramitación de procedimientos.

En las quejas que han sido admitidas a trámite por esta circunstancia, las administraciones competentes suelen comunicar finalmente al interesado la prescripción de los hechos y el fin de sus actuaciones, generando una decepción en el interesado sobre la resolución de su reclamación.

No obstante, es de reseñar el caso de una denuncia sobre una posible infracción en materia de turismo que tuvo lugar en un restaurante de Almería. A raíz de la intervención del Defensor del Pueblo la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte de la Junta de Andalucía manifestó que aunque la reclamación hubiera prescrito, en base al artículo 64 de la Ley 12/1999, de 15 de diciembre, del Turismo, se procedería a girar visita al establecimiento denunciado, para comprobar las condiciones generales en las que prestaba el servicio. Como consecuencia de ello, el interesado se mostró conforme con esa nueva resolución.

Desde la puesta en marcha de la Ley 44/2006, de 29 de diciembre, de Mejora de la protección de consumidores y usuarios, que prohíbe, entre otras cosas, redondear las tarifas de aparcamiento al alza, se ha recibido un gran número de quejas relacionadas con la subida de los precios de aparcamientos públicos. Tal y como se señaló en el Informe anual 2007, esta Institución inició una investigación de oficio sobre este asunto, instando al Instituto Nacional de Consumo y a la Federación Española de Municipios y Provincias a que prosiguiesen con sus actuaciones conjuntas, materializadas en la recomendación sobre la necesidad de cumplir la normativa aplicable.

Es interesante reseñar a este respecto que la Asociación de Consumidores FACUA se dirigió a esta Institución, con el fin de conocer si el cobro de una tarifa por tiempo mínimo de permanencia en los aparcamientos públicos en superficie (zona hora) podría considerarse una práctica abusiva de las contempladas en el artículo 87 del Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la defensa de los consumidores y usuarios. En términos únicamente informativos, se expuso a la mencionada Asociación que lo que se pretende con estas zonas de establecimiento regulado, es el aprovechamiento al máximo de las plazas de aparcamiento, facilitando la rotación de vehículos, y que la cuantía que el Ayuntamiento cobra a quien estaciona el vehículo en la vía pública es una tasa, de conformidad con el concepto que de este tributo se define en el artículo 20 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.

También es importante mencionar las quejas recibidas en esta Institución, denunciando el proceso de adjudicación de las plazas ofertadas en el programa de modalidad de actividades para jóvenes, efectuado por la Consejería de Deportes de la Comunidad de Madrid. De acuerdo con las bases de dicho programa algunos interesados manifestaron que se adjudicaron menos plazas de las disponibles, y nos trasladaron su malestar por haber estado toda la noche haciendo cola para intentar obtener un viaje que no había sido ofertado.

A requerimiento del Defensor del Pueblo, la citada consejería informó de que diez días antes de la inscripción definitiva de los jóvenes poseedores de carné joven, la Dirección General de Juventud tomó la decisión de elevar hasta un 75 por ciento el porcentaje de plazas distribuidas a jóvenes comprendidos entre los 18 y 35 años, a los que se exigía preinscripción, rebajando por consiguiente el porcentaje de plazas a distribuir entre los jóvenes poseedores de los carnés a un 25 por ciento. La principal causa que motivó dicha decisión fue que en el plazo de inscripción definitiva de los jóvenes comprendidos entre los 18 y 35 años, con preinscripción previa, siempre se han cubierto las plazas asignadas sin dificultad, y más en un año como el presente en el que el número de preinscripciones había sido de 3.028 jóvenes para 903 plazas. En cambio, en el plazo de inscripción de los poseedores de los carnés jóvenes, en años anteriores, había habido problemas para completar el cupo. Y dado que algunos viajes daban comienzo en los primeros días de julio, y que la inscripción de estos jóvenes no comenzaba hasta el día 30 de abril, se corría el riesgo de que la agencia anulara las reservas.

Esta Institución, aun entendiendo la posible justificación de la Administración, consideró procedente solicitar a la consejería la remisión de las vías utilizadas para dar

publicidad a la modificación de las bases de la convocatoria, a través de las cuales se puso en conocimiento de los jóvenes aspirantes el cambio producido en la distribución de las plazas ofertadas, para así poder analizar adecuadamente la actuación administrativa.

12.9. Profesionales

Algunos titulados náutico-pesqueros manifestaron su disconformidad con la Secretaría General del Mar del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, y expusieron los problemas que los marineros españoles enrolados en buques extranjeros estaban teniendo, al encontrarse transferidas las competencias referidas a dichas titulaciones a las comunidades autónomas, a la hora de ver reconocidos sus títulos en algunos países, lo que puede conllevarles a perder sus empleos.

Los referidos títulos, actualmente expedidos por las comunidades autónomas, que no tendrían reconocimiento internacional en este asunto, son rechazados permanentemente por las autoridades de otros países, no teniendo, a juicio de dichas autoridades, cobertura legal internacional que los sustente a no ser que los expida o ratifique el propio Gobierno de España. El problema se habría solucionado temporalmente mediante la expedición por parte de la Secretaría General de Pesca de unos certificados que autentifiquen el título, certificado que no es admitido ni reconocido en muchos países, y que en el caso concreto de Namibia (África), bandera a la que pertenecen los buques en los que están enrolados los interesados, ha sido aceptado temporalmente para que en el plazo máximo de cuatro meses se corrigiese la situación, plazo que ha expirado sin poder atender las demandas de dicho país.

El Defensor del Pueblo ha solicitado al Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino un informe acerca de este asunto y de las posibles soluciones que puedan arbitrarse para que estos profesionales no se vean perjudicados en su actividad profesional en el extranjero, sin que hasta el momento de terminarse la redacción de este informe se haya recibido dicha información (08015605).

13. TRANSPORTES Y COMUNICACIONES

13.1. Comunicaciones

Las incidencias o deficiencias relativas al sector de las telecomunicaciones en España continúan generando el envío de numerosos escritos constituyendo, sin lugar a dudas, una de las materias en la que los ciudadanos cada vez son más conscientes de los derechos que les asisten, por lo que requieren la intervención de esta Institución a fin de garantizar su protección.

El hecho de que se trate de un sector en expansión y constante cambio, cada vez más necesario para el desarrollo de la vida cotidiana, ocasiona la producción de problemas igualmente cambiantes. Las quejas que se presentan no siempre pueden ser admitidas a trámite ante las administraciones con competencia sobre la materia, si bien en estos casos se proporciona a los ciudadanos información y asesoramiento sobre la vía más

adecuada para la defensa de sus intereses. Por el contrario, en otros casos, tanto si el ciudadano se ha dirigido previamente a la Administración y ésta no actúa o comete alguna irregularidad, como si se considera que la acción u omisión de la actividad administrativa son insuficientes para las necesidades del sector, o si se trata de situaciones relativas a la prestación del servicio universal, se inician las investigaciones oportunas, bien ante el operador o ante el órgano administrativo, todo ello en el marco de las competencias atribuidas a la Institución.

13.1.1. Servicio de telefonía fija

Tal y como ha ocurrido en ejercicios anteriores la problemática relativa a la prestación del servicio de telefonía fija continúa generando la recepción de un número considerable de quejas. Sobre este particular los motivos fundamentales de las mismas son los relativos a la demora producida en la instalación, traslado y reparación en las líneas telefónicas (08000070, 08002242, 08002391, 08006465, 08008037, 08009868, 08011878, 08018201, 08011878 y 08013873).

En este sentido se han seguido recibiendo quejas de personas de avanzada edad que precisan de la pronta instalación o resolución de incidencias en las líneas telefónicas de sus domicilios debido a que, en su mayor parte, viven solas. En estos casos, en el momento de solicitar los informes pertinentes bien a la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información o, en su caso, al operador correspondiente, se hace constar de manera expresa la urgencia en la resolución del problema concreto aunque, en numerosas ocasiones, la solución requerida tarda en hacerse efectiva. A modo de ejemplo, en el mes de enero de 2008 una señora que indicó que su madre de avanzada edad se encontraba sin servicio telefónico en su domicilio como consecuencia de una avería que, a pesar de haberlo requerido en diversas ocasiones, no había sido reparada. Una vez conocida la situación descrita se procedió a dar traslado de la misma a la Compañía Telefónica en el mes de febrero, si bien ante la falta de contestación por parte de ese operador hubo de requerirse nuevamente la emisión del informe en el mes de julio. Posteriormente, en el mes de septiembre, la Compañía Telefónica comunicó la reparación de la incidencia y la materialización del ingreso de la cantidad dineraria correspondiente por la interrupción del servicio. En supuestos como el descrito, las compañías de telecomunicaciones que operan en la actualidad en el mercado, habrían de tener la máxima sensibilidad e interés en la urgente resolución de estas incidencias, debido a que las personas afectadas pertenecen a colectivos que por su especial vulnerabilidad requieren de la máxima consideración en la defensa de sus intereses (08001478).

No obstante lo anterior, durante el año 2008, se ha apreciado una evolución positiva en el procedimiento de contestación a los requerimientos de información formulados sobre los diversos problemas arriba aludidos. Tanto desde las compañías como desde los organismos competentes en la materia, la tendencia es a acortar los plazos en la remisión de los informes, circunstancia que se debería consolidar a fin de mejorar la prestación de los servicios de telecomunicaciones en España y, en último término, garantizar el correcto cumplimiento de los derechos que asisten a los usuarios de estos servicios.

De otro lado, durante el ejercicio 2008 y a consecuencia de la grave crisis económica existente en la actualidad, que afecta a millones de ciudadanos, se ha impulsado la demanda al Estado para que actúe como garante supremo de los derechos y servicios fundamentales como, en este caso, es el de telefonía básica.

Existe un gran temor por parte de un elevado número de ciudadanos, hasta ahora, beneficiarios del denominado abono social de la Compañía Telefónica, por la posibilidad de dejar de percibir los beneficios derivados de esta prestación. Se produce la paradoja de que al incrementarse las pensiones mínimas (por encima del IPC), un elevado número de beneficiarios dejarán de serlo. A la vista de la información precedente se requirió la elaboración de un informe al respecto tanto a la Compañía Telefónica como a la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información. La Compañía Telefónica indicó que la concesión y mantenimiento del beneficio del abono social se realiza en cumplimiento escrupuloso de lo prevenido en la normativa vigente. En concreto y respecto de los ingresos, el límite máximo se fija en el IPREM publicado en el *Boletín Oficial del Estado* número 17, de fecha 19 de enero de 2008, establecido en 7.236,6 euros anuales. En lo tocante a la información requerida a la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información ha de señalarse que a fecha de elaboración del presente informe no se ha recibido la comunicación solicitada, a pesar de haberse realizado un segundo requerimiento (08008640, 08013479, 08016096, 08016171, 08017803, 08018470, 08019023 y 08019247).

Además de las diversas cuestiones antes referidas, el asunto que sin duda alguna motivó la recepción del mayor número de quejas en el sector de las telecomunicaciones resultó ser el derivado de la utilización de los números telefónicos que empiezan con los prefijos 901 y 902. En concreto los comparecientes entendían que resultaría beneficioso para los consumidores que tanto los organismos públicos como las empresas privadas habilitaran como teléfonos de atención al cliente además de los 901 y 902, otros con el prefijo correspondiente a cada provincia, dado que esta circunstancia repercutiría en un menor coste de la llamada realizada. En este sentido se solicitaron los informes oportunos tanto a la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información como al Instituto Nacional de Consumo.

El Instituto Nacional de Consumo comunicó que la materia concreta incide en las competencias de la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información. Sin embargo afirmó que la utilización de los rangos numéricos se encuentra habilitada por el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, de conformidad con el Real Decreto 2296/2004, de 10 de diciembre, y ofrece a las empresas la posibilidad de prestar el servicio de atención al cliente mediante un único número, con independencia del número de líneas que dispongan y de la ubicación y número de centros de atención al cliente. En cuanto al coste de la llamada, en la utilización de los prefijos 901, el llamante y el llamado comparten el pago del precio del servicio, mientras que en el caso de los prefijos 902 es el llamante quien asume el coste de la llamada, sin que haya retribución para el llamado, en este supuesto, el servicio de atención al cliente. No existen precios regulados de estos servicios si bien no son costes excesivamente gravosos para los usuarios, puesto que a efectos meramente orientativos y atendiendo a los prefijos fijados por la compañía de mayor tráfico, se observa que en el rango 901 hay dos niveles, uno cuyo coste aproximado se corresponde con el coste de una llamada local y otro, cuyo coste

se corresponde con una llamada interprovincial. En el rango 902, hay dos niveles, uno cuyo coste es superior al de una llamada local e inferior al de una llamada provincial y otro cuyo coste es el de una llamada interprovincial. El informe de la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información está pendiente de estudio (08000856, 08000532, 08000589, 08000699, 08001039, 08002859, 08004330, 08004432, 08005022, 08015861, 08017436, 08018479, 08018483 y otras).

En otro orden de cosas, diversos ciudadanos denunciaron posibles incidencias que pudieran estar existiendo en determinados programas televisivos que promocionan concursos, para cuya participación se requiere la realización de llamadas telefónicas por parte de los televidentes. En conclusión, se desconoce si existe algún procedimiento de control sobre los concursos que recaudan dinero a través de la realización de llamadas telefónicas y, en su caso, en qué consiste para que no se produzca fraude en la actuación.

El Instituto Nacional de Consumo indicó que los concursos televisivos utilizan los mensajes SMS, regulados por la Orden ITC/308/2008, de 31 de enero, por la que se dictan instrucciones sobre la utilización de recursos públicos de numeración para la prestación de servicios de mensajes cortos de texto y mensajes multimedia, y/o rangos numéricos 905, pendientes (en el momento de elaboración de la comunicación) de regulación específica por la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información, que ya había sometido a consulta el proyecto de regulación. El esquema de protección establecido en la norma aprobada y en la prevista se basa en la configuración de estos servicios como de tarificación adicional, sometidos al control de la Comisión de Supervisión de los Servicios de Tarificación Adicional. Si bien el control efectivo no se llevará a cabo hasta que se haya adoptado el código de conducta previsto en el artículo 10 de la citada Orden ITC/308/2008. Una vez estudiado el contenido de la comunicación, se consideró conveniente solicitar la emisión de un informe a la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información, comunicación que a la fecha de elaboración del presente informe no se había recibido.

En el *Boletín Oficial del Estado* número 299 de 12 de diciembre de 2008 se publicó la Resolución de 4 de diciembre de 2008, de la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información, por la que se atribuye al código telefónico 905 la consideración de prestación de servicios de tarificación adicional. Tal y como ella indica, en los últimos tiempos se ha venido constatando que este código está siendo utilizado por los medios de comunicación social en ciertos programas de entretenimiento, sondeos de opinión o concursos, en los que se solicita la participación del público mediante la realización de una llamada telefónica cuyo importe sirve, además de para retribuir la llamada, para remunerar al abonado llamado, por lo que estos servicios pueden ser considerados de tarificación adicional. La regulación de los servicios de tarificación adicional se encuentra contenida básicamente en la Orden PRE/361/2002, de 14 de febrero, por la que se desarrolla en lo relativo a los derechos de los usuarios y a los servicios de tarificación adicional, el título IV del Real Decreto 1736/1998, de 31 de julio, por el que se aprueba el Reglamento por el que se desarrolla el título III de la Ley General de Telecomunicaciones. Su disposición transitoria primera incluye en su ámbito de aplicación a los servicios prestados a través de los códigos 803, 806, 807 y 907. Asimismo, esta disposición determina que mediante resolución de la Secretaría de Estado

de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información se puede ampliar el ámbito de aplicación de dicha orden a otros servicios de tarificación adicional que se presten a través de códigos distintos a los mencionados. Mediante la resolución se ordena el espacio público de numeración del código 905, identificando a partir de la cuarta cifra marcada las modalidades de servicio a prestar. Asimismo, en interés de los usuarios, se amplía el ámbito de aplicación de la Orden PRE/361/2002, de 14 de febrero, a dicho código.

Al tener la consideración de servicios de tarificación adicional los códigos 905, los usuarios tienen el derecho de desconexión previsto en el artículo 113 del Reglamento del servicio universal (R. D. 424/2005, de 15 de abril). Los abonados que hubieran ejercido el derecho de desconexión respecto a los números 803, 806 y 807 serán también desconectados por su operador del código 905, salvo indicación expresa e inequívoca por parte del abonado, siempre que, en este último caso, que el operador permita la desconexión por separado del código 905 (08006098, 08010583, 08013010, 08013020, 08014600, 08015941, 08015969 y 08019128).

13.1.2. Servicio de telefonía móvil

En la actualidad el uso del servicio de telefonía móvil está generalizado, siendo para muchos ciudadanos un servicio básico que incluso sustituye al servicio de telefonía fija, todo ello como consecuencia de la evolución tecnológica de la sociedad, del abaratamiento del terminal telefónico y del servicio, así como por la posibilidad de estar comunicado constantemente desde una ubicación móvil.

Durante 2008 los problemas relativos a la falta de cobertura del servicio de telefonía móvil o incidencias relativas a la misma, disminuyeron de forma significativa. Así, se ha pasado de ser uno de los asuntos que en este ámbito motivó en ejercicios anteriores la apertura de un elevado número de investigaciones, a resultar algo meramente anecdótico. No obstante lo anterior y a modo de ejemplo, en su día una vecina de la localidad de Armuña (Segovia) indicó que en dicho municipio era imposible hacer uso de los teléfonos móviles al carecerse totalmente de cobertura. Al momento de conclusión del informe se estaba a la espera de que la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información se pronunciase al respecto (08005512).

La discrepancia de los abonados del servicio de telefonía móvil con la facturación, cuyo pago se les requiere por parte de los operadores, suscitó que los interesados plantearan estas incidencias a fin de hacer valer los derechos conferidos por la normativa aplicable. En este sentido se trasladó al ciudadano la información relativa al procedimiento del artículo 104 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 este procedimiento de reclamación el interesado se encuentra facultado para acudir a las Juntas Arbitrales de Consumo. Hasta este año resultaba de aplicación el Real Decreto 636/1993, de 17 de diciembre, regulador del sistema arbitral de consumo, sin embargo en el año 2008 se aprobó el Real Decreto 231/2008, de 15 de febrero, mediante el que se regula el sistema arbitral de Consumo, que derogó el Real Decreto del año 1993 (08001683, 08006724, 08007795, 08009279, 08009385, 08010690, 08011815, 08013101, 08014498 y 08021810).

13.1.3. Servicio de Internet: acceso y ADSL

La conexión a la red telefónica pública fija y acceso al servicio de telefonía fija, es una de las prestaciones integrantes del denominado servicio universal del artículo 22.1 de la Ley 32/2003, de 4 de noviembre, General de telecomunicaciones y del artículo 27 del Reglamento del servicio universal, aprobado por el Real Decreto 424/2005, de 15 de abril. En este sentido hay que garantizar que todos los usuarios finales puedan obtener una conexión a la red telefónica pública desde una ubicación fija, siempre que las solicitudes se consideren razonables en términos reglamentarios. La conexión debe ofrecer al usuario la posibilidad de efectuar y recibir llamadas telefónicas y permitir comunicaciones de datos a velocidad suficiente para acceder de forma funcional a Internet. Durante el año 2008 ha disminuido el número de quejas sobre la problemática de las deficiencias detectadas para el acceso al servicio de Internet. Considerando que el acceso al servicio de Internet es parte integrante del servicio universal, los problemas sobre este particular deben quedar reducidos al mínimo e incluso suprimidos, puesto que este acceso al servicio es un derecho que tienen todos los ciudadanos que residan en España con independencia de la localización geográfica concreta (08004443 y 08015379).

En contraposición a la situación antes descrita, la carencia o deficiencias en el servicio de Internet ADSL ha continuado siendo una materia objeto de la recepción de numerosas quejas. Así, a modo de ejemplo, una asociación de vecinos de la localidad de Móstoles (Madrid) manifestó su desconocimiento sobre las posibilidades con las que contaba para materializar la extensión del servicio de la banda ancha de Internet. La Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información alegó que el núcleo de población Parque Coimbra se encontraba incluido en el Programa de extensión de la banda ancha, regulado por la Orden ITC/701/2005, que estaba llevando a cabo el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio con la Comunidad de Madrid, siendo el operador beneficiario para este núcleo de población Telefónica de España (07005715).

En la localidad navarra de Ziordia no existía el servicio derivado de la banda ancha de Internet y desconocían los plazos previstos para su implantación en ese municipio. Se solicitó información al respecto que, hasta la fecha, no ha sido recibida (08023390).

Como continuación a la investigación iniciada, de la que se dio cuenta en el informe del año anterior, se solicitó información a la Compañía Telefónica sobre la problemática relativa al servicio de Internet ADSL rural. Durante el año 2008 la Compañía Telefónica indicó que no se tenía constancia sobre las posibilidades para mejorar la velocidad y reducir el precio del ADSL en el ámbito rural.

Al respecto, la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información recordó, en primer lugar, que la prestación de los servicios de telecomunicaciones en España se encuentra liberalizada, en relación con el servicio de acceso a Internet de banda ancha, que se presta en régimen de libre concurrencia, con criterios comerciales y al margen de las obligaciones de servicio universal. El despliegue de redes y demás medios técnicos para la prestación del servicio se lleva a cabo por los operadores de acuerdo con sus estrategias técnicas y comerciales. En lo relativo a la velocidad y precio del servicio de Internet ADSL rural, la Secretaría de Estado deriva a la Dirección General para el Desarrollo de la Sociedad de la Información la elaboración

de un informe al respecto. En el momento de elaboración del presente informe esta cuestión estaba aún en trámite (06019434).

13.1.4. Servicio de Internet: incidencias relativas a su contenido

La utilización generalizada del servicio de Internet y la falta de control del entorno así como de normativa concreta, ha favorecido el que los delitos informáticos hayan proliferado en los últimos años. Su persecución precisa de la máxima colaboración ciudadana, así como de una mayor implicación en medios personales y materiales por parte de los poderes públicos.

Precisamente con motivo de una queja dirigida a esta Institución, en relación a un posible delito de estafa del que había dado cuenta a la Brigada de Delitos Tecnológicos de la Policía Nacional el ciudadano afectado, la Brigada de Investigación Tecnológica, Grupo de Fraudes en Internet 1º, informó de que ese grupo de fraudes tiene como misión básica las investigaciones por delitos patrimoniales cometidos a través de medios telemáticos, cuya investigación resulte especialmente compleja y/o pueda tratarse de grupos criminales dedicados a estos fines.

La Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil, con la finalidad de que los ciudadanos pudieran facilitar a la policía información sobre posibles delitos tecnológicos, creó la cuenta de correo delitos.tecnológicos@policia.es. El correo remitido por parte del interesado se envió desde la cuenta de correo delitos.tecnológicos@policia.es a la cuenta de correo electrónico fraudeinternet@policia.es, en la que se reciben aquellas informaciones relativas a delitos de estafa y fraudes. Esta cuenta de correo es gestionada por funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía, adscritos a Grupos Operativos, y en la medida de lo posible, se informa a los ciudadanos sobre los pasos a seguir para presentar una denuncia a fin de que se inicie la investigación pertinente. Una vez presentada la denuncia se encarga de su investigación el grupo de la demarcación policial correspondiente; si por cualquier circunstancia este grupo no puede hacerse cargo de la misma, ésta pasa al Grupo de Policía Judicial dedicado a la investigación de delitos tecnológicos, de la Comisaría Provincial o Jefatura Superior correspondiente, y en el caso de que sean varias las jefaturas implicadas en dicha investigación o por la índole de la investigación se continúan las actuaciones en esa Brigada de Investigación Tecnológica.

En el caso concreto del interesado, al no haber presentado denuncia formal sobre la supuesta estafa en Internet ante las autoridades policiales o judiciales pertinentes, aunque la Brigada Provincial de Policía Judicial había iniciado una investigación por hechos similares, no se le informó de estos extremos. Asimismo se indicó que el correo electrónico fraudeinternet@policia.es tiene carácter única y exclusivamente informativo y en ningún caso de denuncia (08014154).

13.1.5. Protección de los usuarios de los servicios de telecomunicaciones

La salvaguardia de los derechos de los usuarios de los servicios de telecomunicaciones requiere de una actuación constante y coordinada por parte de las distintas partes

implicadas. La actividad desarrollada por la Administración pública es fundamental para la mejora en la prestación de estos servicios, así como para que resulte efectiva la difusión de los derechos que asisten a los usuarios. En este sentido se tuvo conocimiento a través de los medios de comunicación del estudio que realizó el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio para la aprobación de un real decreto regulador de la Carta de Derechos y Obligaciones de los Servicios de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información. En concreto se hacía referencia a una de las medidas que podrían aplicarse y que consistiría en la prohibición a los operadores de ofertas de Internet ADSL que no garantizasen como mínimo el 80 por ciento de la velocidad prometida. Por ello se requirió información concreta sobre los derechos contemplados en la carta a fin de proteger a los usuarios en este mercado. Igualmente se solicitó información sobre la tramitación del borrador referido y de los plazos previstos para su entrada en vigor. Esta queja se encontraba pendiente de respuesta administrativa (08013497).

Los poderes públicos han seguido abordando la regulación normativa que constituye un soporte básico en la mejora de la situación de los usuarios de los servicios de telecomunicaciones. Así, la Ley 56/2007, de 28 de diciembre, de Medidas de impulso de la sociedad de la información se enmarca en el conjunto de medidas que constituyen el Plan 2006-2010 para el desarrollo de la Sociedad de la información y de convergencia con Europa y entre comunidades autónomas, Plan Avanza, aprobado por el Gobierno en 2005. El Plan Avanza prevé entre sus medidas la adopción de una serie de iniciativas normativas dirigidas a eliminar las barreras existentes a la expansión y uso de las tecnologías de la información y de las comunicaciones, y para garantizar los derechos de los ciudadanos en la nueva sociedad de la información. De un lado se introducen innovaciones normativas en materia de facturación electrónica y de refuerzo de los derechos de los usuarios y, por otra parte, acomete las modificaciones necesarias en el ordenamiento jurídico para promover el impulso de la sociedad de la información. En este sentido se introducen una serie de modificaciones tanto en la Ley 34/2002, de 11 de julio, de Servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico, como de la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica, que constituyen dos piezas fundamentales del marco jurídico en el que se desenvuelve el desarrollo de la sociedad de la información. La revisión del ordenamiento jurídico se completa con otras modificaciones de la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de telecomunicaciones, de la Ley 11/1998, de 24 de abril, General de telecomunicaciones y de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del comercio minorista.

En relación con el asunto antes planteado y siendo conscientes de la importancia de la información y asesoramiento, que se proporciona al ciudadano por parte de los poderes públicos, se estimó oportuno requerir información puntual sobre la formación concreta del personal integrante de la plantilla de la Oficina de atención al usuario de las telecomunicaciones como órgano administrativo creado ad hoc y al que acuden, cada vez con mayor frecuencia, los ciudadanos que, conocedores de sus derechos en esta materia, solicitan asesoramiento para dar debido cumplimiento a sus expectativas (08000226).

13.1.6. Televisión

Los problemas de sintonización de canales de televisión continúan generando la apertura de investigaciones desde esta Institución. Así un compareciente manifestó que en la barriada de La Villa, perteneciente a la localidad de Ayamonte (Huelva), sus vecinos no podían sintonizar los distintos canales de televisión por problemas con el repetidor. Sobre este particular la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información afirmó que de los resultados de las medidas podía deducirse en primer lugar que, en el emplazamiento de la instalación existía cobertura suficiente de televisión analógica, no existiendo recepción TDT, ya que el remisor local no emitía en TDT y la situación del inmueble del interesado respecto al otro emisor que pudiera darle servicio, el de Punta Umbría (La Bota), quedaba oculta al encontrarse en la depresión del río Guadiana. En segundo lugar, y de acuerdo con lo observado durante la visita, se consideraba que para mejorar las condiciones de recepción en las tomas de las viviendas, debería llevarse a cabo una revisión completa de la instalación eliminando empalmes de cables, sustituyendo la central amplificadora por otra más apropiada e instalando los elementos de distribución precisos conforme a las necesidades de cada vecino (07029516).

A partir del segundo semestre del año 2008 se comenzaron a recibir numerosos escritos, en los que los ciudadanos manifestaban que se les requería el abono de consumos generados por los servicios que les fueron prestados cuando contrataron determinados canales televisivos de pago. En concreto se indicaba que los requerimientos de abono se realizaban a través de empresas de recobro y que desconocían el modo de obtención de los datos de carácter personal por parte de las mismas. A la vista de la información precedente se sugirió a los comparecientes que se dirigieran tanto a los organismos de Consumo competentes (Oficinas de Atención al Consumidor o Consejerías de Consumo de las Comunidades Autónomas) a fin de obtener información relativa a las incidencias derivadas de la facturación y abono requeridos como a la Agencia Española de Protección de Datos en lo tocante al tratamiento de los datos de carácter personal por parte de las empresas que requerían el abono (08016719, 08017952, 08017987, 08018367 y 08018518).

La saturación de la publicidad en el mercado audiovisual puede resultar contraproducente para la finalidad perseguida por los anunciantes. El incumplimiento reiterado por parte de las cadenas televisivas de la normativa aplicable, no sólo en cuanto a aspectos cuantitativos de la publicidad sino también respecto a la identificación de la misma, llevó a solicitar a una asociación de anunciantes que en la transposición de la Directiva de servicios de medios audiovisuales se limitase el tiempo dedicado a publicidad, incluidos todos los conceptos, a 12 minutos por cada hora, en beneficio de todos, y no permitiéndose incrementar el mismo mediante la autopromoción.

La Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información comunicó que no compartía la afirmación de que se estuviese produciendo un incumplimiento sistemático de las normas sobre publicidad, ya que realiza un seguimiento sistemático de las emisiones de televisión bajo competencia del Estado y, de acuerdo con sus datos, si bien había detectado infracciones, éstas eran sistemáticamente sancionadas y el volumen de las mismas no permitía hablar de un incumplimiento generalizado.

Del seguimiento y control efectuados parecía desprenderse que los operadores vienen apurando hasta el límite legal sus emisiones de publicidad, con sobrepasamientos ocasionales que daban lugar a las correspondientes sanciones, en tanto que este límite supone autorizar un nivel de saturación publicitaria que posiblemente sea lesivo para los intereses de los anunciantes y los propios derechos de los telespectadores.

Hay que tener en cuenta que la Ley 25/1994, de 12 de julio, de Televisión, modificada por Ley 22/1999, de 7 de junio, autoriza, dentro de una hora de emisión, no sólo 12 minutos de anuncios (spot) de publicidad de terceros y de televenta, también permite hasta 5 minutos adicionales de otras formas de publicidad y anuncios de autopromoción e incluso la emisión de programas de televenta de, al menos, 15 minutos. Es decir, 32 minutos de emisiones comerciales dentro de una hora natural. Todo ello sin considerar que los numerosos anuncios de promoción de la propia programación y los menos frecuentes anuncios gratuitos de servicio público o de carácter benéfico, no son computados dentro del tiempo reservado a la publicidad, es decir no están sometidos a restricción cuantitativa alguna.

La citada Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información afirmó que compartía plenamente la preocupación sobre la necesidad de reconducir las reglas para evitar los niveles de saturación publicitaria alcanzados, que causan un indiscutible perjuicio a los espectadores y han motivado incluso reproches de la Comisión Europea. Por ello, en los trabajos previos para la elaboración del anteproyecto de ley de transposición de la mencionada directiva se iba a tener en cuenta el criterio establecido en el considerando 59 de la misma, de que el límite de 12 minutos debe afectar a todas las formas de publicidad y televenta cuya duración unitaria sea inferior precisamente a 12 minutos. Como consecuencia de la aplicación de este criterio desaparecería el margen adicional de 5 minutos para otras formas de publicidad, y los anuncios de autopromoción que no fueran avances de programación, no disfrutarían de un régimen especialmente ventajoso.

A la fecha de conclusión del presente informe se estaba a la espera de la correspondiente información sobre la previsión de fechas del proceso normativo en vía administrativa hasta su remisión a las Cortes Generales para su trámite y aprobación (07028067).

13.1.7. Correos y Telégrafos

A diferencia de lo relatado en los informes elaborados en años anteriores, aunque durante el año 2008 los ciudadanos han seguido exponiendo problemas relativos a deficiencias producidas en el reparto postal que se realiza en núcleos diseminados, de nueva construcción o con características especiales –especialmente urbanizaciones y polígonos industriales y empresariales como pueden ser la urbanización Parquesol de Antequera (Málaga), el polígono industrial de Ubrique (Cádiz)–, el número de quejas de este tipo, con carácter general, ha descendido (08018475, 08018556, 08018779, 08019407, 08018821, 08017729, 08015130, 08013201, 08009441, 08006866, 08007902, 08000208, 08002094, 08002596 y otras).

En el Informe del año 2007 constaban las quejas de los residentes en la localidad de Chiva (Valencia) por el servicio de reparto postal que se prestaba en su domicilio.

Aunque la investigación sigue en curso en tanto en cuanto la situación de prestación de dicho servicio no quede completamente normalizada, durante el año 2008 se ha mejorado notablemente el mismo en casi toda la localidad. Las dificultades para efectuar el reparto en Chiva se deben fundamentalmente al gran número de urbanizaciones que componen el término municipal, si bien ya se está distribuyendo la correspondencia ordinaria dirigida a los vecinos de la urbanización Olimar –una de las que todavía no disponía del sistema de casilleros concentrados pluridomiciliarios–, y se han mantenido reuniones entre los responsables de Correos, los del Ayuntamiento –concretamente con el Concejal de Urbanizaciones– y los representantes de las distintas urbanizaciones, al objeto de establecer un plan general de actuación en todo el término municipal (06039777, 06040749, 06042791, 06042886, 06043002, 06043177, 06043378, 06043855, 06043865, 06044051, 06044165, 06044312, 06044708, 06044710, 06044886, 06045244, 07011051 y 08008336).

Si como se ha indicado anteriormente, el número de incidencias relacionadas con el reparto postal no ha sido tan elevado como en otros años, por el contrario, las incidencias relativas al retraso en la entrega, la sustracción, la pérdida o la entrega en malas condiciones de envíos postales se ha incrementado durante el año 2008. En muchas ocasiones se trata de envíos que contienen productos adquiridos en terceros países, y pagados por el destinatario, que no llegan a destino no dando razón Correos de su paradero. El perjuicio para el destinatario de los envíos es doble, toda vez que de conformidad con los artículos 21 y 22 del Real Decreto 1829/1999, de 3 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento que regula la prestación de los servicios postales, en desarrollo de lo establecido en la Ley 24/1998, de 13 de julio, del Servicio postal universal y de liberalización de los servicios postales, no tiene derecho a indemnización alguna, correspondiendo ésta al remitente, y al tratarse de productos adquiridos normalmente a comerciantes extranjeros, que ya han cobrado la venta, tampoco recuperan el dinero pagado (07027540, 07028445, 07029617, 07030375, 07030596, 07035532, 07036292, 07036355, 07036462, 08000505, 08018051, 08017264, 08000924, 08001589, 08001674, 08002223, 08005385, 08005728, 08006037, 08006338, 08008189, 08008447, 08008465, 08009581, 08009657, 08010154, 08010383, 08010522, 08011632, 08011642, 08014450, 08018325, 08018453, 08018793, 08019480, 08019812, 08002937 y otras).

Las reestructuraciones llevadas a cabo en algunas oficinas, motivadas en algunas ocasiones por decisiones organizativas internas de la Sociedad Estatal, y que conllevan modificaciones de los horarios y condiciones en las que se prestan los servicios de atención al público en las mismas, han dado lugar a diversas actuaciones. Este sería el caso de las oficinas de las localidades de Banyeres del Penedès (Tarragona), Cornellana (Asturias) o en Vallecas, Madrid. La Sociedad Estatal de Correos y Telégrafos, S.A. intenta mantener unas condiciones de servicio correctas perjudicando al menor número de ciudadanos posible, lo que obviamente no se consigue siempre. En el caso concreto de la oficina de Vallecas en Madrid, las razones aducidas por Correos son de seguridad de su personal y de los clientes, al haberse cometido reiterados robos en los últimos meses en la referida oficina (08003109, 08021798 y 08012513-01).

13.2. Transporte interurbano

13.2.1. Transporte ferroviario

Unas asociaciones vecinales de Zarzalejo (Madrid), relataron las condiciones en las que se encontraban las instalaciones de la estación de esa localidad madrileña, que suponían un peligro cierto para los vecinos del pueblo y para los usuarios del ferrocarril, ya que al no contar la estación con medidas de seguridad ni de protección para los viajeros, estos se veían obligados a cruzar las vías sin aviso alguno sobre la posible llegada y paso de otros trenes. El interesado, que acompañaba a su escrito más de novecientas firmas, relataba igualmente el accidente ocurrido el 5 de diciembre de 2007 cuando una viajera, que se había apeado de un tren en la estación, cruzó las vías para dirigirse a la estación y fue arrollada por otro tren que circulaba en sentido contrario, falleciendo una hora después.

La Secretaría de Estado de Infraestructuras del Ministerio de Fomento informó de que había dado instrucciones a Adif para que incluyera la construcción de un paso entre andenes a distinto nivel, dentro del proyecto de renovación integral del tramo El Escorial-La Cañada, dando con ello solución al problema expuesto (08009271).

El peligro que supone para los usuarios la ausencia de paso elevado o subterráneo en la estación de Amurrio (Álava), que permita cruzar las vías a los pasajeros, motivó la iniciación de una investigación ante la Secretaría General de Infraestructuras del Ministerio de Fomento que todavía no ha sido objeto de respuesta (08013097).

La situación de abandono de la estación de ferrocarril de Yémeda-Cardenete (Cuenca) ha sido objeto de denuncia. En la línea Madrid-Cuenca-Valencia, al ser el edificio de viajeros de longitud insuficiente para la longitud de los trenes que allí se detienen, éstos lo hacen en el otro andén, el central, obligando con ello a los viajeros a tener que cruzar las vías cargados con sus equipajes, con el consiguiente riesgo e incomodidad, toda vez que se desmanteló el paso entarimado existente entre los andenes. Al parecer estaba previsto prolongar el apeadero, para lo que se habría dotado presupuesto, pero las obras debían haberse iniciado en junio de 2008, lo que no había sucedido. A la conclusión del informe no se había recibido respuesta (08018179).

Un ciudadano residente en Cataluña expuso que desde hace ya más de tres años a los usuarios del transporte ferroviario en esa comunidad autónoma les resultaba imposible adquirir billetes, para trayectos de media distancia (regionales) en las máquinas de venta de las estaciones –a diferencia de los billetes para los trayectos de cercanías– lo que provocaba que, en día de gran afluencia o en horas punta, las colas para comprar billetes fueran enormes, con la consiguiente molestia y pérdida de tiempo para los viajeros.

Renfe comunicó que durante el año 2008 se habían puesto en funcionamiento en Cataluña máquinas auto-venta de billetes en las estaciones de Tarragona, Reus, Figueres y Caldas de Malavella, estando previsto para el año 2009 la instalación de estas máquinas en las estaciones de Barcelona-França, Barcelona-Paseo de Gracia, Barcelona-Sants, Girona y Lleida, estando igualmente contemplada ya la adquisición e instalación a medio plazo de otra serie de máquinas auto-venta destinadas a otras estaciones de Cataluña dando con ello respuesta a la demanda de los usuarios (08014172).

La supresión por parte del Ministerio de Fomento del servicio de transporte de viajeros que venía prestándose por tren regional en Galicia entre las estaciones de Portas, Padrón, Catoria, Pontecesures, Valga, Portela, Arcade y algunos más, que suponía, además, el cierre de la estación de ferrocarril en alguna de estas localidades, propició la intervención de esta Institución ante los responsables de este transporte. La actuación llevada a cabo por la Administración respondía al contenido del convenio de colaboración para la mejora de la red ferroviaria interior de Galicia, suscrito el 20 de diciembre de 2000 por el Ministerio de Fomento, la Junta de Galicia y RENFE, publicado en el *Boletín Oficial del Estado* el 7 de febrero de 2001, cuyo objetivo esencial conllevaba la modernización de las infraestructuras ferroviarias existentes, de forma tal que el ferrocarril desempeñe un papel eficaz como modo de transporte de viajeros, en las debidas condiciones de seguridad, velocidad, capacidad y confort, y constituya una alternativa competitiva frente a otros modos de transporte.

Entre las actuaciones incluidas en dicho convenio se consideraba como prioritaria la potenciación del eje ferroviario del Atlántico: Ferrol-A Coruña-Santiago-Pontevedra-Vigo-frontera portuguesa, siendo el trazado de dicho eje aprobado definitivamente por Resolución de la Secretaría de Estado de Infraestructuras de 3 de agosto de 2000 (*BOE* del día 30 de agosto), junto con el preceptivo expediente de información pública del correspondiente estudio informativo, recogiendo los condicionantes establecidos en la declaración de impacto ambiental, formulada por Resolución de la Secretaría General de Medio Ambiente de 24 de febrero de 2000 (*BOE* de 16 de marzo). El Eje Atlántico de Alta Velocidad fue finalmente incluido en el Plan estratégico de infraestructuras y transportes (PEIT) 2005-2020, aprobado por el Gobierno el 15 de julio de 2005, como parte integrante de la Red ferroviaria básica de altas prestaciones para tráfico mixto.

Además, con estas actuaciones se posibilitaba una mejora del servicio ferroviario en la región, que venía evolucionando negativamente de forma continuada, siendo sin embargo necesario para poder alcanzar el objetivo planteado la construcción de variantes de trazado diseñadas para circular a velocidades elevadas y la concentración de estaciones intermedias solo en los principales núcleos de población. A esto respondían las variantes de Portas y Vilagarcía-Padrón, habiéndose previsto sólo tres estaciones: Pontevedra, Vilagarcía de Arousa y Barbanza-Padrón. A su vez el acceso a los nuevos trenes de alta velocidad desde las poblaciones del área de influencia de dichas estaciones se contemplaba mediante el establecimiento de una red de servicios de transporte público regular por carretera (08000058).

Algunos usuarios de la red ferroviaria de alta velocidad Madrid-Valladolid se han sentido discriminados respecto de los de otros trayectos por las condiciones comerciales y de servicio establecidas por RENFE en dicha línea. RENFE comunicó que las condiciones tarifarias establecidas para los trayectos Madrid-Valladolid y Madrid-Ciudad Real, por líneas de altas prestaciones, en cuanto a precios, horarios y puntualidad, eran muy similares. La distancia entre Madrid y Valladolid es de 179 km y el precio de un billete de clase turista adquirido en estación es de 32,7 euros. Entre Madrid y Ciudad Real hay 171 km y el precio de un billete en las mismas condiciones es de 35 euros, aplicándosele desde comienzos del año 2009 a los nuevos servicios alta velocidad media distancia-Avant el mismo sistema tarifario que al resto de corredores en los que se presta este tipo de servicios.

Además, según informa RENFE, tanto las frecuencias de estos trenes, como sus cadencias horarias y los servicios comerciales prestados a bordo y en tierra, se encuentran dentro de los estándares de calidad aplicados en el resto de relaciones de esta tipología de alta gama (08001325, 08000103, 08016308, 08016328, 08016908 y otras).

13.2.2. Transporte aéreo de viajeros

En relación con la queja tramitada desde el año 2004 y relativa a las condiciones impuestas por 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 las Illes Balears, Canarias, Ceuta y Melilla, en función de las cuales quedaban excluidos los ciudadanos extranjeros no comunitarios residentes en esas regiones por razón de nacionalidad, a pesar de ser residentes legales y, en algunos casos, casados con ciudadanos españoles o comunitarios, durante el año 2008 se consideró oportuno formular dos recomendaciones a la Secretaría General de Transportes del Ministerio de Fomento. En las mismas, se exponía la necesidad de que se procediera por parte del Ministerio de Fomento a tramitar la oportuna modificación de la normativa vigente encaminada a equiparar a los ciudadanos extranjeros así como a evaluar el coste económico de dicha reforma.

Desde el Ministerio de Fomento se ha asumido el criterio expresado por el Defensor del Pueblo de ampliar el derecho a percibir dichas subvenciones al colectivo de ciudadanos citados, incluyendo un texto en este sentido en el anteproyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2009, junto con la solicitud de los créditos presupuestarios adicionales estimados para el gasto que representará dicha medida.

A la vista de la respuesta ofrecida por el Ministerio de Fomento, aceptando las recomendaciones realizadas se ha procedido a la conclusión de las investigaciones iniciadas con tal motivo (0416572, 0419860, 0420425, 0504679, 05023377, 05031579, 06000556, 06001643, 06002500, 06011339, 06029760, 06040207, 07011186, 07014615, 07021332, 07023395, 07026871, 07031698, 08002711, 08012328, 08012729, 08013127, 08013205 y otras muchas).

La entrada en vigor desde el 17 de febrero de 2005 del Reglamento (CE) número 261/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de febrero de 2004, por el que se establecen normas comunes sobre compensación y asistencia a los pasajeros aéreos en caso de denegación de embarque y de cancelación o gran retraso de los vuelos ocasionó a la Dirección General de Aviación Civil dificultades y problemas, ya que supuso el tener que atender desde dicho organismo más de 9.000 reclamaciones de pasajeros en un momento en el que no disponía de recursos materiales y humanos suficientes. Para paliar este problema se dotó en 2006 de más efectivos a la dirección general y se diseñó un "Plan de choque", habiendo tenido ese año sin embargo que hacer frente también al elevado número de reclamaciones motivadas por los incidentes del aeropuerto de El Prat, de 28 de julio de 2006, y al cese de actividad de la compañía aérea Air Madrid con lo que a finales de 2006 el número de reclamaciones se elevaba a 88.300.

No obstante lo anterior, y toda vez que han continuado las quejas de ciudadanos sobre el retraso de la respuesta a sus reclamaciones, así como por la falta de asunción por parte

del Ministerio de Fomento de sus facultades sancionadoras y de intermediación entre las compañías aéreas y los pasajeros –lo que sí sucedería en otros Estados miembros de la Unión Europea como Francia–, que se ven irremediablemente obligados a acudir a los tribunales de justicia para obtener la defensa de sus derechos como pasajeros frente a las aerolíneas, se consideró oportuno iniciar investigación de oficio ante dicha Administración.

Esta investigación se centraba en algunos aspectos esenciales para la defensa de los intereses de los pasajeros, como son la suficiencia y adecuación de los medios materiales y humanos de la Dirección General de Aviación Civil para dar cumplimiento al mandato impuesto por el Reglamento (CE) número 261/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de febrero de 2004, así como la necesidad de que esa Administración actúe como mediador efectivo entre las compañías aéreas y los pasajeros, minimizando con ello la carga que para los usuarios supone tener que acudir a la vía jurisdiccional. Igualmente se consideró que sería conveniente que se habilitaran en los aeropuertos españoles puntos de información propios de la Dirección General de Aviación Civil, o coordinados con los de AENA, con formularios exclusivos de la Dirección General de Aviación Civil –como los modelos de la página web–, para facilitar la presentación de reclamaciones a los pasajeros afectados por las vicisitudes contempladas en el citado Reglamento (CE) número 261/2004.

El Director General de Aviación Civil manifestó que la mediación entre las compañías aéreas y los pasajeros implicaría una modificación de la Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad aérea, posibilidad que, a corto plazo, no se contemplaba. Tampoco se preveía a corto plazo la habilitación en los aeropuertos españoles de puntos de información propios para facilitar la presentación de reclamaciones debido al coste en recursos humanos y materiales que implicaría, así como a la necesidad de negociar la habilitación de los puntos de información con AENA. Toda vez que los problemas que se plantearon por parte de la Administración para el desarrollo de las medidas eran de índole presupuestaria y de iniciativa legislativa, y que estaba pendiente la puesta en funcionamiento de un nuevo organismo, la Agencia Estatal de Seguridad Aérea, que se encargaría de la seguridad y demás vicisitudes vinculadas con el transporte aéreo de pasajeros, se consideró que procedía suspender durante algún tiempo la investigación, y retomar la queja en 2009 (F08001855).

Sigue abierta una investigación acerca de las dificultades para viajar de las personas con discapacidad que necesiten una camilla por ser tetrapléjicos, resultando excesivo el precio del billete de avión.

La normativa nacional e internacional vigente sobre accesibilidad de las instalaciones aeroportuarias y las aeronaves no garantiza el derecho a la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad. Así el Reglamento (CE) número 1107/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, sobre los derechos de las personas con discapacidad o movilidad reducida en el transporte aéreo, tiene como objetivo establecer normas de protección y asistencia de personas con discapacidad o movilidad reducida, tanto para protegerlas de la discriminación como para asegurar que reciban asistencia. Por otro lado, el Real Decreto 1544/2007, de 23 de noviembre, por el que se regulan las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y utilización de los modos de transporte para personas con discapacidad, en su anexo III establece condiciones básicas relativas a las infraestructuras aeroportuarias.

En cuanto a las tarifas de los billetes son las propias compañías aéreas las que determinan su política de precios adecuándose a parámetros de competitividad empresarial, aplicando normas internas, además, en algunos casos, se exige de manera adicional el acompañamiento de personal sanitario, médico o ATS, debiendo abonarse consecuentemente el precio del acompañante.

A la vista de lo anterior, se formuló una recomendación a la Dirección General de Aviación Civil dependiente del Ministerio de Fomento, para que estudiase la posibilidad de adoptar las medidas necesarias, con las consiguientes modificaciones legislativas, con el fin de hacer efectivo el derecho a la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad en el acceso al transporte aéreo, dado que esta discriminación carece de justificación alguna, pudiendo infringir los artículos 9.2 y 49 de la Constitución y los artículos 4 y 6 de la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, incluyendo a éstos entre los colectivos desfavorecidos y, por tanto, estableciendo bonificaciones.

Esta recomendación ha sido aceptada por la Dirección General de Aviación Civil, concluyendo que sería deseable promover medidas en el ámbito de las tarifas en el transporte aéreo, que favorezcan y no perjudiquen a las personas con discapacidad, ya que lo contrario podría derivar en discriminación (07033020).

Muchas compañías aéreas cobran, al margen del importe del billete de avión, un sobreprecio por cada maleta, ello sin tener en cuenta que el artículo 2.a) del Real Decreto 227/1989, de 3 de marzo, que desarrolla la Directiva del Consejo 87/601/CEE, establece que forman parte de las tarifas de transporte aéreo regular tanto el transporte de pasajeros como el equipaje, por lo que se procedió a la apertura de una queja de oficio ante la Dirección General de Aviación Civil.

El criterio de dicha Dirección General de Aviación Civil es que el mencionado cobro de equipaje no constituía una infracción administrativa del artículo 97 de la Ley 48/1960, de 21 de julio, de Navegación Aérea, ya que el contrato de transporte aéreo de personas tradicionalmente ha sido considerado como un contrato oneroso, en el que el pasajero ha de pagar un precio por su transporte y por el transporte del equipaje, que no es gratuito, en la medida en que se incorpora al precio del billete, sin que nada exija o impida que el importe cobrado por el transporte del pasajero y el importe cobrado por el transporte del equipaje figuren en el billete de transporte de manera conjunta o de forma desglosada. Cada compañía decide, por tanto, la forma en que quiere exponer frente al pasajero su tarifa. Además, dado el carácter esencialmente consensual del contrato de transporte, nada parece impedir que, por libre voluntad de ambas partes, éstas acuerden el transporte exclusivamente de la persona a un precio inferior, optando con ello libremente el pasajero a no transportar su equipaje.

La Dirección General entendía, no obstante, que esto no exime a las compañías aéreas de cumplir sus obligaciones sobre la publicidad e información sobre las condiciones y precios, que estipule la legislación nacional y autonómica de protección de consumidores y usuarios, y que, cualquier incumplimiento de dichas obligaciones, se deberá entender sancionable de conformidad con las legislaciones en materia de consumo mencionadas.

La Subsecretaría del Ministerio de Sanidad y Consumo manifestó que, desde la perspectiva del Instituto Nacional del Consumo, la práctica denunciada no sólo lesiona los derechos económicos de los consumidores, sino que también perjudica a los competidores que cumplen la legalidad en cuanto que la información que éstos facilitan sobre el precio, es sobre el precio por el servicio y no por una parte de éste. En consecuencia, además de considerar dicha práctica como ilegal, han dado traslado de esta conclusión a las autoridades competentes en materia de consumo de las comunidades autónomas y al Ministerio de Fomento, para que ajusten sus actuaciones a los efectos oportunos (F08013998).

En el Informe de 2007 se dio cuenta de la apertura, por razones de seguridad, de una investigación de oficio ante la Dirección General de Aviación Civil al haberse tenido conocimiento por los medios de comunicación de una serie de hechos, ocurridos con motivo de dos vuelos de la compañía aérea Air Comet los días 23 y 24 de agosto de 2007, relacionados con el avión que había prestado ese servicio, un Airbus 343 con matrícula EC-KHU, que se había visto obligado a realizar un aterrizaje de emergencia, generando incertidumbre y sensación de inseguridad al medio millar de pasajeros de ambos vuelos. Durante el año 2008 se han realizado tres requerimientos de información al Ministerio de Fomento, sin que a fecha de cierre del presente informe se haya recibido respuesta alguna (07027168).

Finalmente la Secretaría General de Transportes del Ministerio de Fomento dio respuesta a los aspectos planteados por el Defensor del Pueblo en la queja abierta de oficio, relacionada con la seguridad de las operaciones de repatriación de inmigrantes y el protocolo específico de actuación en estos casos, que se encontraba en fase de elaboración por parte de la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil.

Según el Ministerio de Fomento la cuestión principal era dilucidar si debían considerarse o no como aeronaves de Estado las empleadas en vuelos de transporte de pasajeros deportados, contratados por el Ministerio del Interior toda vez que, en función de la decisión que en uno u otro sentido se adoptase, se plantearían otra serie de cuestiones conexas como son el régimen jurídico particular aplicable a las aeronaves de Estado no militares; la responsabilidad de la tripulación civil y del comandante al mando de la aeronave; los procedimientos aplicables, y el ministerio competente para establecer las condiciones y protocolos de actuación –Fomento, Interior o Defensa–.

Por aeronave de Estado el ordenamiento jurídico internacional, concretamente el artículo 3 del Convenio sobre Aviación Civil Internacional firmado en Chicago el 7 de diciembre de 1944, entiende que son utilizadas en servicios militares, de aduanas o de policía. Si bien dicho convenio no es de aplicación directa en España, a su vez, el ordenamiento interno español, en los artículos 13 y 14 de la Ley 48/1960, de 21 de julio, de Navegación Aérea indica que son aeronaves de Estado las aeronaves militares y las destinadas exclusivamente a servicios estatales no comerciales. No son, por tanto, aeronaves civiles de Estado las operadas de manera habitual por los particulares y que, puntualmente, son contratadas por el Estado para la realización de un servicio no comercial, como policía, aduanas, salvamento marítimo, rescate, traslado de presos o deportados, etc. Por ello, si bien el transporte de deportados por el Ministerio del Interior puede considerarse como un servicio estatal no comercial, lo cierto es que la aeronave con carácter regular es operada por una compañía aérea para el transporte comercial y no está

destinada de manera exclusiva a dicho servicio estatal no comercial. El régimen jurídico en este caso vendría marcado esencialmente por la plena aplicación de la Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea y por la competencia plena del Ministerio de Fomento sobre este tipo de aeronaves, sus procedimientos, operación y personal aeronáutico.

A su vez, la deportación de los ciudadanos extranjeros puede realizarse de dos maneras. En primer lugar, mediante vuelos fletados por el Ministerio del Interior, según el protocolo o procedimiento específico de actuación que elabora el operador y que debe ser notificado de forma expresa al comandante de la aeronave, así como incluirse en el Manual de operaciones. El personal no aeronáutico encargado de la custodia y vigilancia de los deportados se considera como pasajero y queda sometido a la autoridad del comandante de la aeronave, cuya responsabilidad se determinada en las reglas EU OPS 1 (disposiciones OPS 1.085 y 1.090 y subpartes N y O) sin alteración alguna.

Otra posibilidad es la utilización de vuelos comerciales de línea regular, siendo igualmente de aplicación las reglas EU OPS 1, y todo lo indicado anteriormente para el caso de fletes de vuelos. En los manuales de operaciones del operador se establecen igualmente procedimientos para dicho transporte de pasajeros no admitidos, deportados o bajo custodia, para garantizar la seguridad del avión y sus ocupantes, siendo toda la documentación del deportado recibida por el comandante del vuelo a través del sobrecargo. El trato será como a cualquier cliente de la aerolínea.

Por consiguiente, las aeronaves que realizan este tipo de operaciones no tienen la consideración de aeronaves de Estado, quedando la seguridad de todos los pasajeros (deportados, personal de custodia, etc.) garantizada mediante el cumplimiento de lo especificado en el Manual de operaciones del operador y en los protocolos establecidos al efecto (Protocolo de actuación Ministerio del Interior, de 20 julio de 2007), siendo las condiciones de traslado acordes con la normativa vigente (07011966). Esta investigación está relacionada con la reflejada en el apartado 6.7.4 (06049411).

La compañía Air Comet/Aerosur denegó el embarque en uno de sus vuelos a un pasajero enfermo terminal que deseaba regresar a su país, y que necesitaba asistencia de oxígeno en el vuelo.

El fondo del asunto, como desde la Dirección General de Aviación Civil se informó, era complejo y las dificultades para transportar al pasajero eran serias, puesto que el transporte de oxígeno se considera transporte de mercancías peligrosas, y su estiba requiere de unas condiciones y trámites especiales para garantizar la seguridad de todo el pasaje. El pasajero en cuestión necesitaba, además, asistencia en vuelo de personal cualificado, no sólo la ayuda de su acompañante, y todas estas cuestiones tenían que haberle sido comunicadas a la aerolínea en el momento de realizar la reserva, con tiempo suficiente, cosa que no se había hecho (F08014509).

Un usuario habitual del transporte aéreo solicitó información acerca de si, a bordo de una aeronave en tierra, con ocasión de un retraso de un vuelo, se le podía impedir abandonar la misma. Consideraba el interesado que, ante cualquier incidente que retrase el vuelo y, consecuentemente, el adecuado cumplimiento del contrato de transporte aéreo por parte de la aerolínea, el pasajero que se sienta indebidamente retenido puede decidir si quiere seguir a bordo de dicha aeronave, o asumir el retraso del vuelo.

La Agencia Estatal de Seguridad Aérea remitió informe, en el que señalaba que una vez que el pasajero ha entrado en el avión, es el comandante quien debe permitirle desembarcar o no, para lo que debe valorar los efectos que este abandono pueda tener en la seguridad física u operacional, así como los perjuicios en el resto de los pasajeros del avión. La normativa internacional atribuye al comandante de la aeronave la responsabilidad de la misma, de su inspección, de la seguridad de todos los tripulantes y de la carga, desde el momento en que se hace cargo del avión para emprender el vuelo hasta la finalización del mismo. Teniendo en cuenta los múltiples factores que concurren en una operación aérea y que pueden darse en cada supuesto concreto, desde el Ministerio de Fomento, criterio que comparte esta Institución, se consideró adecuado mantener la situación legal actual en la que la aceptación del desembarque voluntario de un pasajero queda a decisión del comandante, sin que deba garantizarse legal y explícitamente, y para cualquier supuesto, el derecho del pasajero a desembarcar (08015233).

13.2.3. Transporte marítimo de viajeros

El servicio de transporte marítimo entre Ceuta y Algeciras no se desarrolla con la frecuencia necesaria lo que, en opinión de un interesado, implica que esa ciudad autónoma se pueda encontrar en cierta medida incomunicada cuando las condiciones climatológicas no son buenas, a diferencia de lo que sucede con la ciudad marroquí de Tánger, que no ve suspendida su conexión con Algeciras con mala mar. La Dirección General de la Marina Mercante del Ministerio de Fomento comunicó que la línea entre Algeciras y Tánger está siendo prestada con buques que no tienen limitación para navegar, concretamente se trata de buques ferris convencionales que, salvo en casos excepcionales, pueden navegar con temporal, a diferencia de los buques que están adscritos a la línea entre Algeciras y Ceuta, que por su tipo y construcción tienen limitada su navegación a partir de una determinada altura de ola, de acuerdo con sus certificados de explotación. El servicio marítimo entre Algeciras y Ceuta, y viceversa, se presta por cuatro compañías que dan más de 35 viajes diarios de ida y vuelta con buques de alta velocidad. Esa cantidad de viajes diarios y la existencia de unas estructuras portuarias limitadas en el puerto de Ceuta, en el cual existen únicamente dos atraques para este tipo de buques, que no son compatibles para todos ellos, motiva que se produzcan pequeños retrasos cuando coinciden dos buques que deben atracar en el mismo muelle (08002361).

Continúa abierta una investigación con la Secretaría de Estado de Servicios Sociales, Familias y Discapacidad, con relación a la falta de regulación sobre los derechos de los pasajeros con discapacidad en el transporte marítimo de cruceros, tanto en España como en la Unión Europea. Esta problemática se puso de manifiesto a raíz de una queja presentada en el año 2007 por unos ciudadanos con discapacidad auditiva, que deseaban contratar un crucero y que les fue denegado aduciendo razones de seguridad.

La Secretaría de Estado puso de manifiesto que se encontraba en proceso de elaboración un real decreto que regulase las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y utilización de los modos de transporte para las personas con discapacidad, estando aún pendiente (07019172).

13.3. Transporte urbano

13.3.1. Transporte de ámbito local

Desde el año 2006 se viene tramitando ante el Consorcio Regional de Transportes de Madrid y el Ayuntamiento de Villaviciosa de Odón una queja, como consecuencia de las molestias y del malestar que a algunos vecinos de Villaviciosa de Odón les ocasiona el hecho de que los autobuses de las líneas 510, 518 y 519, que tienen la cabecera de línea en la urbanización El Bosque de esa localidad, en la confluencia de las calles Duero y Guadiana, permanezcan en dicha parada con los motores encendidos, dificultando el descanso de los vecinos.

Se venía desde entonces solicitando a las dos administraciones competentes que solucionasen el problema planteado, formulando para ello a ambas una recomendación en la que se instaba a que se emprendieran y llevaran a cabo las actuaciones precisas para lograr la necesaria coordinación entre Administraciones que debe imperar su funcionamiento normal y se diera solución al problema expuesto por el interesado.

La recomendación fue aceptada tanto por el Consorcio Regional de Transportes de Madrid como por el Ayuntamiento de Villaviciosa de Odón, y el día 1 de diciembre la cabecera de línea objeto de discordia fue trasladada a un lugar que no perjudica a los vecinos (06039166).

14. MEDIO AMBIENTE

Como en años anteriores, en 2008 se ha seguido recibiendo un número importante de quejas relacionadas con el medio ambiente en las que se constata, de nuevo, el interés creciente de los ciudadanos por la adecuada preservación del entorno natural y la exigencia de que las administraciones adopten todas las medidas encaminadas a hacer frente a las amenazas que se vienen planteando. Esta mayor preocupación de los ciudadanos contrasta con una actitud menos firme de las administraciones públicas, que reaccionan con excesiva lentitud a la hora de ejercer sus competencias de acuerdo con la normativa vigente.

En el curso de las investigaciones sobre esta materia se hace bien patente el carácter compuesto del Estado, ya que en su mayoría requieren indagar en más de un nivel de gestión territorial, sea local, autonómico o general. Es importante señalar que todos los órganos y niveles administrativos están implicados en la protección del medio ambiente, con independencia de que algunos de ellos asuman específicamente la competencia sobre las decisiones últimas en materia medioambiental. Como ya se ha manifestado en anteriores ocasiones, no resulta acertado identificar el cuidado del entorno con las funciones concretas de los órganos ambientales, ni tampoco impulsar una legislación ambiental desconectada del resto del ordenamiento sustantivo, como si la regulación de las intervenciones y proyectos sobre el territorio y el entorno no debiera ocuparse de la protección del medio ambiente sobre el que impacta.

A modo de ejemplo, los órganos de supervisión de la actividad energética, de minas, de industria, de infraestructuras y, por supuesto, también los ayuntamientos, siguen

entendiendo que aquellas quejas de marcado carácter ambiental quedan fuera de su competencia y deben ser atendidas por los órganos "competentes en la evaluación de impacto ambiental y autorización ambiental integrada", es decir, por el Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, el departamento competente en cuestiones ambientales de la Administración autonómica o la concejalía del mismo ramo. Sin embargo, el ordenamiento indica otra cosa bien distinta, puesto que, en efecto, la decisión última respecto a la viabilidad ambiental corresponde a los órganos ambientales, pero todas las administraciones son igualmente responsables de hacer cumplir y se encuentran vinculadas por la normativa medioambiental.

Ciertamente no se puede dar la generación de energía, o la actividad minera o industrial, sin producir un impacto ambiental. La actividad económica impacta necesariamente en el medio y la división funcional y orgánica de atribución de competencias administrativas no divide de igual manera los problemas reales, como si pudieran ser tratados y resueltos por separado. En suma, una dirección general de política energética y minas, por ejemplo, es plenamente competente en materia ambiental aunque la decisión última sobre la viabilidad ambiental de un determinado proyecto no le corresponda. Resulta obligado, por tanto, informar un año más sobre este grave error de concepción puesto de relieve en la tramitación de muchas de las quejas referidas al medio ambiente.

En otro orden de asuntos, se han detectado ciertos casos en los que se llega incluso a obstaculizar el ejercicio de los derechos ciudadanos, mediante la utilización innecesaria de trámites que dilatan deliberadamente los procedimientos. En estos supuestos esta Institución viene rechazando el argumento de escrupulosidad planteado por algunas administraciones para justificar la utilización de trámites innecesarios, como informes no preceptivos que no pueden afectar a la resolución final, o evacuados sin la celeridad debida, que finalmente sólo sirven para perjudicar el derecho del ciudadano (06042620).

En otros casos, se ha observado que la Administración opta por una especie de "inoperancia activa", consistente en la adopción de una serie de actos, incluidas inspecciones in situ, que no conducen a decisiones y que por el mero transcurso del tiempo caducan o devienen inútiles. Otro supuesto de disfunción se presenta por las dificultades para el acceso a los expedientes sancionadores, produciéndose en ocasiones una infracción de las garantías procedimentales elementales y, por tanto, de los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración (artículos 3.5, 35, 37 y 135 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y 3 del Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, que aprueba el reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora).

A los efectos de este Informe anual se han debido seleccionar las actuaciones más relevantes. Por otro lado, en la misma línea del Informe de 2007, hay que señalar que muchas investigaciones por la superación de los niveles permitidos de contaminación, o por las supuestas trabas para el acceso a la información pública, suelen concluir sin apreciar una irregularidad administrativa, siendo incluso algunas de las quejas inadmitidas (08001926, 08003876, 08004062, 08004423, 08008749 y 08015551). Estos problemas son tratados en este informe al hilo de otras cuestiones y no en un epígrafe especial. En cuanto a las emisiones, sometidas a autorización administrativa, son examinadas en los apartados correspondientes a evaluación de impacto, actividades clasificadas y residuos.

14.1. Información ambiental

En 2008 se ha suscitado de nuevo la cuestión de la definición de 'información ambiental' y una vez más esta Institución se ha encontrado con interpretaciones restrictivas de las normas de aplicación a esta cuestión, como son la Directiva 2003/4/CE y Ley 27/2006, por parte de ciertas administraciones.

Un ejemplo relevante de este tipo de actuación aparece en una solicitud de información ambiental relacionada con el Real Decreto 287/2006, que aprobó el Plan de choque de modernización de regadíos, que no fue resuelta de acuerdo con la norma.

La solicitud pedía, para tener información suficiente sobre el volumen y el destino del agua ahorrada en los regadíos modernizados, poder acceder a los convenios firmados por las comunidades de regantes y las sociedades anónimas estatales de infraestructuras agrarias (en adelante, SEIASA). Sin embargo, la Subdirección General de Regadíos y Economía del Agua, del entonces Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, siguiendo el criterio del Abogado del Estado, denegó el acceso aduciendo que los convenios no contienen información ambiental en los términos del artículo 2.3 de la Ley 27/2006, porque regulan exclusivamente las condiciones financieras y de ejecución de las obras de modernización y consolidación de regadíos que realizan las SEIASA, para su entrega a los usuarios.

El derecho de acceso a la información ambiental ha sido recogido en nuestro ordenamiento jurídico interno por dos leyes consecutivas, Ley 38/1995 y Ley 27/2006, que transponen las Directivas comunitarias 90/313/CEE y 2003/4/CE. Además, para determinar el ámbito de aplicación de ambas leyes hay que tener en cuenta la jurisprudencia comunitaria, fundamentalmente la Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 17 de junio de 1998, *Mecklenburg/Kreis Pinnnenberg-Der Landrat*, según la cual el concepto de información ambiental incluye toda forma de ejercicio de la actividad administrativa y cualquier información que obre en poder de las administraciones públicas que pueda afectar o vaya destinada a proteger el estado de alguno de los elementos del ambiente a que se refieren ambas directivas, lo que es el caso, en cuanto atañe a los intereses de la protección del medio, si puede influir en la decisión de aprobación de unas obras.

Entre esas medidas, la Directiva 2003/4/CE menciona expresamente los análisis de la relación coste-beneficio y otros análisis de carácter económico o técnico, así como la información relativa a la contratación administrativa y a las licencias que hayan sido utilizadas en la toma de decisiones relacionadas y que pueden influir en la adopción final de la decisión que va a afectar al ambiente, en este caso, incidencia y valoración del cumplimiento de los objetivos del Plan de choque de modernización de regadíos.

En consecuencia, no cabe sostener que la modernización del regadío no depende, siquiera indirectamente, de la financiación de la obra y sus condiciones, por lo que resulta manifiesta la relación entre el regadío y la financiación de la obra de modernización. En definitiva, el convenio existe por y para el regadío, y por tanto la descripción de la obra y las condiciones financieras y de ejecución de unas obras tienen relevancia ambiental, careciendo de respaldo normativo excluir del concepto de información ambiental la de carácter técnico, económico o financiero, o la relativa a la contratación administrativa o a las licencias necesarias u otorgadas.

Respecto de los datos personales, protegidos por la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de datos de carácter personal, de conformidad con el artículo 13.2.f) de la Ley 27/2006, las administraciones públicas pueden denegar una solicitud de acceso a la información sobre medio ambiente, si ésta puede afectar negativamente al carácter confidencial de los datos personales, siempre y cuando la persona interesada a quien conciernan no haya consentido en su tratamiento o revelación. Ahora bien, en estos supuestos la Institución considera que los documentos que contengan datos personales cuya confidencialidad debe ser garantizada, pueden facilitarse siempre que dicha información se excluya de ellos.

Afortunadamente la Administración concernida hizo suyo el criterio de la Institución y estimó que las necesidades informativas de carácter ambiental quedarían satisfechas con el acceso al proyecto en cuestión, con todos sus aspectos ambientales contenidos en los estudios realizados o, en su caso, en la Declaración de impacto ambiental, preceptiva para su puesta en marcha; con el importe total del proyecto y las partes de éste asignadas a la SEIASA y a los regantes; y con el modelo o modelos, si hubiera más de uno, de convenios que se firmaron entre la SEIASA y las comunidades de regantes (06042331 y 07036332).

14.2. Evaluación de impacto ambiental. Evaluación estratégica de planes y programas

En materia de evaluación de impacto ambiental ordinaria (en adelante, EIA), se han tomado en consideración tres supuestos: la omisión del procedimiento, las deficiencias en la evaluación y las carencias de la Declaración de impacto ambiental (en adelante, DIA).

1. Respecto a los casos en que exista una omisión del procedimiento de evaluación ambiental, esta Institución considera que es insubsanable, esto es, que una vez iniciada o terminada una obra o actividad con omisión de este procedimiento, o habiendo incurrido en una insuficiente valoración, no cabría una evaluación posterior sino la obligación del promotor de la restitución del entorno y la imposibilidad de llevar a cabo el proyecto, aunque tanto la doctrina como la jurisprudencia se han pronunciado mayoritariamente en el sentido de que la omisión es subsanable; es decir, no impide que pueda cumplimentarse después retrotrayendo las actuaciones al momento inmediato anterior en que debieron cumplimentarse las exigencias de justificación del proyecto elegido. Sin embargo, en opinión de esta Institución el carácter preventivo de la evaluación es condición esencial toda vez que su fin es facilitar información adecuada sobre los impactos significativos de un proyecto para que puedan ser tenidos en cuenta en el momento de su autorización (Directivas 85/337/CEE, 97/11/CE y Real Decreto Legislativo 1302/1986, ahora Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, y la Sentencia del Tribunal Constitucional 13/1998, fundamento jurídico 4º). Por ello, resulta necesario que la DIA sea previa a la autorización de los proyectos por el órgano sustantivo, y sobre todo previa al inicio de las obras. Tanto las directivas comunitarias como las leyes de transposición dejan clara esa naturaleza preventiva y que la DIA ha de formularse sobre un proyecto y no sobre obras o instalaciones ya construidas. La evaluación ambiental ha de tener lugar durante el procedimiento de autorización, antes de ella y desde luego antes del comienzo de las obras. La idea es que la evaluación ambiental no quede en un trámite añadido a un proyecto ya ejecutado convirtiéndose en una suerte de permiso para impactar *ex post*, sino en un

examen de si tal proyecto es ambientalmente viable, por lo que tiene un carácter previo y preventivo. Dicho de otro modo, la evaluación ambiental debe sustanciarse en las fases iniciales del procedimiento de autorización, al objeto de poder prevenir sus impactos realmente y no sólo formalmente, e incluso sopesar la posibilidad de no autorizarlo, todo lo cual es difícil si no imposible cuando el proyecto se encuentra ejecutado y, por tanto, la realidad natural ya está alterada, burocráticamente es muy complicada y costosa su restauración en caso necesario. Dado lo difícil que resulta ejecutar las obligaciones de restitución, la realidad física ya alterada condiciona materialmente el sentido de la declaración dictada después, es muy improbable que se llegue a decretar en estos casos la inviabilidad ambiental.

Llevar a cabo o autorizar un proyecto sin haberlo evaluado o habiéndolo hecho de manera insuficiente, en caso de que lo omitido sea grave y sustancial, y subsanar posteriormente tal omisión, pervierte el sentido y el fin de la evaluación ambiental. Las consecuencias jurídicas, de darse tales circunstancias, deben ser la nulidad del acto de autorización o aprobación del proyecto, la paralización de las obras o actividades, y en cualquier caso la indemnización de los daños ocasionados; así como la restitución del terreno y la realidad física alterada, la imposibilidad de ultimar el proyecto pretendido (al menos en los casos en que la evaluación ambiental es preceptiva y se encuentra reglada según la normativa estatal o autonómica, que son los que por su envergadura previsiblemente tienen mayores consecuencias sobre la naturaleza y, por tanto, son más difícilmente reversibles), e incluso el inicio de un procedimiento sancionador, si procede.

Por tales razones, la línea jurisprudencial según la cual se anula la decisión administrativa impugnada en aquellos casos en que se ha omitido alguno de los tres elementos clave del procedimiento de evaluación (estudio de impacto, información pública y consultas con otras administraciones afectadas) y se retrotrae el expediente al momento en que debió sustanciarse, aun siendo más respetuosa con el espíritu del Derecho Comunitario que la línea jurisprudencial en virtud de la cual la omisión de la evaluación ambiental o de algunos de sus trámites esenciales sólo provoca la anulación de la decisión administrativa si ésta hubiera sido diferente de haberse realizado como es debido la evaluación, conduce también a un déficit de protección del medio ambiente.

Por otra parte, ambas posturas doctrinales suponen un incumplimiento de la primacía del Derecho comunitario, y desvalorizan la técnica de evaluación ambiental ya que permiten que derive en una suerte de legalización de proyectos inviables sobre una realidad que difícilmente puede reconducirse ante la fuerza del hecho consumado.

2. En cuanto a los supuestos de deficiente valoración de impactos medioambientales, esta Institución considera que se evitarían en gran medida, si los proyectos se sometiesen a procedimientos ordinarios de evaluación que contengan fase de consultas, y no a procedimientos abreviados que se conformen con un período de información pública. Algo que obvian, en ocasiones, los órganos autonómicos ambientales. Al respecto debemos recordar que las administraciones públicas actúan y se relacionan de acuerdo con el principio de lealtad institucional, la ponderación de los intereses públicos implicados y el deber de cooperación entre administraciones. El emplazamiento de una actividad es el punto de partida para la valoración ambiental y, por tanto, el análisis de sus efectos constituye un elemento clave de cualquier declaración de impacto. La ocupación del

territorio, la proximidad a núcleos habitados o a determinadas áreas sensibles o vulnerables, la compatibilidad de la actividad con los usos del suelo preexistentes, deben ser analizados y resueltos de manera fundada y expresa. Sólo así, tras la comparación con otras alternativas de emplazamiento, podrá llegarse a la convicción de que se está adoptando la mejor decisión posible y sus razones podrán ser conocidas, y en su caso recurridas, por los interesados y ciudadanos.

Una evaluación ambiental no es válida si no analiza los efectos considerables (emisiones atmosféricas, ruido, trasiego de residuos), por ejemplo, sobre un municipio diferente al del emplazamiento. Se han detectado casos en que se deduce que la DIA lesiona el derecho al medio ambiente de los vecinos porque el juicio sobre la viabilidad del proyecto que contiene resulta ficticio, en tanto en cuanto se han valorado deficientemente sus impactos por: a) estimar una distancia a los núcleos residenciales habitados más próximos que no se corresponde con la real (que en realidad resulta ser mucho menor); b) omitir el desarrollo urbanístico residencial del entorno previsto en el Plan general de ordenación urbana (PGOU) correspondiente; c) omitir el análisis de la acumulación de efectos ambientales derivados de las infraestructuras ya construidas en las inmediaciones, y d) omitir la consulta al Ayuntamiento del término municipal que resulta principalmente afectado. Todo ello es causa de nulidad de la Declaración de impacto ambiental, y en consecuencia de la calificación y licencias urbanísticas otorgadas (07019467, 07030050, 08000979, 08006264, 08014670, 08015031, 08015089 y 08015759).

3. Todas las valoraciones esenciales para justificar la inviabilidad o viabilidad de un proyecto que tienen lugar en el proceso de evaluación de impacto ambiental (EIA) deben aparecer de forma expresa en la DIA, aunque sea de forma sintética. Incurre en un déficit de valoración aquella declaración de impacto que nada dice sobre las razones de la elección del emplazamiento, ni compara éste con otras alternativas, ni sobre la incidencia en núcleos cercanos de población, ni sobre la acumulación de efectos con otras instalaciones de las proximidades.

El Defensor del Pueblo considera contrario al espíritu de la ley que los impactos se deduzcan de las medidas correctoras y no al revés. Una declaración de impacto debe ser una fotografía en positivo, no en negativo. Tampoco parece razonable que, en vez de recoger de manera ordenada y sistemática todos los impactos, y de fijar de manera expresa y fundada las medidas correctoras correspondientes, la DIA se limite a hacer una remisión a las medidas correctoras presentadas en el estudio de impacto "en lo que no contradigan a esta declaración". No basta con que las valoraciones se realicen en algún momento del procedimiento de evaluación si no constan en la declaración, porque si bien no hay déficit de valoración sí lo hay de motivación, que podría causar indefensión y ser invalidante.

Si bien el artículo 7 del texto refundido de la Ley de Evaluación de impacto ambiental obliga al promotor a incluir en el Estudio de Impacto, que como su nombre indica es un estudio y no es la evaluación, la descripción de los impactos del proyecto, su valoración y la propuesta de medidas correctoras, no exime a la Administración de su función de arbitrio y defensa de los intereses generales. La Administración, pues, es la titular de la potestad de evaluar ambientalmente el proyecto. Es cierto que para ello se basa en los datos y valoraciones del promotor, pero ello no significa que pueda dejar de valorarlos por sí misma, fundada y expresamente.

La Administración, a través de su órgano ambiental, debe decir de forma detallada, expresa y motivada, si le parecen bien descritos los impactos por el promotor y adecuadas las medidas correctoras, así como añadir en su caso aquellos aspectos que no aparezcan en el estudio y rectificarlos. Todo esto debe aparecer en la DIA. De lo contrario, se inhibe de su función y pervierte el sentido y fin de la evaluación ambiental, dejando en manos del promotor la valoración de los efectos de la ejecución del proyecto sobre el medio.

Por otra parte, ni los interesados ni el público en general pueden conocer en conjunto los elementos esenciales que fundamentan la resolución de un procedimiento, el de evaluación ambiental, que esta Institución considera esencial. Las Administraciones han de motivar suficientemente sus actos (artículo 54 Ley 30/1992) haciendo referencia no sólo a las normas jurídicas que los fundamentan sino también a las razones por las que tales normas imponen la resolución adoptada. Para motivar un acto administrativo hay que reconducir la decisión que contiene a la norma que autoriza tal decisión o de cuya aplicación surge. Pero, además, el cumplimiento formal de la motivación exige una argumentación, si no extensa y detallada sí racional y suficiente en que se exterioricen las razones de hecho y de derecho que fundan la decisión administrativa.

En ese mismo orden de ideas, la Institución considera que las contestaciones del promotor a las alegaciones presentadas en la información pública deben ser estudiadas y valoradas por la Administración, y que dicha valoración debe quedar recogida en la declaración de impacto. No es admisible la simple mención al hecho de que "… han sido contestadas por el promotor y estudiadas por la Comisión de Prevención Ambiental", sin informar de su valoración por la Administración concernida.

Por tanto, no incluir en la DIA al menos un resumen de tal ejercicio constituye una renuncia de la Administración a su tarea de arbitrio y defensa de los intereses generales. No obsta a lo anterior que la autorización sustantiva sí recoja un examen de las alegaciones formuladas en su propia información pública. Ciertamente, el procedimiento de evaluación ambiental se inserta en el sustantivo de autorización y la respuesta razonada de la Administración a las alegaciones puede producirse en la resolución que ponga fin al procedimiento y puede ser común para todas las que planteen cuestiones sustancialmente iguales (artículo 86.3 Ley 30/1992). Pero, a juicio de esta Institución, el procedimiento que termina con la DIA no es un trámite más del procedimiento principal y sustantivo, sino uno cualificado y esencial, con sustantividad tal que condiciona la viabilidad del proyecto y por tanto su autorización; la resolución final, la DIA, no puede considerarse un acto anejo a la resolución sustantiva; es un acto administrativo de juicio materialmente autorizatorio que resulta deformado y desvirtuado si no contiene al menos un resumen del resultado del examen de las alegaciones ambientales presentadas y su fundamento. De lo contrario, se dificulta su impugnación separada y por tanto el control de su legalidad.

Hoy, determinada legislación autonómica permite la impugnación separada (Canarias, Murcia, Aragón). En todo caso, el artículo 25 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa establece la posibilidad de impugnar los actos de trámite si deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento, producen indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos. En idéntico sentido se pronuncia el artículo 107.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento

Administrativo Común en la redacción dada por la Ley 4/1999, de 13 de enero. A la luz de ambos preceptos, las declaraciones de impacto son impugnables porque son actos que deciden directa o indirectamente la viabilidad ambiental al proyecto, o sea su viabilidad absoluta, en suma si deciden sobre el fondo del asunto; y su ejecución (en este caso no impedir la autorización de un proyecto con DIA ilegal) puede acarrear perjuicios irreparables a derechos o intereses legítimos (07008469).

Sobre la evaluación estratégica de planes y programas, además de las consideraciones que aquí se recogen, se realizarán otras en los apartados dedicados a puertos e infraestructuras, y menciones muy importantes y especiales en el apartado de Urbanismo.

Centramos ahora nuestra atención en ciertas prácticas de las administraciones para desentenderse de esta evaluación, con propiedad llamada estratégica.

Así sucedió con motivo de las numerosas quejas recibidas en relación con un innominado proyecto elaborado por una comunidad autónoma, para la construcción de un aeropuerto con escasa información para los ciudadanos, pues solo lo describía como uno de los ejes básicos del Plan de infraestructuras aeroportuarias de la comunidad autónoma 2007-2025, para lo cual el Ejecutivo autonómico crearía una empresa pública en forma de sociedad anónima dependiente de la consejería competente en la materia. En la indagación preliminar esta Institución trataba de conocer en qué estado se encontraban los estudios para elegir los emplazamientos en función del impacto ambiental ante la situación actual y futura de quienes resulten más afectados, y si se disponía de alguna información concluyente, visto que, al parecer, el emplazamiento del aeropuerto se tenía por decidido. Interesaba también conocer si el Plan de infraestructuras aeroportuarias de la comunidad autónoma 2007-2025 contaba con estudio estratégico de viabilidad ambiental, conforme a la ley, y en su caso qué resultado ofrecía respecto del futuro aeropuerto.

De la información recibida se dedujo que el Plan de infraestructuras aeroportuarias no era considerado por la consejería un plan en el sentido jurídico del término, sino un "conjunto de actuaciones en el ámbito de las infraestructuras aeroportuarias derivadas de la asunción de los compromisos de Gobierno". No cabía sino recomendar a la Administración que en la difusión de su actividad de gestión utilice las categorías usuales en la materia (plan, programa, proyecto) con el máximo rigor; y cuando ello no es posible procure dejar expresado con claridad el alcance con que están siendo usados. Otro tanto cabe decir del carácter de los 'compromisos de Gobierno' a que se refería la consejería, que no explicitaba ni caracterizaba.

El estudio estratégico de viabilidad ambiental es exigido por la ley siempre que estamos ante un conjunto de estrategias, directrices y propuestas que prevé una Administración pública para satisfacer necesidades sociales, no ejecutables directamente sino a través de su desarrollo por medio de un conjunto de proyectos (artículo 2.a) de la Ley 9/2006), y ello podría hacer del Plan de infraestructuras aeroportuarias un instrumento necesitado de tal estudio, lo califique o no jurídicamente la comunidad autónoma como 'plan'. Es decir, un plan requiere tal estudio de viabilidad si encaja en la definición legal, independientemente de la voluntad de la Administración autora; o sea, de la calificación jurídica, técnica o de gestión que la Administración quiera darle; por lo que una administración no puede hacer

depender la aplicación de la Ley 9/2006 de la calificación formal que dé a sus decisiones (actos, reglamentos, convenios, planes, programas), ni pretender que un conjunto de actuaciones quede sin estudio estratégico de viabilidad ambiental porque considere que, por ejemplo, un plan de infraestructuras aeroportuarias con marco temporal de dieciocho años "no constituye un 'plan' en el sentido jurídico del término". Tal pretensión no está amparada en la ley y podría suponer un subterfugio para evitar su aplicación.

Sin respuesta de la Administración sobre parte importante de las cuestiones propuestas, cabe presumir que hayan sido concebidos de modo similar otros planes, como el Plan de infraestructuras 2007-2011, sobre cercanías ferroviarias, metro ligero, suburbano convencional y metrobuses. En los 'estudios preliminares' en modo alguno se consideraba la alternativa cero, es decir la posibilidad de decidir no realizar el aeropuerto, pese a las declaraciones iniciales contenidas en los documentos (08000077, 08000108, 08000119, 08000792, 08000796, 08000844, 08000945, 08000976, 08001009, 08001067, 08001254, 08001348 y 08002679).

Aunque están en sus inicios, por su relevancia mencionamos las investigaciones acometidas acerca de un proyecto de refinería en Tierra de Barros (08006695) y del proyecto colosal de vaciado de una montaña en un espacio protegido (entorno de Tindaya, monumento natural, zona especial de protección para las aves, Canarias). En este segundo caso se plantea la cuestión de la seudo dualidad creada al haber sido designada la Consejería de Medio Ambiente como órgano sustantivo y ambiental, simultáneamente; algo que, a nuestro juicio, representa la quiebra de una administración objetiva con los intereses generales.

El procedimiento de evaluación requiere que con una mínima imparcialidad las decisiones no recaigan sobre el mismo centro directivo (para garantizar la racionalidad de las decisiones –es decir, la existencia de un fundamento objetivo capaz de sostenerlas–, están el artículo 9.3 de la Constitución, que prohíbe la arbitrariedad de los poderes públicos y el 45.2, que establece el deber de velar por la utilización racional de todos los recursos naturales) (06000222).

14.3. Protección y conservación de los espacios naturales, flora y fauna

En este ámbito de actuación mencionamos inicialmente el caso relacionado con la Junta de Castilla y León que en 2007 había rechazado la sugerencia de derogar la modificación del Plan de ordenación de los recursos naturales (PORN) del Parque Natural de Fuentes Carrionas y Fuentes Cobre-Montaña Palentina (operada mediante Decreto 13/2006, que permitía las estaciones de esquí alpino), porque no había sido evaluada estratégicamente como exigía la ley. En 2008 esta Institución consideró oportuno reiterar los fundamentos que aconsejaban tal derogación, con base en el criterio de que las administraciones deben gestionar los espacios naturales con la prioridad de protegerlos, conservarlos, restaurarlos y mejorarlos, y no su uso público. La Administración autonómica rechazó de nuevo la sugerencia pero notificó además que el Tribunal Superior de Justicia había declarado el decreto nulo de pleno derecho. Por tanto, las estaciones de esquí alpino siguen prohibidas en el parque natural. En cualquier caso, el Defensor del Pueblo confía en que la Administración tenga presentes los fundamentos de nuestra sugerencia, en el caso de acometer una nueva reforma del PORN.

En principio, sin cambio de circunstancias no se puede rebajar, vía modificación del PORN, la protección de los valores ambientales por los que se declaró un espacio como parque natural, y menos aún si las consecuencias de la modificación no han sido sometidas a la debida evaluación estratégica (0507179).

Debe citarse también la no admisión a trámite de una queja por la falta de convocatoria y reunión desde 2005 del Patronato del Parque Nacional de Doñana. La cuestión tocaba de lleno el reparto de competencias de gestión de los parques nacionales, que suscita confusión debido a la complejidad de las leyes promulgadas, sobre las que ha habido varios pronunciamientos del Tribunal Constitucional. Por razones de espacio no es posible plasmar aquí las razones que impedían a esta Institución intervenir en el asunto planteado, que aclaran el marco normativo. Baste con decir a esos efectos que los Consejos de Participación (creados por la Ley andaluza 8/1999) asumen las funciones que corresponden a los Patronatos de los Parques Nacionales y a las Juntas Rectoras de los Parques afectados (Doñana y Sierra Nevada), o sea el Patronato ha sido sustituido por el Consejo de Participación.

Otro asunto digno de mención hace referencia a las irregularidades de determinadas administraciones en la gestión del turismo en los espacios naturales declarados protegidos, y la inversión del orden legal de prioridades que muchas veces implica la ordenación de su uso público. En 2008 se ha constatado que esas irregularidades se producen también en espacios naturales no declarados protegidos, pero emblemáticos y atractivos precisamente por los elementos que albergan. Algunas administraciones aprueban obras públicas y autorizan –e incluso fomentan– usos y acciones dentro del espacio o en sus zonas adyacentes, poco adecuados a la conservación de sus valores naturales. A menudo, se invoca una mejor protección, cuando en realidad se busca oportunidad de desarrollo económico para la zona, que rentabilice al máximo la existencia de un espacio natural atractivo, lugar virgen 'donde no hay nada y por tanto se puede hacer algo'. En otras ocasiones, la Administración no parece ser siquiera consciente de que un uso público masivo a largo plazo es casi siempre incompatible con la preservación de los ecosistemas naturales.

Ciertas administraciones autonómicas tienden a aprovechar la ordenación del uso público de un espacio natural para ampliar al máximo su capacidad de recibir visitantes, muchas veces sin ponderar adecuadamente el riesgo para los valores ambientales que ello supone. Esta Institución nada opone a una actuación que se ejecute por una utilización más ordenada y racional del espacio natural, pero debe recordar que la preservación de la variedad, singularidad y belleza de los ecosistemas naturales y del paisaje son parte esencial de esa ordenación racional y que tal preservación es incompatible en muchas ocasiones con una afluencia masiva de visitantes.

El uso público sirve al desarrollo socioeconómico, pero a medio y largo plazo la riqueza natural no perdurará si no se mantienen sus valores ambientales. La promoción del conocimiento y el disfrute de las zonas naturales emblemáticas, como el desarrollo socioeconómico de las poblaciones del entorno, son objetivos complementarios; mas el prioritario es conservarlas y protegerlas, y así lo ordenan la Constitución (artículo 45) y las leyes (principalmente los artículos 2 y 5 de la Ley 42/2007, del Patrimonio Natural), pero también porque sin ecosistemas, no hay nada que disfrutar, ni que conocer, ni fuente de desarrollo económico para el territorio afectado.

En estos casos el Defensor del Pueblo pone de manifiesto las contradicciones de estas actuaciones con las leyes de conservación y propone que se suspendan, modifiquen, paralicen o abandonen. No puede primar el objetivo –legítimo– de mejorar la economía local por el incremento del turismo, entre otras cosas porque la conservación del lugar es condición *sine qua non*. La conservación del lugar prima sobre su aprovechamiento y su uso público. Sorprende pues que las administraciones acepten sin demasiados problemas la limitación de las visitas del público en aras de la conservación de los monumentos históricos u obras de arte y sean tan renuentes a aceptar la misma solución, que impregna por lo demás nuestras leyes, cuando lo que está en entredicho es un espacio natural.

En 2008 han vuelto a ser detectados por esta Institución casos de tolerancia administrativa con actividades que, además de realizarse sin autorización, producen graves daños a los espacios. Daños que, además, no son reparados por sus responsables, como fue el caso de una competición deportiva de trial en un monte comunal, sin autorización, cuando la convocatoria había sido denunciada previamente ante la Policía. Solicitada la apertura de un expediente sancionador al organizador del evento, y transcurridos varios meses, el monte comunal sigue exactamente igual (ruedas de tractor enterradas, contenedores volcados, piedras y troncos, fosas de gran tamaño). Algunas administraciones no consiguen o no ponen suficiente empeño en evitar una actividad irregular y dañosa para el medio, ni tampoco consiguen que sus responsables retiren los residuos generados ni que restituyan el monte a su estado anterior (08015092).

En un orden similar de asuntos, resulta llamativa la pasividad del Ayuntamiento de Formentera (Illes Balears) en la comprobación material de presuntas infracciones urbanísticas de importantes consecuencias negativas para un entorno de especial valor ambiental, pasividad que no ha sido enmendada en ningún momento durante los cinco años de investigación. En ese tiempo, esta administración ha sido incapaz de verificar la existencia de un tendido eléctrico subterráneo, presuntamente construido sin autorizaciones urbanísticas ni ambientales, a través de un bosque mediterráneo muy bien conservado con destrozos en la masa arbórea, zona considerada área natural de especial interés (0308036).

En relación con la protección de la flora y la fauna, citamos aquí una investigación relativa a la presencia de castores en la cuenca del Ebro, particularmente en La Rioja, motivada por una introducción improcedente e ilegal hecha en 2003. La posibilidad y conveniencia de su erradicación ha sido también objeto de análisis por esta Institución en el pasado año. La introducción de especies alóctonas y de especies invasoras exóticas está prohibida siempre que puedan competir con las especies silvestres autóctonas, alterar su pureza genética o los equilibrios ecológicos, según lo dispuesto en los artículos 52.2 y 61 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, permitiéndose a las comunidades autónomas su erradicación. En cambio, la reintroducción de especies autóctonas extinguidas puede autorizarse bajo ciertas condiciones, según lo expresado en el artículo 52.4 de la citada ley. Sin duda, es lamentable que se produzcan estas reintroducciones sin la intervención de las administraciones y omitiendo los criterios convenidos y aceptados por la comunidad científica y conservacionista internacional para este tipo de prácticas (07034810).

14.4. Mar, costas y puertos

14.4.1. Costas

La Institución ha podido constatar como aún tienen lugar casos de agresión al dominio público y la servidumbre de tránsito y al libre uso de ambos, en materia de costas, a consecuencia de lo cual el agresor ve cómo la función pública encomendada a la Administración no es ejercida suficientemente como para que no le resulte rentable continuar con tal comportamiento (07005581).

Por otro lado, a este tipo de abusos cometidos por particulares frente a los que la Administración no actúa con la eficacia debida, se contrapone la denuncia, menos numerosa aunque siempre grave, de una aplicación abusiva de la Ley de Costas (08000639). Es indudable el efecto que la aplicación de la Ley de Costas produce sobre la propiedad. Pero es sabido y así lo ha podido corroborar esta Institución en varios supuestos que, por ejemplo, cuando se produce y es posible comprobar una determinación arbitraria de la línea de deslinde del dominio publico, la misma es indefectiblemente rechazada por los tribunales. Por tanto, no cabe admitir que haya un generalizado uso abusivo de la recuperación posesoria, ni ninguna aplicación retroactiva de la ley, como tampoco desafectaciones arbitrarias. Sobre este particular se reciben quejas, no especialmente numerosas, que en su mayoría ni siquiera pueden ser admitidas a trámite por la falta de fundamento o de suficientes indicios de que la administración de costas haya actuado irregularmente.

Esta Institución es consciente de que lo anterior puede transmitir la idea equivocada de que se anteponen los objetivos de la Administración a los intereses de los ciudadanos particulares. Muy al contrario, se vienen admitiendo a trámite todas aquellas quejas que presentan indicios claros de vulneración de derechos. A este respecto, ha de tenerse en cuenta que la debida aplicación de la Ley de Costas supone un inestimable beneficio para el conjunto de los ciudadanos. Es cierto que las acciones para acabar con las ocupaciones privativas indebidas en el litoral perjudican el interés de algunos particulares, a pesar de las contraprestaciones previstas, pero al tiempo benefician a todos los ciudadanos, pues es la ciudadanía en general la destinataria del derecho al disfrute libre y gratuito del litoral.

En términos generales, no es correcto afirmar que la Administración lleva a cabo un desempeño irregular de sus funciones, o no ajustado a la ley y a sus objetivos, de acuerdo con las quejas y las actuaciones realizadas por esta Institución. Es cierto que la legislación de costas posee unas características singulares y su aplicación se ha visto perjudicada por una insuficiente dotación de medios personales y materiales. Pero la mayoría de los recursos planteados ante los tribunales de justicia contra las acciones de ejecución por parte de las administraciones no han prosperado. Como es natural, esto no supone que las mismas estén libres de cualquier error o irregularidad, que si son detectados son sistemáticamente objeto de corrección en vía administrativa o judicial, y también en algunos casos tras la intervención del Defensor del Pueblo.

La Ley de Costas vino a instaurar en su momento, a los efectos de posibilitar su aplicación más estricta, un nuevo sistema de protección del litoral. Un sistema con el que la ciudadanía directamente afectada no estaba familiarizada. Por estas razones, hoy

todavía, resulta oportuno exigir a la administración de costas una actuación rigurosa en la adopción de las correspondientes decisiones, al tiempo que didáctica, con el objetivo de facilitar la comprensión de las mismas. En este mismo sentido, no parece apropiado que la intervención directa de la Administración se centre en los supuestos más fáciles, generalmente las ocupaciones del dominio público ilegales referidas a las primeras viviendas.

Al hilo de lo anterior, cabe reseñar las quejas por el derribo de unas viviendas en el pueblo canario de Cho-Vito, municipio de Candelaria, en la isla de Tenerife. Se inició una investigación de oficio, sin concluir a finales de 2008, con motivo de estos hechos. Al parecer ese derribo pudo producirse en contra de un compromiso asumido por el Gobierno estatal, adoptado mediante acuerdos del Senado en sesiones plenarias del 26 de abril de 2005 y del 7 de febrero de 2007, por el que no se procedería a la demolición de una edificación en el litoral de Canarias, sin antes haber tratado la cuestión en el seno de una comisión formada por el Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, los ayuntamientos y cabildos correspondientes y el Gobierno de Canarias. Sin cuestionar la legalidad en sí de las demoliciones, la cuestión planteada a partir de esos hechos es el realojo de quienes ven sus edificaciones emplazadas en dominio público o que por otras causas han de ser demolidas (08017442, 08019765, 08018529, 08017582, investigación de oficio 08017442).

14.4.2. Puertos

En este apartado se hace referencia a los supuestos de planificación deficiente y la falta de evaluación ambiental estratégica de planes portuarios, cuestiones que han sido objeto de determinadas quejas.

Respecto del primer supuesto deben citarse las ampliaciones de la superficie portuaria de Vigo, mediante aterramientos que han sido objeto de queja. Es indiscutible que para poder llevar a cabo proyectos resulta obligado que se redacte, tramite y apruebe el preceptivo plan de usos, y consecuentemente, todos y cada uno de los preceptivos planes especiales de los municipios afectados como ha puesto de manifiesto esta Institución, pues una importante demora en disponer de un plan que regule los espacios portuarios de Vigo y su Ría, pueden acarrear actuaciones que generen graves consecuencias medioambientales (07018811).

El segundo asunto está directamente referido al uso dado por algunas administraciones a la potestad de evaluar los planes y programas conforme a la Ley 9/2006. Es el caso de la ampliación del puerto Musel-Gijón.

Procedente de la Procuradora General del Principado de Asturias, la queja recoge una amplia oposición vecinal, y ciudadana en general, a la “segunda ampliación del puerto”, promovida por la Autoridad Portuaria. Fue admitida a trámite inicialmente para una indagación preliminar, dado que pese a los indicios manifiestos de importantes impactos a los recursos naturales, lo cierto es que no parecía haber infracción de las leyes por la Administración. Es decir, y a título de ejemplo: no cabe calificar la solicitud de la Administración portuaria a la de costas de afectación a usos portuarios de zonas hasta el momento no adscritas al puerto como “saltarse la Ley de Costas” ni “desproteger” las

costas. Por otro lado, la pérdida de valiosos e irreemplazables espacios naturales a favor de la creación de recursos portuarios lleva consigo un impacto que requiere evaluación, intensa y profunda dada la virtual irreversibilidad de la pérdida. Hubo declaración de impacto ambiental (enero de 2004) y por lo demás estaba anunciado recurso contencioso-administrativo contra la autorización municipal de la explanación. Pero la indagación llevó a considerar que la decisión de la Secretaría General para la Prevención de la Contaminación y el Cambio Climático, de no someter a procedimiento de evaluación de la Ley 9/2006, se encontraba a nuestro juicio sin justificar. El órgano dice basarse en que "no se observan efectos significativos en el medio ambiente por la aplicación del Plan [actualización del plan de utilización de espacios portuarios del Puerto de Gijón] que no puedan ser considerados en la posterior tramitación ambiental de los proyectos de desarrollo, en aplicación del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de evaluación de impacto ambiental". Es decir, según la Secretaría General como los proyectos concretos serán evaluados conforme al RDLg, no procede la evaluación estratégica del conjunto.

Pues bien, esta Institución considera que tal modo de razonar es directamente opuesto a la finalidad de la Ley 9/2006, es decir la de ponderar "los efectos ambientales en el caso de las tomas de decisión de las fases anteriores a la de proyectos" y "actuar de una forma estratégica en tales fases". Con la razón aducida para no evaluar se está soslayando el "informe de sostenibilidad ambiental", instrumento a través del cual se identifican, describen y evalúan los probables efectos significativos sobre el medio que puedan derivarse de la aplicación del plan, así como las alternativas razonables, incluida la alternativa cero (no realización). Y ello pese a que ha quedado alegado, por lo menos: Que se deberían definir las actuaciones a realizar en la ocupación para poder evaluar sus efectos (según la Dirección General de Costas); que hay posible afección, aunque poco importante y de reducida extensión, a algún hábitat natural (según la Dirección General de Recursos Naturales y Protección Ambiental, del Principado de Asturias); que la actuación afecta en su práctica totalidad a un área del Plan de ordenación del litoral asturiano, que mantiene una cierta naturalidad que tiende a proteger; incluso se ha alegado como deseable la búsqueda de un emplazamiento alternativo (Dirección General de Calidad Ambiental y Obras Hidráulicas del Principado de Asturias, Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Asturias); la actuación implica la modificación de las normas subsidiarias del Planeamiento de Carreño, con cambio de calificación de suelo de protección de costas a sistema general portuario, lo que requeriría evaluación ambiental; y lo más grave, ni siquiera se especifican ni justifican los usos de la zona, ni se considera la existencia en las proximidades de núcleos de población consolidados, ni la inmediata proximidad de las playas de Peñamaría y Xivares (municipio de Carreño).

Esta Institución solicitó de la Administración portuaria un parecer razonado acerca de cómo ponderar –sin evaluación estratégica– los efectos ambientales en la toma de decisión en fase anterior a la de proyecto y sin informe de sostenibilidad ambiental, o sea sin identificar, describir ni evaluar los probables efectos significativos sobre el medio que puedan derivarse de la aplicación del Plan, incluida la alternativa cero. La Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental consideró que el Defensor del Pueblo hacía una interpretación de la frase "no se observan efectos significativos en el medio ambiente por la aplicación del Plan que no puedan ser considerados en la posterior tramitación ambiental de los proyectos de desarrollo, en aplicación del real decreto legislativo de evaluación de impacto ambiental" entendiendo que significa que "como los proyectos

concretos serán evaluados conforme al real decreto legislativo, no procede la evaluación ambiental estratégica del conjunto". Esta Institución ha de manifestar su profunda discrepancia con el parecer del órgano administrativo, y ve confirmada su opinión inicial de que es opuesto a la finalidad de la Ley 9/2006, es decir que no se han ponderado los efectos ambientales en la decisión sobre una fase anterior a la de los proyectos, ni se ha actuado de forma ambientalmente estratégica en la fase de aprobación del Plan de utilización de los espacios portuarios (PUEP).

La razón es ahora de formulación muy simple: la evaluación ambiental estratégica de la incorporación a la zona de servicio del puerto de 32,4 ha, objeto de la actualización del plan de utilización de espacios portuarios, no es posible porque (en palabras de la propia Administración) "estas actuaciones no están definidas". Dicho de otro modo, se ha sometido al órgano ambiental un plan de usos que sólo los concreta en "determinadas áreas", mientras que "no define los usos concretos de la zona, al no conocerse en el momento de la redacción del plan". Aún más simple, estamos ante un plan de usos desconocidos, y ése ha sido el objeto de la decisión de la Secretaría General, cuando considera innecesario someter la "actualización" del PUEP a evaluación ambiental estratégica.

En opinión de esta Institución, un Plan de usos que no define estos no merece tal calificación pues no se ha evaluado estratégicamente la incorporación a la zona de servicio del puerto sin destino definido de una gran superficie. La investigación hubo de cerrarse por la interposición de un recurso contencioso-administrativo, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 17.2 de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo.

No obstante, esta Institución prepara en estos momentos una información especial acerca de la planificación portuaria, la de servicio y la urbanística primordialmente (07018919).

14.5. Aguas continentales

En el año 2008 las circunstancias derivadas de la sequía, por un lado, y los años de investigaciones por el Defensor del Pueblo en materia de aguas continentales, por otro, aconsejaron la redacción de un informe monográfico sobre la cuestión, actualmente en elaboración.

Mencionamos por tanto aquí solamente los principales capítulos, tratados con motivo de la tramitación de diversas quejas, que se desarrollarán con la extensión apropiada en el citado informe monográfico, como son los referidos a: aprovechamientos municipales sin concesión (06034968, 07031453 y 07034461); aprovechamientos ilegales durante años sin sanción (9708529); ejercicio por las confederaciones hidrográficas de sus potestades de control del cumplimiento de las condiciones de la concesión de agua (06017181, 07020981, 07022996, 07036041 y 07022996); necesidad de evaluar en el procedimiento de otorgamiento de concesiones de todas las posibles afecciones a captaciones anteriores (07036041); verificación por el organismo de cuenca de los hechos denunciados (9708529); disconformidad con las condiciones en que son reconocidos los derechos sobre aguas privadas procedentes de pozos o galerías (07030282 y 07030300); solicitudes de aprovechamiento de aguas, previa declaración de agua mineral, para ser embotellada

y vendida (08010035); comunidades de regantes que consideran no estar sometidas a la supervisión de esta Institución por no constituir una administración pública, juicio erróneo y preocupante (08002780); distribución del agua entre los comuneros y respeto a la condición jurídica de comunero y su definición (06044999, 08002456, 08017196, 07033665 y 07034530); vertido de aguas residuales no depuradas por viviendas o núcleos urbanos que persisten en el tiempo (0208605, 0306678, 06047508, 07011707, 08008667 y 08008852) y urbanizaciones ilegales (06037545, 06044137, 07007799 y 08014131); actividad sancionadora de los organismos de cuenca a menudo poco eficaz, con contaminación de aguas impune durante años o con un coste que resulta rentable al infractor (07015422); la cuestión de a quién corresponde el control, dentro de la tramitación de la autorización ambiental integrada, de la ejecución de las actuaciones con efectos sobre el agua (06049852); anulación por los tribunales de sanciones impuestas por las confederaciones hidrográficas al estimar insuficientes las pruebas de cargo aportadas en la instrucción del procedimiento (07025195 y 0418652); retrasos en resolver expedientes y recursos (06033824, 06034968, 07021008, 07031854 y 08017791); la condición de interesado en el procedimiento sancionador (0302098 0426148, 0413637, 07026851, 07006355 y 08017822).

La anterior relación de cuestiones objeto del informe monográfico en curso da idea del tipo de problemas existentes en este campo.

14.6. Prevención y gestión de residuos

El alto porcentaje de residuos depositados en vertederos inadecuados ha motivado la apertura de investigaciones de oficio ante diferentes Comunidades Autónomas (Generalitat Valenciana, Gobierno de Canarias, Junta de Galicia, Junta de Castilla y León, Región de Murcia) con objeto de conocer la situación actual de estos (08012512, 08012576, 08012579, 08012580 y 08012582).

En este sentido debe reseñarse que siguen planteándose quejas por la falta de contenedores que permitan la recogida selectiva de residuos domésticos (papel, vidrio, envases ligeros) o la no existencia de puntos limpios donde poder depositar aquellos otros residuos como son los aceites, los pequeños electrodomésticos, muebles, pilas usadas, termómetros de mercurio, medicamentos, etcétera. En estos casos la Institución sugiere a las administraciones que instalen contenedores y puntos limpios e informen debidamente a los ciudadanos sobre su uso, para facilitar la reutilización y reciclaje de residuos mediante una recogida selectiva lo más amplia posible. No obstante, algunos Ayuntamientos confunden muchas veces sus obligaciones en esta materia, como en el caso de acumulación de botellas y latas en las inmediaciones de unas instalaciones deportivas. La respuesta municipal fue que los contenedores para envases ligeros de conformidad con una orden autonómica debían instalarse en el casco urbano y el centro deportivo se encontraba en el extrarradio, una zona rural. El Defensor del Pueblo ha tenido que recordar a la Corporación local que la obligación de disponer de determinados contenedores en ciertos lugares del municipio, predominantemente urbanos, no significa que se prohíba disponerlos en otros, si resulta conveniente o aconsejable, lo que sin duda ocurre en un centro deportivo donde confluyen personas que consumen productos envasados (06046656-01 y 08017636).

Asimismo seguimos detectando que en solares abandonados, ubicados tanto en el centro de las ciudades como en la periferia, se depositan ilegalmente residuos y se acumula basura sin ningún tipo de control, convirtiéndolos en auténticos vertederos ilegales. Es frecuente que las administraciones no aporten soluciones con prontitud a este problema, sino que las proponen para el futuro, condicionándolas en algunos casos a la modificación del Plan General de Ordenación Urbana (en adelante, PGOU). Un ayuntamiento debe buscar soluciones que permitan mantener la zona en condiciones razonables, libre de basuras y suciedad, en un plazo menor que el que implica su transformación en zona verde (08012122, 08017075, 07010415 y 07013203).

Por último, aludimos a las quejas vecinales por las plantas de tratamiento de residuos que producen mal olor y otras molestias. Tenemos como caso paradigmático el del Parque Tecnológico de Valdemingómez (Madrid) con zonas habitadas cercanas. El complejo de instalaciones se dedica al tratamiento y eliminación de las más de 4.000 toneladas diarias de residuos sólidos urbanos que genera el municipio de Madrid y dos limítrofes, Rivas-Vaciamadrid y Arganda del Rey. Esta gran infraestructura, con el crecimiento urbanístico de Rivas-Vaciamadrid, Vicálvaro, Santa Eugenia y el desarrollo del PAU de Vallecas, se encuentra tan próxima a las zonas residenciales que sus habitantes lógicamente padecen olores desagradables. Desde 2003 el Defensor del Pueblo ha intervenido ante el Ayuntamiento de Madrid en numerosas ocasiones, retomando la investigación ante la insistencia de los vecinos pero finalmente concluyéndola porque el Ayuntamiento tenía previsto acometer importantes mejoras en las instalaciones, que pretendía finalizar en 2007 y que, según la información municipal, permitirían eliminar malos olores, reducir en 300.000 toneladas las emisiones de CO_2 y producir 34 millones m^3 de biogás. Desde 2005 el Ayuntamiento ha ido realizado mejoras en las instalaciones de los tres centros de tratamiento (Las Dehesas, La Paloma y Las Lomas), al objeto de llegar en 2007 al "vertido cero" de materia orgánica en el Vertedero de Cola, que exigen las directivas comunitarias y mejorar las condiciones del entorno, sobre todo en lo atinente a olores. Pero en 2008 esta Institución ha recibido un aluvión de quejas de vecinos de Rivas-Vaciamadrid y del PAU de Vallecas, quienes insisten en que los malos olores continúan y en que las obras proyectadas por el Ayuntamiento para evitarlos no se han terminado. Esta Institución considera que este problema se inscribe en la categoría de las afecciones de las grandes infraestructuras sobre viviendas cercanas, no bien resuelto en nuestro ordenamiento jurídico pese a plantear numerosos conflictos. Lo habitual es que en sus inicios la infraestructura se sitúe lo suficientemente alejada de las poblaciones más próximas, las cuales con el tiempo se desarrollan urbanísticamente, cuyos ayuntamientos autorizan la construcción de viviendas muy cerca de la infraestructura sin tener en cuenta las molestias que ésta generará a sus futuros habitantes. Por otra parte, la Administración titular de la infraestructura tampoco hace nada por evitarlo (ni propone la modificación del PGOU ni lo impugna). Mientras, la infraestructura también crece porque aumenta la población, aumentando también los impactos.

La coordinación y acompasamiento de los instrumentos jurídicos que inciden en un mismo territorio prácticamente no existe y es ahí donde reside el problema. Una vez que se han construido, vendido y habitado viviendas en las cercanías de unas instalaciones como las de Valdemingómez, que trata una enorme cantidad de residuos, cualquier solución plantea problemas de distinta índole, porque lograr que una depuradora o una planta

de tratamiento de residuos o una incineradora produzcan olor cero es prácticamente imposible por mucha tecnología que incorporen. Sin duda, se pueden y se deben minimizar las afecciones mediante mejoras tecnológicas y medidas correctoras de toda clase. Pero eso no es suficiente para garantizar una vivienda digna si ésta se sitúa en sus inmediaciones. Lo apropiado es ordenar el territorio de manera que las infraestructuras de estas dimensiones cuenten a su alrededor con zonas (cuya extensión dependerá de la concreta actividad y sus específicas afecciones) en las que no se pueda utilizar el suelo para edificar viviendas, cabalmente servidumbres o reservas de suelo (08006264, 08015560, 08015593, 08015611, 08015627, 08015650, 08015712, 08015737, 08015856, 08016366, 08017687, 08017799, 08018630, 08018787, 08018807, 08019390 y 08024178).

14.7. Contaminación acústica

En esta materia destacamos los generados por las actividades siguientes: a) las obras públicas; b) las infraestructuras de transporte; c) la limpieza viaria y la actividad de carga y descarga de mercancías en la vía pública; d) la celebración de fiestas populares y la actividad denominada vulgarmente "botellón".

a) La mayoría de los problemas suscitados por las obras públicas vienen motivados por el ruido nocturno. Por ejemplo, la construcción de nuevas líneas de metro o de ferrocarril, que pueden ocasionar contaminación acústica a las viviendas cercanas a las obras, llegando incluso a impedir el merecido descanso a sus ocupantes durante largos períodos de tiempo. Generalmente, los ciudadanos que sufren estas situaciones suelen acudir a esta Institución tras haber realizado múltiples denuncias ante las administraciones competentes. Ante la falta de soluciones inmediatas y eficaces, buscan que esta Institución intervenga para que se agilicen los trámites y las acciones necesarias para recuperar la normalidad. En estos supuestos la información al vecindario es primordial (06051558, 08014797 y 08015219).

b) Otras veces son los medios e infraestructuras de transporte los causantes o el origen de la contaminación acústica. En 2008 se ha recibido un número considerable de quejas en las que se ha puesto de manifiesto las molestias por ruido, ocasionadas por los autobuses urbanos debido a que algunas calles se han transformado en improvisados intercambiadores, donde se estacionan los vehículos en doble fila durante un lapso considerable de tiempo con los motores encendidos mientras los conductores reponen fuerzas y esperan nuevos viajeros. En estos casos el Defensor del Pueblo ha tenido que recordar a los ayuntamientos implicados que, de conformidad con el artículo 25 de la Ley 7/1985, reguladora de las Bases del Régimen Local, ellos son los órganos encargados de la ordenación del tráfico de vehículos y de personas en las vías urbanas, así como los que deben prevenir, vigilar y corregir la contaminación acústica con el fin de que las molestias sean mínimas; si el impacto acústico es excesivo e innecesario para el buen servicio, los residentes tienen derecho a que se reduzca. Finalmente, en algunas de las investigaciones se ha terminado sugiriendo a las entidades locales que evalúen la contaminación por ruido, humos y olores soportada por las viviendas afectadas y conforme a los resultados obtenidos adopte las medidas (correctoras o cautelares) que se precisen, a fin de proteger el derecho de los ciudadanos a vivir dignamente disfrutando de un ambiente adecuado y viendo protegida su salud (05030337, 08003680, 08013790, 08013830 y 08014609).

Otros casos relevantes se refieren al ruido generado por la actividad ferroviaria. De entre las quejas recibidas este año merecen una especial mención las formuladas contra los trenes de transporte de arrabio que circulan entre Avilés y Gijón, que ha dado lugar a una investigación todavía en curso (07008395).

Asimismo merece citarse también el caso de la estación de contenedores de Silla (Valencia), objeto de investigación en curso donde, al parecer, se está cargando sobre los ciudadanos contribuyentes, y no en el sistema ferroviario, administrador, transportista, usuarios del tren, el coste de rectificar los impactos acústicos (07004947).

Un año más hemos de referirnos explícitamente a la contaminación acústica generada en los aeropuertos. Examinaremos tres casos por separado.

En primer lugar haremos referencia al ruido generado por los aeropuertos de Barajas y El Prat, y a la elaboración de mapas. Aunque en este supuesto los problemas son numerosos, nos referimos sólo a uno de ellos, el del trámite de información pública.

El Defensor del Pueblo recomendó a la entidad pública que garantice el ejercicio de los derechos al acceso a la información ambiental y a participar en la toma de decisiones públicas mediante el trámite de información pública a través de una concepción distinta de la escrupulosamente formal, pues no cabe hacer alegaciones sin antes conocer el objeto sobre el que alegar. Si hay períodos en que el trámite es virtualmente desnaturalizado, y los períodos vacacionales lo son, en España especialmente los meses de julio y agosto, debe elegirse otro momento más apropiado para la apertura del trámite. Las normas que sustentan tal proceder son justamente las que instituyen los derechos al acceso a la información ambiental y a participar en la toma de decisiones mediante el trámite de información pública, basadas en los artículos 9 y 105 de la Constitución. Las alegaciones sólo pueden presentarse previo estudio, y éste sólo es posible previo acceso a la documentación; para todo esto hace falta tiempo, ya que los ciudadanos no han de ser especialistas y requieren más tiempo que los expertos para entender la documentación técnica y localizar la que es de su interés (07021230).

El segundo punto es el del ruido asociado a la determinación de las rutas aéreas. Tomamos, por ejemplo, el caso del aeropuerto de Barajas. Se reciben numerosas quejas por incumplimiento de rutas aéreas sin que la Administración aeronáutica y aeroportuaria parezcan reaccionar a criterio de los afectados. La Dirección General de Aviación Civil informa a esta Institución que abre los oportunos expedientes sancionadores, que en 2007 han sido 208. A esta Institución le interesa conocer cuál ha sido su curso, es decir, cuántos han sido resueltos, y de éstos cuántos concluyeron con resolución sancionadora, y a su vez, cuántas sanciones son hoy firmes y ejecutivas, referido todo ello a desviaciones de trayectoria. Esta información está pendiente en la fecha de redacción de la presente memoria anual.

La Administración aeronáutica y aeroportuaria conoce el criterio de esta Institución acerca de la situación ambiental del entorno afectado por las operaciones aeronáuticas desarrolladas en el aeropuerto de Barajas, pues sigue siendo patente el excesivo impacto acústico que genera. En este caso resulta ilustrativo de esta situación, el que haya tenido que procederse al aislamiento acústico de nada menos que 12.424 viviendas situadas en el entorno de dicho aeropuerto, lo que por otro lado sólo garantizaría el cumplimiento de los niveles de inmisión acústica en el interior de las viviendas, si bien el remedio

para los espacios exteriores, jardines, calles, parques y espacios públicos abiertos, sigue siendo una cuestión desconocida para esta Institución (08000297, 07004253, 08009864, 08011119, 08012415, 08012417, 08012454, 08012481, 08012619, 08012623, 08012987, 08014023, 08014024, 08014025, 08014026, 08014031, 08014036, 08014040, 08014042, 08015800 y 08017947).

En tercer y último lugar, esta Institución llama la atención sobre la estimación por el Tribunal Supremo del recurso de varios vecinos de un barrio de la localidad madrileña de Algete (Madrid), afectados por el ruido que causan las aeronaves al aterrizar en el aeropuerto de Barajas, al considerar que éste vulnera su derecho a la intimidad domiciliaria, doctrina de significativa importancia para la resolución de este problema (05010726, 05015430; también 0217161 y 0021464).

c) No podemos dejar de mencionar en este apartado aquellas actividades que forman parte de lo cotidiano en nuestras ciudades, como son la limpieza viaria (08004943, 08007964, 08008914, 08009199, 08011595 y 08013699) y la carga y descarga de mercancías en la vía pública (07001880, 07021911, 07025904, 07028922, 08006557 y 08012474). De las investigaciones desarrolladas por esta Institución en relación con estos problemas se deduce una cada vez mayor implicación de las entidades locales en la lucha por conseguir ciudades menos ruidosas. Un ejemplo de ello, aunque por el momento sea poco representativo, es la introducción de flotas de camiones eléctrico-híbridos, generadores de un menor impacto acústico. No obstante todavía existen ciertos comportamientos de algunos ayuntamientos poco acordes con la lucha por rebajar los niveles acústicos.

d) Por último, nos ocupamos como en informes anteriores, de los ruidos que produce la celebración de fiestas populares y la concentración en las calles de un número significativo de personas, esencialmente para consumir bebidas, principalmente alcohólicas.

A juicio de esta Institución, este es un problema que lejos de desaparecer parece ir en aumento. De hecho, es habitual que las fiestas patronales generen este tipo de problemas. Estos hechos han sido objeto de numerosas investigaciones, en las que se ha tenido que recordar a los ayuntamientos que las molestias ocasionadas no son imposibles de evitar y que la vida en los aledaños de las fiestas o donde habitualmente se realizan los llamados 'botellones' no pueden convertirse para los vecinos en una incomodidad intolerable que han de resignarse a soportar. Por ello, las administraciones deben valorar si las medidas adoptadas han sido eficaces y suficientes para solucionar los problemas denunciados o, en su caso, plantearse el solicitar a otras administraciones la asistencia que precisen para el eficaz cumplimiento de sus tareas, si consideran que no disponen de los suficientes medios materiales o personales. En ocasiones, se sugiere a las corporaciones locales que busquen el máximo equilibrio entre la natural algarabía, propia de las festividades locales, y el derecho de los vecinos de poder habitar dignamente sus viviendas (06005207, 06010218, 06018665, 06031304, 06037061, 06039699, 06040622, 06046541, 07011621, 07014915, 07022936, 07023537, 07027742, 07030406, 07035657, 08000245, 08001310, 08001704, 08003551, 08004226, 08008450, 08012494, 08014245, 08014158, 08014159, 08014447, 08014880, 08015537 y 08015680).

14.8. Aeropuertos, carreteras y ferrocarriles

Al margen de los problemas de contaminación acústica generados por la actividad aeroportuaria, existen otros indirectamente relacionados con ellos. A este respecto, hemos expuesto en anteriores informes y monografías el criterio de esta Institución para la ordenación urbanística en el entorno de los aeropuertos. Traemos a colación como ejemplo de este tipo de problemas el caso de la denegación de la aprobación definitiva del PGOU de Algete (Madrid).

La irregularidad, según se desprende de la queja, formulada por el propio Ayuntamiento, consiste en aplazar indefinida e injustificadamente la aprobación definitiva de unos sectores del Plan general, durante meses, y sin señal de qué trámites o actuaciones han de realizarse para obtenerla. La queja mencionaba y documentaba algunos motivos de aplazamiento: estar tramitándose la Evaluación de impacto ambiental sobre los ámbitos incluidos en una Zona de especial protección para las aves (ZEPA) y, en el caso del Sector A-7, por la afección acústica determinada en la "huella sonora" entonces en vigor correspondiente a la ampliación del Sistema Aeroportuario de Madrid. Por el contrario la Dirección General de Aviación Civil adujo que no existió afección acústica que limitase el uso del suelo en los ámbitos de Suelo urbanizable no programado. La Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Comunidad de Madrid y su Comisión de Urbanismo informaron favorablemente la subsanación de deficiencias que determinaron el aplazamiento.

Parece entonces que el aplazamiento se mantiene hasta que se defina la situación acústica efectiva y las medidas correctoras a aplicar, cuando sin embargo se trata de una situación acústica generada por el aeropuerto y no por el municipio, situación determinada mediante una decisión de la Comisión de Seguimiento de las Actuaciones de Ampliación del Sistema Aeroportuario de Madrid (CSAM), carente de competencias urbanísticas y de fuerza para instar una modificación de uso de suelo urbanizable, sin que la Administración aeroportuaria se haga cargo de los perjuicios, principalmente sobre el aprovechamiento urbanístico apropiable.

Esta situación se traduce, a juicio de esta Institución, en que el Ayuntamiento no puede ver aprobadas sus determinaciones urbanísticas; que será el Ayuntamiento, o probablemente los particulares, quienes habrán de hacer frente a la carga acústica, generada por un ruido que no producen ellos sino las aeronaves en su uso del aeropuerto. Es muy grave la confusión entre la 'definición de la huella de ruido' que es la determinación de un hecho físico y la imposición de gravámenes sobre terrenos, cabalmente, la imposición de servidumbres acústicas, que compete sólo al Consejo de Ministros mediante real decreto.

En consecuencia se sugirió a la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Comunidad de Madrid que se dirigiera inmediatamente al titular del aeropuerto para hacerle ver que es él, y no los demás, el responsable de la contaminación aeroportuaria, actual y previsible, y que sólo puede imponer cargas a los predios colindantes conforme a la ley. Asimismo se le informó de que, en opinión de esta Institución, la CSAM no está habilitada para imponer cargas ambientales no indemnizables. La Consejería competente no tomó en consideración lo expresado y esta investigación sigue en curso (07002978).

El ruido generado por el tráfico en determinados tramos de carreteras y viales también es objeto de quejas por los ciudadanos. En estos casos la Institución sugiere a la Administración concernida que realice un proyecto de asistencia, y en su caso de obras, con las disposiciones necesarias para determinar el nivel de contaminación, que ponga a disposición de los reclamantes la información resultante de las mediciones y que decida sobre la acción en consecuencia, preventiva, reductora y reparadora de los efectos adversos generados por el tráfico de la carretera (07036238 y 08000423 entre otras).

En cuanto a los impactos producidos por los ferrocarriles e infraestructuras asociadas, son numerosas las quejas por los ruidos y las molestias generadas por las obras de las líneas de alta velocidad, además de los problemas asociados a la evaluación de impactos ya tratados antes, y a daños en viviendas (08045836, 08011090, 08001854 y 08024328).

14.9. Actividades clasificadas

Las quejas encuadradas en este apartado destacan, como en años anteriores, por la variedad de supuestos que los ciudadanos plantean, consecuencia de la variedad de tipos de "actividades clasificadas" y de la toma de conciencia por los afectados que no consideran aceptable padecer determinadas molestias, pues suponen una transgresión de las normas y una vulneración de los derechos fundamentales, a la intimidad personal y familiar, a la protección de la salud y a una digna calidad de la vida, partes en suma del derecho a disfrutar de un ambiente adecuado.

En estos casos la Institución, recomienda a las administraciones concernidas que informen con todo género de detalles a los ciudadanos afectados del objeto de los proyectos, de los beneficios que de ellos se puedan desprender para el conjunto social y de las medidas que adoptarán para resolver los problemas que pueden derivarse de su ejecución (07002603, 08013583, 08013360, 08013675, 08013768, 08013672, 08013670, 08013669 y 08017041).

Otro foco de molestias de difícil solución, y que es objeto de quejas, lo conforman los grupos de personas que a altas horas de la madrugada se aglomeran a la salida de los locales de ocio. La respuesta municipal suele ser confusa, bien porque afirma no contar con cobertura normativa para actuar sobre tales comportamientos o porque, simplemente, no lo consideran un problema de ruido sino de seguridad ciudadana.

La Institución considera que los ayuntamientos han de ocuparse de regular la responsabilidad de los titulares de los locales de ocio y exigirles una participación activa en la prevención y, en su caso, solución de este problema. Igualmente recomienda la realización de campañas de concienciación dirigidas a los ciudadanos, clientes de estos locales, para que actúen cívicamente, evitando conculcar el derecho al legítimo descanso de los vecinos afectados (06007496, 07033497 y 07036089).

Destacamos también ciertas quejas sobre las molestias originadas a los vecinos por la instalación de terrazas y veladores en la vía pública. Las corporaciones locales deben ser conscientes de que la instalación de terrazas en las proximidades de viviendas ocasiona

incomodidad a sus moradores y de que la obtención de una licencia para su instalación no autoriza a su titular a generar contaminación acústica.

La particularidad de estas instalaciones estacionales ocasiona frecuentemente que los interesados, impotentes después de haber padecido las molestias, se dirijan a esta Institución con el propósito de que en los años siguientes no vuelva a repetirse la situación. Además, la incorrecta adecuación a la normativa ambiental provoca exceso de mobiliario instalado, utilización de la vía pública como almacén, ubicación de residuos, ocupación de superficie mayor a la autorizada y no retirada del mobiliario a la hora del cierre. Todo lo anterior es fuente de incomodidad al tránsito de los viandantes, agravada para las personas discapacitadas y vehículos, y constituyen un obstáculo para la actuación de los servicios de emergencias (06013686, 06014725, 07014157, 07019459, 07022775, 08011046, 08013301, 08014090 y 08014694).

En algunos casos la Administración parece ignorar que en estas actividades no es suficiente con disponer de licencia sino que además, y sobre todo, la actividad real debe ajustarse estrictamente a ella. Tampoco es suficiente la apertura de expedientes sancionadores ni, en su caso, la imposición de multas sino que el efecto primordial de tales medidas es obtener la material regularización de la actividad a sus condicionantes; y si ello no va a ser posible con razonable prontitud y eficacia, es preciso adoptar medidas provisionales o cautelares. El Ayuntamiento tiene la obligación de suspender inmediatamente como medida cautelar urgente la actividad foco de molestias, y su cierre provisional en consideración a los intereses públicos afectados, ordenando incluso si fuera preciso el desalojo de los locales (0101733, 0307436, 0426299, 05029157, 05035239, 06018055, 07006325, 07018517 y 07034687).

En otros supuestos muchos establecimientos, algunos de gran relevancia, que se encuentran en situación irregular durante largos períodos de tiempo ejerciendo la actividad sin licencias ambientales y generando incomodidad en la zona, gozan de una patente permisividad por parte de la Administración. Varios son los casos en los que ésta reconoce la falta de licencia para ejercer la actividad y que, sin embargo, prosigue la situación irregular durante años sin medidas correctoras.

Por otro lado, no es posible dar cuenta de la variedad de supuestos conocidos, que incluyen quejas por malos olores de explotaciones ganaderas, instalaciones ilegales de cría de animales, entre otros, que incumplen las condiciones higiénico-sanitarias, carecen de una gestión adecuada de residuos ganaderos o que emiten un ruido excesivo (06000858, 06040008, 06007255, 07007892, 08019460, 08008453, 06000858, 06040029, 06011896, 07007892, 07013239 y 07024116).

Un supuesto destacable es el de los malos olores, ruidos y vibraciones ocasionadas por una estación de bombeo de aguas residuales (EBAR) situada junto a un núcleo de viviendas. Esta Institución tuvo que indicar al Ayuntamiento que el artículo 10 de la Constitución dispone que la dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social y que, si bien el interés general debe prevalecer sobre el particular, esto no implica que en todos los casos esos ciudadanos deban verse limitados en el ejercicio de sus legítimos derechos fundamentales. Finalmente el Ayuntamiento aceptó parcialmente las recomendaciones de esta Institución (05020442).

En otro orden de cuestiones es de reseñar una larga investigación, iniciada ocho años atrás, ante la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura y ante el Ayuntamiento de Navalmoral de la Mata (Cáceres), con motivo de las molestias generadas a los vecinos por varios locales de ocio nocturnos ubicados en la citada localidad extremeña.

En el año 2000 se sugirió a la Administración local concernida la suspensión cautelar inmediata de las actividades generadas por los locales objeto de reiteradas denuncias. Tras una ardua y compleja comunicación con dicho Ayuntamiento, se aceptó y puso en práctica la sugerencia formulada, mediante un Decreto de la Alcaldía de fecha 6 de mayo de 2008, por el que se ordenaba el cese inmediato de las actividades generadoras de ruido (0000946).

14.10. Líneas de alta tensión y telefonía móvil

A lo largo de 2008 se constata una considerable reducción de las quejas en este campo, al ceder la columna social en relación con la contaminación electromagnética, habida cuenta de que cada vez se dispone de mayor información sobre los campos electromagnéticos y su posible incidencia en la salud.

En este sentido son significativas las conclusiones del informe sobre radio frecuencias y salud (2007/2008), elaborado por un Comité Científico patrocinado por la Fundación General de la Universidad Complutense de Madrid, en las que se pone de manifiesto que los niveles de exposición de la población española a estos campos electromagnéticos son extremadamente bajos pues los límites medidos son inferiores a los establecidos como seguros, por lo que la percepción negativa de las emisiones, comúnmente admitidas por la ciudadanía, no se corresponde con la evaluación científica constatada. No obstante, siempre se recomienda un uso racional de los terminales telefónicos.

Ahora bien, tanto en materia de telefonía móvil como en los supuestos de líneas de alta tensión, todavía se reciben quejas sobre las instalaciones de esta naturaleza que no disponen de todos los permisos requeridos normativamente, constatándose además que algunos ayuntamientos no actúan con la diligencia requerida en la apertura de procedimientos sancionadores ante lo que constituye una manifiesta infracción urbanística (06038964 y 07012940).

15. URBANISMO Y VIVIENDA

15.1. Urbanismo

En primer lugar, hay que indicar que muchas cuestiones urbanísticas ya han sido avanzadas en el apartado sobre medio ambiente, aunque algunas van a ser tratadas de nuevo en este apartado.

Un aspecto a reseñar con relación a la problemática del urbanismo y la ordenación del suelo, a modo de enfoque general, es el distanciamiento y la pérdida de confianza de los ciudadanos con respecto a las administraciones competentes en esta materia, sobre

las que planea una sospecha generalizada de corrupción, injustificada en la mayoría de las ocasiones, pero objetivamente fundada en demasiados casos.

Por tanto, las administraciones deben plantear como objetivo prioritario la recuperación de la autoridad y la confianza de los ciudadanos en esta compleja materia y, a partir de ello, proponer las medidas apropiadas para mejorar el marco de desarrollo del urbanismo.

La reconstrucción de la confianza de los ciudadanos en los responsables municipales y de la Administración autonómica, en los arquitectos, ingenieros, técnicos en general y asesores de la Administración, esto es, el conjunto de personas que asumen competencias de información y decisorias sobre los usos del suelo y sus consecuencias, pasa por recuperar una buena orientación en la planificación, más claridad en la gestión, mayor rigor en la verificación y comprobación, y una eficaz tramitación de los procedimientos previstos para restituir la legalidad urbanística una vez vulnerada. Tales son, a grandes rasgos, los postulados de cuanto sigue.

En todo caso, hay que recordar que el trabajo de esta Institución va dirigido a que se lleve a cabo una correcta aplicación práctica de los mecanismos existentes de planificación (predeterminación de la asignación de usos del suelo), gestión (asignación de aprovechamientos e inicio de ejecución) y control, y disciplina (verificación del ajuste y rectificación del desajuste de la realidad a lo deseado), en el desarrollo del urbanismo, antes que a la proposición de reformas de más amplio alcance, cuya elaboración deben asumir las administraciones.

15.1.1. Planeamiento urbanístico

En los últimos años el concepto de desarrollo sostenible emerge como elemento fundamental de la planificación urbana. Esta Institución considera sobre este particular que es preciso utilizarlo no dando por sentado que todo desarrollo es sostenible ni que en todo y siempre ha de haber desarrollo, o bien admitiendo que es también desarrollo preservar masas arbóreas de excavaciones y obras de cimentación. Por tanto el desarrollo como la sostenibilidad son bidireccionales y el concepto de los dos términos fundidos no puede aplicarse en sentido único.

Ahora bien, aceptándolo como herramienta, es una necesidad reconocida aplicar el concepto desarrollo sostenible como parte integral del planeamiento y del desarrollo urbano. Las consideraciones ambientales deben ser integradas en los procesos de toma de decisiones en los niveles de formulación de políticas, planes y programas. La mejora de la calidad del medio y la protección del patrimonio urbano y del entorno histórico y cultural dentro y fuera de las ciudades, deben perfilarse hoy como objetivos insoslayables que deben guiar la planificación urbanística. Sin embargo, lamentablemente, no siempre es así. En 2008 ha habido quejas individuales y colectivas precisamente por crecimientos que califican de desorbitados y actuaciones urbanísticas “desarrollistas” propias de un modelo de ciudad no sostenible. En estos supuestos las administraciones urbanísticas actuantes suelen ampararse en la autonomía municipal para justificar la decisión planificadora. Pero la potestad discrecional en que consiste la planificación del territorio no puede quedar exenta de control. El margen de apreciación que la ley otorga a la Administración mediante esta discrecionalidad, no es ilimitado ni significa que el planificador pueda

planificar libremente, pues tiene impuesta una serie de limitaciones, entre ellas las que derivan directamente de la ley, urbanística y sectorial.

15.1.1.1. Límites por razón del medio ambiente. Evaluación Ambiental Estratégica de los Planes

La obligación de someter los planes a evaluación ambiental estratégica constituye un límite a la discrecionalidad de la potestad de planeamiento municipal, impuesto por la Directiva 2001/42/CE incorporada a nuestro ordenamiento por la Ley 9/2006, de 28 de abril, de Evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente. En ella se dispone que los planes de urbanismo, de "ordenación del territorio urbano y rural o del uso del suelo", se sometan desde su inicio a un informe de sostenibilidad ambiental que, tras una fase de consultas a la cual puede concurrir el público, dará como resultado la elaboración de una memoria ambiental que se ha de tener en cuenta antes de la aprobación definitiva de aquél. La aplicación estricta de estas determinaciones, por definición debería contribuir a impedir la realización de proyectos urbanísticos insostenibles. También esta ley obliga a que se expliquen las razones de elección del plan en relación con las alternativas consideradas, y cómo se han tomado en consideración el informe de sostenibilidad ambiental y los resultados de las consultas habidas, lo que también limita la discrecionalidad de la Administración al redactar un plan.

El seguimiento de los efectos que en el medio ocasione la aplicación o ejecución del plan urbanístico servirá también para medir si esa discrecionalidad ha sido bien utilizada. Incluso la ley prevé la "alternativa cero", o sea tener en consideración la posibilidad de que no se apruebe el plan; así es cuando los efectos en el ambiente se prevén tales que la "alternativa cero" es la más razonable. Sentado lo anterior, para esta Institución es claro que la discrecionalidad de la Administración queda por completo limitada por las razones ambientales que se manifiesten en el proceso de formación del plan. No obstante, y a pesar de estas garantías legales, lo cierto es que una vez más hemos de propugnar que para que este límite ambiental opere con eficacia ha de exigirse que la evaluación estratégica tenga lugar en los inicios del proceso de elaboración del plan, además así lo requiere la ley.

Como venimos insistiendo en anteriores informes, es el avance de planeamiento urbanístico el que debe evaluarse ambientalmente antes de su aceptación o aprobación; y allí donde esta figura no exista, es preciso que la evaluación estratégica tenga lugar antes de la adopción de decisiones precisamente estratégicas. Los avances quedan incluidos, según el criterio de esta Institución, en la definición de la letra a) del artículo 2 de la Ley 9/2006: "conjunto de estrategias, directrices y propuestas que prevé una Administración pública…, no ejecutables directamente, sino a través de su desarrollo por medio de un conjunto de proyectos". Y es que un avance necesariamente contiene una opción estratégica, y aceptarla requiere una evaluación ambiental previa, evaluación que, por ello, es denominada "estratégica". Se trata, como dice la exposición de motivos de la Ley "de integrar los aspectos ambientales en la toma de decisiones de planes y programas públicos…, garantizar que las repercusiones previsibles sobre el medio ambiente de las actuaciones inversoras, sean tenidas en cuenta antes de la adopción y durante la

preparación de los planes y programas en un proceso continuo, desde la fase preliminar de borrador, antes de las consultas, a la última fase de propuesta de plan o programa".

Por tanto el avance debe ser evaluado antes de la aceptación, no cabe aceptación sin ella y, por tanto, a la admisión a trámite seguirán las consultas, la memoria del órgano ambiental y la toma en consideración de todo ello antes de la decisión administrativa estratégica de aceptarlo o rechazarlo, con publicidad de la información obtenida, que incluirá la llamada "alternativa cero", o sea la alternativa de no acometer el plan o programa urbanístico. La idea es que la evaluación ambiental no sea un "trámite" añadido a un plan ya decidido, sino el examen de si el plan (incluso desde que es un mero avance) es ambientalmente viable; o sea, se busca asegurar la posibilidad de que finalmente se decida no tramitarlo (07007963, 07015043, 07015920, 08001519, 08008759 y 08015726).

La propia Ley del Suelo 8/2007, y ahora el texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, que abreviamos TRLS 2008, contemplaba no sólo que los planes se sometan a evaluación de impacto ambiental, sino también la posibilidad de que se impugnen las evaluaciones ambientales de los planes de urbanismo con independencia de que se impugnen o no éstos, lo que también limita la discrecionalidad de la Administración al planificar.

15.1.1.2. Límites por razón de la protección del patrimonio histórico y cultural

Se constata en 2008 una creciente sensibilidad de los ciudadanos sobre la conservación y la preservación del entorno, por la frecuencia con que se solicita la intervención de esta Institución para exigir a las administraciones firmeza al planificar y ejecutar grandes operaciones urbanísticas, que pueden afectar a intereses colectivos como los que guarda el patrimonio histórico, cultural, arquitectónico o paisajístico. En este sentido, mencionamos aquí la sugerencia formulada en 2002, a instancia de una asociación para la Defensa de la Naturaleza, cursada al Ayuntamiento de Cáceres para que redactara un Plan Especial de Protección de Yacimiento Arqueológico "Cáceres el Viejo", al parecer gravemente amenazado por proyectos urbanísticos previstos en sus inmediaciones (9824004). Transcurridos más de cinco años, el Ayuntamiento aún no ha dado cumplimiento a dicha sugerencia, a pesar de que fue aceptada. Recientemente el Ayuntamiento ha comunicado a esta Institución que está tramitando la revisión y adaptación del Plan general municipal. En todo caso, sin olvidar la complejidad que entrañan los procesos de redacción y tramitación de los planes generales, ha de exigirse siempre a las administraciones públicas celeridad y agilidad.

La protección del patrimonio urbano y del entorno histórico y cultural ha de ser también un objetivo que guíe al planificador. También aquí destaca el número de quejas, por planificación de actuaciones urbanísticas que en caso de ejecutarse supondrían una agresión a bienes de valor, generalmente no económico, claro está, pero no por ello sin ningún otro valor tan digno de protección. En estos supuestos las administraciones urbanísticas también se amparan en la autonomía municipal para justificar planes muy destructivos. Reiteramos pues que esta postura no puede ser aceptada por el Defensor del Pueblo. La solución técnica en que se concrete la discrecionalidad de la Administración debe venir respaldada y justificada por los datos objetivos sobre los cuales opera, de

forma que cuando conste de manera cierta y convincente la incongruencia o discordancia de la solución elegida con la realidad física a que se aplica, debe sustituirse esa solución por la que resulte más adecuada a dicha realidad, que debe conservar aquellos entornos y edificaciones que por su antigüedad o valor histórico o estético constituyen singularidades que dotan a las ciudades o poblaciones donde se encuentran de personalidad propia, digna del máximo respeto y de su conservación al margen de todo proceso especulativo.

Destacamos aquí la queja formulada por un ciudadano para impedir que se implante un polígono industrial que afectará a toda una zona de gran interés cultural como es el conjunto de bienes de interés histórico y arqueológico de Numancia y los Campamentos del Cerco de Escipión, los Arcos de San Juan de Duero, el monte de las Ánimas, la Muralla de la ciudad, el propio río Duero, el Monasterio Templario de San Polo. En la actualidad la investigación se encuentra abierta a la espera de recibir todos los informes que se han requerido a las distintas administraciones con competencias en esta materia a las que, además, se ha solicitado una valoración sobre determinados informes emitidos por organismos de prestigio (08007888).

Asimismo, debemos mencionar la queja presentada por una asociación de amigos del Camino de Santiago que denunciaba distintas iniciativas impulsadas por algunos ayuntamientos que, a través de modificaciones en su planeamiento, pretenden ejecutar actuaciones urbanísticas que afectarán, según los comparecientes, de forma grave e importante al Camino de Santiago, bien cultural declarado por la UNESCO como Patrimonio de la Humanidad. Así, calificaban de atentado contra el Camino de Santiago francés a su paso por Galicia la pretensión de ejecutar un polígono industrial. Tras las actuaciones practicadas, esta Institución ha advertido que las administraciones mantienen posturas encontradas. Mientras el Ayuntamiento niega cualquier impacto del proyecto urbanístico en el trazado histórico del Camino de Santiago y dice que se han adoptado medidas para garantizar su protección integral, la Dirección General de Patrimonio de la Consejería autonómica ha adoptado otras medidas, encaminadas a impedir que se lleve a cabo ningún tipo de obra que pudiera afectar al patrimonio histórico. Esta Institución se ha visto obligada a cerrar la investigación al ser objeto el desarrollo urbanístico de un procedimiento judicial en trámite (07018093, 08019038).

Finalmente, aludimos a la actuación iniciada de oficio por la aprobación por el Ayuntamiento de La Pobla de Vallbona (Valencia) de un programa de actuación integrada (PAI) en cuyo ámbito, al parecer, se habían incluido el canal romano de Sagunto y otros restos arqueológicos de notable valor. En la actualidad las actuaciones se encuentran abiertas a la espera de recibir todos los informes que se han solicitado a las distintas administraciones con competencias en esta materia (08002380).

En todo caso esta Institución debe reiterarse en lo ya destacado en informes precedentes. Las administraciones no pueden ser ajenas a esta incipiente sensibilización social respecto a la preservación del entorno natural y urbano. Es necesario que el planeamiento urbanístico dé respuesta a estas inquietudes, en muchas ocasiones apoyadas por organismos de prestigio, como factor de estabilidad de un modelo de ciudad que cuente con el consenso de sus habitantes. La planificación debe adquirir la forma de proyecto integral, global y participativo, con una previsión del futuro deseable y unos objetivos concretos y atractivos que ilusionen a los ciudadanos por la ciudad. La participación es un aspecto básico en un plan de ciudad, pues deben tenerse en cuenta

los objetivos y proyectos formulados por los sectores sociales y así, poder establecer prioridades de manera clara y rigurosa.

Por tanto, las administraciones públicas deben tener en cuenta no sólo los deseos de preservación del entorno a los que anteriormente se aludía, sino cualquier otra inquietud manifestada por los ciudadanos, de manera que se incremente la participación pública, clave para el consenso social y la implicación ciudadana en el Plan. Es preciso, asimismo, que las administraciones públicas establezcan o mejoren sus relaciones con las entidades de participación ciudadana –asociaciones y agrupaciones de vecinos, plataformas de afectados, colectivos cívicos– a fin de obtener su cooperación en, por un lado, modernizar y mejorar la calidad de la vida de la ciudad estableciendo un objetivo común con el conjunto de agentes económicos y sociales; y por otro, en lograr criterios consensuados sobre la imagen futura de la ciudad o incluso de cada uno de los barrios que la integran, criterios que podrían incorporarse al Plan si se promoviese una elaboración o revisión.

En conclusión, resulta preciso comunicar públicamente la estrategia de una ciudad para que las entidades, los colectivos y las empresas con capacidad de intervención en el territorio hagan suyos los objetivos del plan, y para que la población se ilusione con un proyecto que represente un futuro prometedor (07016867, 07020175, 07029360, 08004285 y 08011926).

15.1.1.3. Tramitación de planes urbanísticos y territoriales. Obligación de recabar informe que acredite la suficiencia de recursos hídricos

No podemos finalizar el epígrafe dedicado al planeamiento urbanístico sin aludir, un año más, al alto número de quejas por la aprobación de instrumentos de planeamiento sin que haya quedado acreditada la suficiencia de recursos hídricos para satisfacer las nuevas demandas que, sin duda, generarán las futuras viviendas.

La Ley 8/2007, de 28 de mayo, del Suelo, estableció, en su artículo 15.3, que en la fase de consultas sobre los instrumentos de ordenación de actuaciones de urbanización, deberá recabarse el informe "de la Administración hidráulica sobre la existencia de recursos hídricos necesarios para satisfacer las nuevas demandas y sobre la protección del dominio público hidráulico". Dicho precepto estableció, asimismo, que estos informes "serán determinantes de la Memoria Ambiental" del plan emitida en el marco del proceso de evaluación estratégica. Es tal la preocupación que nos trasladan los ciudadanos, especialmente en aquellas comunidades autónomas donde este recurso natural escasea, que esta Institución ha decidido elaborar un informe monográfico en el que se analizará de forma pormenorizada, entre otros, el problema planteado en estas quejas que han aumentado de forma considerable en 2008.

Debemos además reiterar, al hilo de lo que ya apuntó esta Institución en el Informe correspondiente a 2007, que se ha perdido una gran ocasión para establecer de forma inequívoca el carácter vinculante del citado informe y fijar además el momento procedimental en el que resulta obligado obtenerlo. De esta forma se hubiera erradicado cualquier duda acerca de la posibilidad de aprobar planes urbanísticos sin garantía de disponibilidad de recursos, y desde luego se hubiese evitado una práctica muy habitual de ayuntamientos, consejerías y departamentos, como es ampararse en

estas lagunas para no condicionar las nuevas actuaciones urbanísticas a la obtención del citado informe (0413011, 0426292, 0426573, 05020510, 05031929, 06009604, 06038753, 07012494, 07016867, 08000538, 08002378, 08002926, 08007995, 08008592, 08011926, 08014838, 08015307, 08015423, 08015846 y 08019606).

15.1.2. Ejecución del planeamiento

Esta Institución viene resaltando desde hace años la excesiva burocratización y la lentitud procedimental que caracteriza a la Administración urbanística, problemas especialmente acentuados en los procesos de gestión y en los instrumentos equidistributivos. Así pues, debe ratificarse lo ya expuesto en otros informes sobre las deficiencias en la aplicación de los sistemas de ejecución urbanística históricos, con especial atención al sistema de compensación, máximo exponente de la gestión privada en el urbanismo español y que todavía hoy constituye el paradigma del desarrollo de los planes.

En efecto, un año más las irregularidades administrativas denunciadas por los ciudadanos hacen hincapié en los mismos problemas: los retrasos en tramitar tanto la constitución de las juntas de compensación como la adhesión de propietarios y la expropiación de los no adheridos al sistema; la resistencia de los ayuntamientos a aplicar la vía de apremio para exigir el cobro de las cantidades adeudadas a la Junta; retrasos y en algún caso incluso negativa a resolver los recursos formulados por los miembros de la Junta impugnando acuerdos adoptados en el seno de la Asamblea, etcétera.

En definitiva, a pesar del tiempo que lleva implantado este sistema de ejecución, los ayuntamientos continúan considerando la Junta de Compensación como un órgano de auto-administración constituido por los propietarios para su "gobierno" y, por tanto, ajeno a la vida municipal. Por ello, ha de insistirse una vez más en la necesidad de una intervención eficaz de las administraciones en facilitar los trámites internos de la propia Junta de Compensación, y garantizar la verdadera colaboración que se pretende con la aplicación de este sistema.

Pese al número de quejas recibidas, es justo resaltar los esfuerzos realizados por las comunidades autónomas para incorporar en sus normas mecanismos correctores de estas disfunciones, de mejora en la práctica del sistema de actuación y su adecuación a las demandas sociales, de regular las responsabilidades de la Junta y de los propietarios en ella integrados, con múltiples garantías y determinando, asimismo, sus obligaciones y las de la Administración en cuanto órgano urbanístico de control de aquélla. Puede afirmarse que la legislación autonómica ha venido a revisar la regulación estatal del sistema de actuación por compensación, en el sentido de simplificar y flexibilizar los mecanismos procedimentales. Es pronto, desde luego, para realizar una valoración general sobre la eficacia de las medidas introducidas en las leyes urbanísticas y si serán capaces de resolver los problemas detectados en la práctica, máxime cuando algunas de ellas llevan en vigor no más de dos años. Por ello, es aconsejable esperar a que el grado de implantación de estas leyes permita realizar una valoración de su incidencia y repercusión en la ejecución privada del planeamiento urbanístico (06051725, 07000163,

07026860, 07029753, 07031577, 08000286, 08000538, 08000789, 08002487, 08009751 y 08015223).

Destaca en 2008 el alto número de quejas de adquirentes de parcelas en urbanizaciones antiguas que, teniendo aprobado un instrumento de planeamiento, no se ejecutó conforme a sus determinaciones, o bien sólo se ejecutó parcialmente. En todos los casos los más perjudicados resultan ser los adquirentes de dichas parcelas y de las viviendas irregularmente construidas, dado que carecen, la mayoría de ellas, de un adecuado suministro de los servicios básicos, incluidos aquellos que prevé como obligatorios la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, y cuya prestación debe garantizarse en todo caso por los municipios. Esto les coloca en una posición de desigualdad con el resto de sus vecinos que sí disfrutan de esa prestación en condiciones normales. La inexistencia de servicios públicos básicos, las deficiencias en las infraestructuras y la insuficiencia de dotaciones en estas urbanizaciones, constituyen el principal objeto de las quejas. Se centran fundamentalmente en denunciar la actuación de las empresas promotoras que, una vez vendidas las parcelas, "desaparecen" sin ejecutar en su totalidad las determinaciones del plan y, por tanto, no finalizan las obras de urbanización, dejan calles y aceras sin pavimentar, alumbrado público sin instalar y toda clase de deficiencias en los servicios básicos, incluidos los de saneamiento y abastecimiento de agua, imprescindibles para que las edificaciones reúnan condiciones de salubridad y habitabilidad mínimas para el uso residencial.

En estos casos, las administraciones locales suelen atribuir toda la responsabilidad a los promotores de las urbanizaciones, por lo que esta Institución se ve obligada a recordar que debían haber adoptado en su momento medidas de control para garantizar las obras de infraestructura necesarias a que está obligado todo promotor, y en general para que se ejecuten las determinaciones del planeamiento aprobado por la propia Administración.

En algunas ocasiones, los ayuntamientos reconocen que no exigen a los promotores –o al menos no lo hicieron en su momento– la presentación de las garantías que exige la legislación urbanística para el exacto cumplimiento de sus compromisos y la efectiva ejecución de las obras de urbanización. Otras veces las administraciones admiten que únicamente requieren estas garantías en aquellos supuestos en que deba asegurarse la ejecución simultánea de la urbanización y de la edificación, olvidando que la prestación de aquellas ha de exigirse en todos los casos y, además, en cuantía suficiente para cubrir el coste de ejecución de las obras de urbanización comprometidas. Pero es que, además, la situación se ve agravada cuando a pesar de haber exigido la prestación de dicha garantía, el Ayuntamiento, ante el incumplimiento del promotor no sólo no adopta medidas contra él, como, por ejemplo, la incoación de un expediente de infracción urbanística, sino que tampoco ejecuta la garantía exigida.

Por ello, en sus resoluciones, la Institución recuerda a las administraciones locales que tienen atribuidas legalmente facultades de inspección y control de las obras de urbanización, y en el ejercicio de esta función les corresponde vigilar y supervisar la correcta ejecución de las obras e instalaciones; dicha responsabilidad es exigible tanto en lo que afecte a las características técnicas de la obra de urbanización ejecutada como a los plazos en que deba terminarse y entregarse a la Administración, sin olvidar que

están asimismo obligadas a dictar de manera inmediata órdenes de ejecución cuando se detecten los primeros incumplimientos, y en caso necesario acudir a la imposición de multas coercitivas.

Son además frecuentes las ocasiones en que se les ha recordado el deber legal general de no autorizar la facultad de edificar hasta que los terrenos no adquieran la condición de solar o cuando, al menos, se asegure la ejecución simultánea de la urbanización y de la edificación mediante la presentación de fianzas, previsiones éstas que han de aplicarse de forma estricta en desarrollos futuros para evitar los problemas descritos en las quejas.

En consecuencia, en la mayoría de los casos no son los adquirentes de las viviendas los obligados a completar la urbanización y a cumplir lo que el promotor quedó obligado a hacer por imposición legal y por imposición de la licencia.

Suele ser, como se ha dicho, el promotor mismo (si las acciones civiles no han prescrito) pero también la pasividad municipal con incumplimiento de los ayuntamientos de sus obligaciones, quienes determinan estas situaciones irregulares; por tanto, esta Institución en sus resoluciones informa a los afectados de la posibilidad de exigir responsabilidad, y en lo que concierne a la estricta función que tiene atribuida el Defensor del Pueblo, de exigir responsabilidad a la Administración municipal por el anormal funcionamiento de sus servicios. En fin, no podemos dejar de recordar a los ayuntamientos que ante el incumplimiento del promotor, pueden actuar por ejecución subsidiaria llevando a cabo las obras de urbanización; y el coste que ello suponga pueden repercutirlo en el promotor y cobrarlo, en su caso, por vía de apremio. De no ser ello posible, lo procedente es que el Ayuntamiento convenga con los propietarios la ejecución de las obras, con o sin expediente de responsabilidad.

A mayor abundamiento, como ya se ha destacado en anteriores informes, la situación de estas urbanizaciones viene a agravarse ante la ausencia de voluntad de algunos ayuntamientos de recibir las obras de urbanización y, por tanto, de asumir su conservación y mantenimiento: Permiten que durante años y a veces de manera indefinida, estas obligaciones sigan recayendo en los propietarios de las parcelas, lo que sin duda contribuye a empeorar el deterioro de las infraestructuras y dotaciones. En ocasiones, lamentablemente las menos, se ha podido constatar pactos suscritos en su día por el promotor y el ayuntamiento en que se prevé a quién corresponde conservar la urbanización, bien a cargo del primero durante cierto tiempo bien a cargo de la entidad de conservación que se constituya, bien a cargo del propio Ayuntamiento. Las entidades locales, sin embargo, suelen ignorar estos pactos, por lo que en estas ocasiones la actuación de esta Institución se limita a exigir y velar por el cumplimiento de tales acuerdos. El verdadero problema se plantea cuando no han llegado a alcanzarse y, por tanto, la Administración permite que estas obligaciones de conservación –y en algunos casos incluso de ejecución de obras– recaigan sine díe en los propietarios de las parcelas constituidos en Entidad de Conservación. Es cierto que éstas tienen como finalidad la conservación y el mantenimiento de las obras de urbanización, dotaciones e instalaciones de los servicios públicos, pero no lo es menos que su existencia implica la previa realización de la urbanización, su objeto únicamente es la conservación y mantenimiento, no la ejecución. Conservan el dominio público y los servicios públicos del ámbito y solo deben asumir las obras de mera conservación, no las que excedan de

este concepto. Dicho de otro modo, están obligadas a mantener las obras y servicios en el estado en que se le entregaron, en un estado normal de uso, y a realizar obras de mera conservación, pero no las de gran reparación que el transcurso del tiempo pueda demandar. No puede pues añadirse a las entidades de conservación obligaciones mayores, como urbanizar parcialmente lo que reste. Los ayuntamientos no suelen aceptar sin reparos este criterio.

Otro problema de los propietarios de estas urbanizaciones es, como decíamos, el del plazo de conservación. Es criterio de esta Institución, que debe ser el plan el que, en sus normas, determine y concrete el plazo máximo de conservación, previsión que en muchas ocasiones olvida la Administración planificadora. Así, son frecuentes las ocasiones en que se ha de recordar a los ayuntamientos el artículo 46.b) del Reglamento de planeamiento, que exige como determinaciones obligatorias en todo Plan parcial de las que se refieran a urbanizaciones de iniciativa particular, las siguientes: "b) Compromisos que se hubieren de contraer entre el urbanizador y el Ayuntamiento y entre aquél y los futuros propietarios en orden a… 3º Conservación de la urbanización expresando si correrá a cargo del Ayuntamiento, de los futuros propietarios de las parcelas o de los promotores, con indicación en estos últimos supuestos del período de tiempo al que se extenderá la obligación de conservación".

Para ello es posible, y así lo recomienda esta Institución en sus resoluciones, formalizar un convenio o en cualquier caso precisar este extremo al aprobar el Plan parcial, especialmente en los de iniciativa privada, en los que deben recogerse los compromisos entre el urbanizador y el Ayuntamiento, y entre aquél y los futuros propietarios. Esta Institución ha repetido hasta la saciedad que la obligación de los propietarios de costear el mantenimiento y conservación de los servicios públicos de la urbanización, incluso tras su entrega a la Administración, es temporal, por tiempo y plazo definidos y con carácter excepcional.

El deber de conservar las urbanizaciones afecta esencialmente a bienes y servicios públicos. Cuando estas obligaciones se exigen a particulares, están asumiendo competencias propias de un ente público, una excepción al régimen general de competencias municipales que sólo el mismo interés público puede justificar y amparar. Por lo tanto, en los no poco infrecuentes casos en que no existe limitación temporal alguna, esta Institución considera que las administraciones deben fomentar el diálogo con los propietarios encaminado a suscribir convenios urbanísticos que, entre otros aspectos, delimiten el tiempo de la obligación de conservar la urbanización a cargo de los particulares.

En suma, la postura del Defensor del Pueblo ante estas quejas por urbanización incompleta o deficiente, no puede ser otra que defender que si las obras pendientes de ejecutar superan el límite de la obligación de conservar, debe instarse a la Administración a que alcance acuerdos con los propietarios en cuya virtud el Ayuntamiento asuma la financiación de las obras en la medida en que sobrepase el deber de conservar. Es una obligación de la Administración y, en consecuencia, esta Institución no puede por menos que valorar de forma positiva las escasas ocasiones en que constata que, en efecto, la Administración actúa con arreglo a estas premisas y fomenta el diálogo con los propietarios de forma que pueda llegarse a suscribir convenios urbanísticos. Pero es que además, en los casos no poco numerosos en los que la urbanización es antigua,

y partiendo del criterio sostenido por esta Institución, que el deber de conservar no puede ser ilimitado e indefinido, deberían asimismo llevarse a cabo estas negociaciones a los efectos de que se efectúe a la mayor brevedad la entrega de la urbanización a la Administración, que es la titular del dominio público y de todos los servicios.

A dicho fin deben ir encaminadas nuestras actuaciones, es decir a lograr que las administraciones locales adopten cuantas medidas sean necesarias para que se finalicen las obras de urbanización de forma que puedan ser recibidas por el Ayuntamiento, que en ese momento asume también la obligación de mantenerlas y conservarlas. La existencia de una entidad urbanística colaboradora en ningún caso exime a la Administración local del deber de recibir las obras de urbanización y, por tanto, de asumir su conservación, una vez finalizadas y en condiciones aceptables.

Por ello, aunque efectivamente la conservación de las obras de urbanización y el mantenimiento de las dotaciones e instalaciones de los servicios públicos deben correr a cargo de los propietarios constituidos en Entidad Urbanística de Conservación, que tiene la obligación de conservarlos en buen estado hasta su cesión a la Administración, sin embargo una vez efectuada ésta, la conservación debe corresponder al Ayuntamiento, no puede extenderse dicha obligación más allá de la cesión. Procede poner fin, lo más rápido posible, a estas situaciones, que se prolongan durante años e impiden a los afectados beneficiarse de los servicios públicos en condiciones de igualdad con el resto (9800552, 0200745, 0301326, 0312886, 0426087, 0503314, 05028477, 05041059, 06031785, 06043260, 06043944, 07001729, 07013066, 07027548, 07029753, 07035205, 07036129, 08000932, 08002228, 08007322, 08007995, 08008408, 08008540, 08009125, 08010520, 08011952, 08012274, 08013141, 08013947, 08014864, 08014893, 08015308, 08015698, 08015722, 08015814, 08015887, 08016838, 08016961, 08018031, 08019517, 08019965 y 08021861).

15.1.3. Información urbanística

La mayoría de las cuestiones suscitadas en 2008 sobre el derecho de acceso a la información urbanística y ambiental ya se habían planteado en años anteriores, momento en el que fueron analizados, de manera extensa y pormenorizada en los correspondientes informes.

Sin embargo, una vez más, debemos resaltar el alto número de quejas de quienes ven denegadas sus peticiones de acceso a determinada información sin fundamento legal, generalmente mediante silencio o aduciendo interpretaciones inadecuadas, por ser restrictivas de derechos, de las Leyes 30/1992 de procedimiento común y 27/2006, del Derecho de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente. Lamentablemente no es infrecuente que se otorgue un acceso a la información incompleto y con considerable retraso sobre el plazo máximo previsto.

Asimismo, con demasiada frecuencia, las administraciones interpretan de manera restrictiva la condición de interesado en los procedimientos sancionadores, limitándola al imputado, y excluyendo a otros interesados en un procedimiento sancionador, como son los perjudicados por los hechos objeto de infracción, lo que a juicio de esta Institución y

tratándose de infracciones urbanísticas o ambientales, resulta contrario a la ley e incluso a la lógica interna de nuestro ordenamiento jurídico.

Al respecto, destacamos las actuaciones seguidas ante el Ayuntamiento de Madrid por la denegación sistemática a una asociación de vecinos del acceso a expedientes sobre infracciones urbanísticas en su barrio, previamente denunciadas por los asociados (07021017). Esta Institución no puede compartir la interpretación dada por esta Administración, según la cual el presidente de dicha asociación compareciente, es decir la asociación misma, por no ser interesado en los trámites municipales en materia urbanística tampoco tiene derecho a la obtención de la documentación correspondiente. Es verdad, como aducía el Ayuntamiento, que según la jurisprudencia constitucional la condición de denunciante es sustancialmente distinta de la de parte interesada, el denunciante tiene reconocida cierta intervención en el procedimiento que su denuncia provoque (notificación de su incoación y de la resolución que se dicte), pero 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 propiamente dicho, 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 procedimiento común es concluido de oficio por aquélla con una resolución sancionadora o de sobreseimiento, sin más declaraciones y menos aun de reconocimiento de situaciones individualizadas en favor de personas ajenas al fin perseguido. Pero también es cierto que como norma general, en el caso de la actuación ante la autoridad administrativa titular de la potestad sancionadora, las posibilidades de actuación del particular se agotan en la denuncia de la infracción cometida. Es competencia exclusiva del órgano administrativo calificar si se produjo la conducta constitutiva de infracción y, en consecuencia, si debe incoar el expediente sancionador o disciplinario. El denunciante que también sea perjudicado por la conducta puede intervenir en el procedimiento sancionador, o recurrir la decisión de no incoarlo. Ocurre entonces que a los vecinos no les puede ser ajeno el deterioro ambiental de su barrio –denunciaban que se habían talado muchos árboles y estaban desapareciendo espacios libres y zonas verdes–, y mucho menos los daños y perjuicios que algunas de las obras habían causado a sus propias viviendas, por lo que, al margen de las cuestiones civiles, ajenas a la Administración pública, lo cierto es que resultaba incuestionable a juicio de esta Institución que la restauración del orden urbanístico vulnerado en estos supuestos les produciría un indudable beneficio, redundante en su esfera jurídica.

La cuestión a dilucidar es si las leyes reconocen o no a las asociaciones de vecinos o individualmente a sus asociados, el carácter de interesado*s* en los procedimientos abiertos a raíz de sus denuncias. 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 reguladora de las 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 la legalidad urbanística y el derecho a ejercer la acción pública, entonces muy escaso margen queda a la Administración sancionadora para no acceder a la pretensión de tener por interesada a la asociación denunciante.

Pero lo definitivo sobre la cuestión reside 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 Institución 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.

Pero es que además los interesados no se habían limitado a denunciar infracciones urbanísticas sino que también se habían dirigido al Ayuntamiento solicitando documentación al respecto. Dichas peticiones tampoco estaban siendo atendidas, con perjuicio para los solicitantes ya que se les estaba privando, o al menos dificultando, el legítimo ejercicio de la acción pública (acción para exigir la observancia de la legislación urbanística y de los planes, programas, proyectos, normas y ordenanzas, no entraremos aquí en su definición y líneas de funcionamiento). No acierta a entender esta Institución cómo podrían los interesados ejercer dicha acción si carecen de la documentación precisa para ello al negarse la Administración a facilitarla. Además, existe una abundante jurisprudencia que sostiene que el ejercicio de la acción pública se reconoce a favor de los ciudadanos, entendiendo incluidas tanto las personas físicas como las jurídicas, y que no requiere una especial legitimación, como puede ser la derivada de un título de propiedad; de manera que la actuación de los ciudadanos que instan poner en marcha un proceso, es lícita y ajustada a Derecho sean o no propietarios de parcelas o cualquier otro inmueble, y lo es aunque sólo invoquen el interés de cualquier ciudadano en la preservación de la legalidad urbanística, aun sin pretender el reconocimiento de una situación jurídica individualizada. Así pues, esta Institución sigue formulando recordatorios de deberes legales y sugerencias para que se proporcione a los ciudadanos la información suficiente, de modo que quede garantizado el ejercicio de la acción pública urbanística o de cualquier otra que pueda corresponderles.

Otras veces las administraciones justifican la denegación del acceso a los expedientes alegando que los datos solicitados tienen carácter confidencial, y, por tanto, su divulgación atenta contra el derecho a la intimidad de otras personas. Al respecto recordemos lo ya expuesto en el apartado correspondiente a Medio Ambiente, que resulta aquí aplicable en su totalidad.

Solo insistiremos en que la interpretación que defiende esta Institución viene sustentada en el criterio de que 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. Sin duda, la participación ciudadana en la elaboración de las decisiones públicas tiene una de sus facetas en el derecho de acceso a la información urbanística, además de en la impugnación de las resoluciones administrativas, impugnación imposible si los interesados y afectados desconocen las circunstancias en que fueron dictadas. Por todo ello, esta Institución cree que cualquier posible limitación del ámbito de aplicación de la Ley 27/2006, debe ser interpretada restrictivamente (0303622, 06006366, 06010322, 06029080, 06036918, 07008534, 07012494, 07014773, 07030689, 07031774, 07033005, 07035996, 08002563, 08002926, 08005741, 08006550, 08006747, 08007747, 08008375, 08008892, 08010223, 08011180, 08013623, 08014258, 08015167, 08015446, 08016319, 08016457, 08016740, 08016905, 08017906, 08018324, 08023371 y 08023371).

15.1.4. Licencias urbanísticas. Especial mención a su otorgamiento por silencio administrativo positivo

Continúan siendo numerosas las quejas en materia de licencias, y es que su otorgamiento constituye una de las actividades urbanísticas que más directamente transciende. Sin embargo, se constata que, pese a su importancia práctica, en los procedimientos –especialmente en los municipios pequeños– hay pautas de funcionamiento que no responden a normas escritas o, al menos, a normas que se encuentren vigentes, una actitud que suscita sensación de inseguridad y desconfianza por la aparente excesiva discrecionalidad de la Administración municipal. Como ejemplo inmediato de estas disfunciones citaremos la frecuencia con que las administraciones públicas incumplen los plazos para resolver acudiendo de manera abusiva al silencio administrativo y olvidando que este no constituye una opción en que la Administración pueda elegir, entre resolver expresamente o no hacerlo, sino que es solo una garantía por el retraso de los órganos obligados a resolver.

Es cierto que la regulación del silencio administrativo no es fácil y siempre ha sido controvertida y en materia urbanística, dada su especialidad, es aún más difícil. Lo que resulta claro para esta Institución, es el incumplimiento de algunas administraciones de los plazos para otorgar o denegar licencias urbanísticas, que desde luego colisiona con la eficacia que ha de presidir sus actuaciones. La mayoría de las veces las administraciones alegan para justificar las demoras la insuficiencia de medios personales y materiales con que cuentan. En estos casos la Institución les recuerda que deben solicitar ayuda a las diputaciones o a la comunidad autónoma, ya que la propia Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, establece los deberes de colaboración y de asistencia activas entre administraciones. Pues bien, al amparo de este principio, las demás administraciones han de facilitar a las entidades locales –y éstas solicitar– asistencia, colaboración y cooperación, especialmente a las entidades de menor capacidad económica y de gestión. La necesidad de que se refuercen los mecanismos de coordinación

y cooperación entre administraciones es idea presente en los sucesivos informes anuales de esta Institución, que se ha de reiterar un año más.

Asimismo destacamos la actitud de algunas autoridades locales que ven en el silencio positivo una vía rápida para otorgar lo que conforme a la legalidad urbanística no se puede conceder, y presionan en favor del retraso a la estructura burocrática municipal. En estos casos esta Institución, siguiendo la jurisprudencia dominante del Tribunal Supremo, se ve obligada a recordar tanto a las administraciones como a los solicitantes que el sentido positivo del silencio de la Administración no se produce si la actuación para la que se ha pedido licencia no es conforme a esa legalidad urbanística. En efecto, en la mayoría de las quejas los ciudadanos ignoran que la adquisición de licencias por silencio requiere el cumplimiento no solo de los requisitos formales, sino también de los materiales, la solicitud debe ser plenamente conforme al planeamiento urbanístico. No siempre se entiende que de no cumplirse lo sustantivo, el transcurso de los plazos para resolver no transfiere sentido positivo al silencio.

Siguen llegando quejas sustentadas en la creencia de que la solicitud de licencia de construcción cumplía todos los requisitos y transcurrido el plazo para resolver y notificar, se inician las obras bajo el amparo de una licencia obtenida por silencio positivo; sin embargo, la solicitud no se ajustaba a las determinaciones del ordenamiento jurídico. Peor aún, en estos casos por lo general la reacción administrativa se produce tarde, se notifica la resolución denegando la licencia, que se creía adquirida por silencio, y la orden de paralización inmediata de las obras ya iniciadas. La situación puede verse agravada aún más si las obras constituyen infracción urbanística, lo que lleva aparejado la incoación de un expediente de restablecimiento de la legalidad urbanística vulnerada y otro sancionador. En estos casos el margen de actuación de esta Institución es mínimo. En primer lugar, se trata de informar lo más claramente posible al ciudadano de que, aunque hayan transcurrido los plazos para resolver su solicitud, la obra que está ejecutando, al ser contraria a legalidad, carece de licencia [artículo 8.1.b) texto refundido de la Ley del Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, cuyo inciso final literalmente establece: "En ningún caso podrán entenderse adquiridas por silencio administrativo facultades o derechos que contravengan la ordenación territorial o urbanística"]. En segundo lugar, razones de seguridad jurídica y de garantías llevan al Defensor del Pueblo a sugerir a las administraciones públicas que eviten en lo posible el "uso" del silencio administrativo, que resuelvan expresamente siempre, en cumplimiento del artículo 42.1 de la Ley 30/1992, de procedimiento común, modificada por Ley 4/1999 (06033825, 07008832, 08013427 y 08016457).

Una vez más resaltamos que debe exigirse a las administraciones urbanísticas 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, según requiere el principio de eficacia (artículo 103.1 de la Constitución). Para ello es necesario que en las ordenanzas municipales se establezca de forma clara e inequívoca la documentación necesaria para solicitar las licencias urbanísticas y los trámites que integran los procedimientos para su obtención, sin eludir la mención a los plazos para resolver y a las consecuencias de su transcurso.

Para concluir, en 2008 diversos colectivos afectados han tratado este problema y propuesto alternativas para agilizar los procedimientos de licencia. Por ejemplo, en el Ayuntamiento de Madrid, la paralización que se ha producido en muchos expedientes administrativos por el efecto del denominado por los medios de comunicación "caso Guateque" ha llevado a los colegios profesionales afectados, a proponer diferentes fórmulas, como ha sido el caso del Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid (COAM). También el Colegio Oficial de Aparejadores y Arquitectos Técnicos de Madrid es partidario de crear una "ventanilla única" para agilizar los trámites y solucionar el atasco existente. Recordemos que el COAM se ha puesto a disposición del Ayuntamiento de la capital y de los municipios de la comunidad para colaborar en la agilización de estos trámites proponiendo que sean los propios colegios, en cuanto entidades de derecho público los que informen –en colaboración con los técnicos municipales– las solicitudes de licencias y los proyectos. No obstante, el Colegio de Arquitectos entiende que el ciudadano tiene derecho a que sus solicitudes sean tramitadas por la Administración si sus circunstancias personales o sus intereses legítimos así lo aconsejan. Por ello, en este marco de respeto a los derechos del ciudadano, el Colegio de Arquitectos entiende que su propuesta es compatible con que el propio ciudadano pueda preferir la colaboración y apoyo de profesionales competentes o de las entidades que a estos regulan, con la presentación de la solicitud ante la Administración. El informe de licencia urbanística en este marco se convierte en un servicio opcional, y no obligatorio, a requerimiento y solicitud del interesado. Como decíamos anteriormente, a los efectos de poner en marcha esta iniciativa el COAM se ha reunido con representantes de colegios de arquitectos de todo el territorio español y con colegios de ingenieros de caminos e industriales.

15.1.5. Disciplina urbanística

Además de la primaria, directa y característica competencia municipal, de conformidad con los estatutos de autonomía y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, por ejemplo, la contenida en su Sentencia 61/1997, de 20 de marzo, que declaró inconstitucional gran parte del contenido del Real Decreto Legislativo 1/1992 que aprobó el texto refundido de la Ley sobre el Régimen del suelo y ordenación urbana, la disciplina urbanística es competencia de las comunidades autónomas. En el ámbito competencial del Estado la regulación es hoy la contenida en el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, que aprueba el nuevo texto refundido de la Ley del Suelo, en el que se integran sobre todo la regulación que aún quedaba vigente del antes citado TRLS 1992 como la de la Ley 8/2007 del suelo, que por ello quedan derogados. En disciplina urbanística el título VI de este nuevo texto refundido, "Régimen Jurídico", trata de la intervención del Ministerio Fiscal como consecuencia de determinadas infracciones urbanísticas o contra la ordenación del territorio cuando pudieran ser constitutivas de delito o falta; de la obligación de las entidades locales y organismos urbanísticos de resolver las peticiones fundadas que se les dirijan así como de la posibilidad que tienen los ayuntamientos de utilizar la ejecución forzosa y la vía de apremio para exigir el cumplimiento de sus deberes a los propietarios y promotores. También regula este título VI la posibilidad que tienen los entes locales de revisar de oficio sus actos y acuerdos en materia urbanística como pueden ser los que otorgan licencias ilegales, las órdenes de ejecución o conservación y los que imponen sanciones; el derecho que tiene cualquier

ciudadano para exigir la observancia de la normativa urbanística mediante el ejercicio de la acción pública; la acción que tienen ante los tribunales ordinarios los propietarios y titulares de derechos reales así como la posibilidad de recurrir en vía contencioso-administrativa determinados actos de naturaleza urbanística.

Como en años anteriores, también en 2008 se han presentado muchas quejas relativas al ejercicio por las administraciones, especialmente local y con menor incidencia autonómica de su actividad de policía es decir, del conjunto de medidas, incluso coactivas, encaminadas a lograr que los actos de los particulares se mantengan dentro de la legalidad. Esta intervención administrativa se refiere en ocasiones a obras en curso de ejecución sin contar con licencia, a obras totalmente terminadas, también sin licencia o sin ajustarse a ella; y a la actuación municipal encaminada a la demolición de lo ya construido por ser incompatible con la ordenación vigente (07005285, 08009497, 08012279, 08013304, 08014515, 08017355 y 08002789).

Como en años anteriores, también en 2008 han llegado quejas por que las administraciones competentes no hacen uso de sus atribuciones o porque incurren en retraso en el otorgamiento de las licencias, en la adopción de medidas encaminadas a reponer la realidad física alterada por una infracción urbanística, o en la imposición de sanciones a sus responsables (05029846, 05029496, 05031507, 07005661, 07016699, 08000603, 08000940, 08000961, 08002030, 08006299, 08008209, 08011249 y 08013148).

Y es que, a pesar de las disposiciones que se han venido aprobando, primero por el Estado y después por las comunidades autónomas, las situaciones de indisciplina urbanística persisten. Ha sido constante la preocupación del legislador por evitarlas y por mejorar los instrumentos con que poder corregirlas. Así, se han promulgado leyes autonómicas que incrementan los mecanismos de reacción ante las vulneraciones del orden urbanístico y ambiental, con especial incidencia en el cumplimiento de las órdenes de suspensión o de reposición de la realidad física alterada, o la previsión de multas coercitivas y el traslado al Ministerio Fiscal en caso de desobediencia. Sin embargo, esta Institución constata que, aun con ese refuerzo de los instrumentos legales y potestades administrativas, sea por una actuación indebida de las administraciones que tienen que aplicar esas normas, o bien por una omisión o falta de la debida diligencia, no se ha conseguido todavía ese pretendido respeto generalizado por la legalidad urbanística. El número de quejas recibidas, las noticias que aparecen en los medios de comunicación de forma reiterada, las reflexiones contenidas en los artículos doctrinales sobre esta materia, la jurisprudencia creada al respecto, siguen destacando demasiados incumplimientos (08008722 y 08010170).

En principio, cualquier actuación que contradiga la ordenación urbanística debería dar lugar a que la Administración adopte las medidas previstas y que pueden encuadrarse en dos grupos principales: las de restablecimiento de la legalidad urbanística infringida y las dirigidas a la determinación de las responsabilidades en que hayan podido incurrir los autores de las actuaciones ilegales. Esta Institución ha observado que algunos ayuntamientos entienden que basta con adoptar alguna medida de uno de esos dos grupos, pero existe esa opción porque ambos son de imposición forzosa. La coexistencia paralela de las medidas restauradoras de la legalidad y de las medidas sancionadoras, así como la obligación de su puesta en práctica en sendos expedientes independientes, aunque

acumulables, cada vez que se cometa una infracción urbanística, viene siendo recordada por esta Institución a muchos ayuntamientos (0315909, 07013162 y 07031497).

Sin embargo, aunque tanto unas como otras potestades administrativas son de obligado ejercicio por la Administración, cuando esta Institución ha constatado pasividad o incumplimiento de plazos para adoptar esas medidas ante infracciones urbanísticas denunciadas o comprobadas por los propios servicios de inspección, ha tenido que recordar que la ley determina de forma tajante que en ningún caso podrán dejar de adoptarse las medidas tendentes a reponer los bienes afectados al estado anterior a la producción de la situación ilegal, así como que ello siempre lleva consigo la incoación de un procedimiento sancionador a los responsables y la obligación de resarcir los daños e indemnizar los perjuicios ocasionados con cargo a ellos (0412545, 07029478 y 08017894).

La obligación de reaccionar eficazmente ante la transgresión del orden urbanístico restableciendo la legalidad e imponiendo sanciones a los responsables en los plazos estipulados, requiere tramitar los expedientes sancionadores con diligencia para evitar la caducidad del procedimiento y la prescripción de la infracción y eventualmente de la sanción, tramitación que debe realizarse siempre con celeridad y atención, y debe adquirir especial urgencia en las infracciones calificadas en principio como leves, para impedir que queden impunes. En este sentido, tal y como viene señalando la Institución, las dilaciones indebidas no son gratuitas, sino que cuando conducen a la caducidad y a la prescripción redundan en beneficio de los infractores (07015876).

La falta de rigor es el primer problema: la potestad reactiva de los ayuntamientos frente a los incumplimientos de la normativa urbanística tiene como requisito imprescindible identificar correctamente al presunto infractor; por eso dan que pensar casos como el de un ciudadano al que le había sido notificada la orden de suspensión de unas obras realizadas en una finca de la que no era propietario. El Ayuntamiento de La Serrada (Ávila) reconoció que había un error en la denominación de la calle; subsanado el error se prosiguió el expediente de infracción urbanística, contra el mismo interesado pese a que tampoco era propietario de la finca sita en la nueva dirección y no había cometido infracción urbanística alguna (07004017).

También hay administraciones que consideran que únicamente existe el deber de reponer la legalidad urbanística vulnerada (mediante el otorgamiento de licencia que ampare lo que se venía construyendo sin ella, si es conforme con el planeamiento; o con la demolición de lo indebidamente construido si no se podía legalizar) y que no es preciso adoptar ninguna otra medida, por lo que no incoan expedientes sancionadores a los responsables, o no exigen el resarcimiento por los daños inferidos a la propia colectividad o a terceros. En estos casos, esta Institución indica a los ayuntamientos que, cuando ya se ha producido la infracción urbanística, no basta con el restablecimiento de la legalidad urbanística sino que también deben tramitar otro procedimiento independiente y separado, aunque acumulable, de aquél, cual es el sancionador toda vez que esta potestad la tiene atribuida la Administración con carácter imperativo y no optativo (0423179 y 08004657).

Tal vez esta práctica administrativa derive de una interpretación errónea del precepto que contiene alguna ley autonómica, por ejemplo, el artículo 202 de la Ley 9/2001, de

17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, que establece que toda acción u omisión tipificada como infracción urbanística "podrá dar lugar" a la adopción de las medidas que se enumeran a continuación. En estos casos, algún ayuntamiento ha considerado que al utilizarse la expresión "podrá dar lugar" se está señalando que no es obligatorio adoptar en todas las infracciones todas y cada una de las medidas que se enuncian en ese precepto seguidamente sino que, según la naturaleza de cada caso, procederá aplicar una u otra según convenga ya que si el legislador hubiera querido introducir un carácter obligatorio habría empleado la expresión "dará lugar" como se hace en otras normas como la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, o la Ley 16/2005, de 30 de diciembre, Urbanística de Valencia. Ante esa interpretación, esta Institución ha sostenido que no hay posibilidad de tal opción porque la potestad sancionadora es imperativa (artículo 127 de la Ley de procedimiento común) (07015295 y 08011227). La utilización por algún legislador autonómico de la expresión "podrá dar lugar" se debe a que no siempre procede aplicar todas las medidas que se enumeran seguidamente en ese precepto. Así ocurre con una de esas medidas enumeradas, la de iniciar un procedimiento de suspensión y revocación o anulación de los actos administrativos en los que presuntamente pudiera ampararse la actuación ilegal, cuando tales actos no hayan existido porque se trate de una actuación urbanística únicamente imputable al administrado.

Por otro lado, se da prioridad a las medidas encaminadas al restablecimiento de la legalidad urbanística con carácter cautelar, como son las de la suspensión o el precinto de las obras ilegales en curso de ejecución, o las dirigidas a otorgar la licencia que ampare las que se venían ejecutando sin ella, en perjuicio de las medidas que tienen un componente represivo, como las órdenes de demolición o reconstrucción de lo indebidamente construido. La demolición es considerada una medida extrema, y se ejecuta cuando es la única que posibilita la restauración del orden vulnerado y así se acredite en el expediente de forma fehaciente e indubitada, pues ha de aplicarse de forma restrictiva y proporcionada. Dada su específica finalidad, la demolición es compatible con la multa o con la indemnización a los perjudicados por la actuación del infractor. Sin embargo, lo cierto es que llevada a cabo la demolición, estas otras medidas sancionadoras o reparadoras no se suelen aplicar por las administraciones para no incrementar el coste económico que ya ha sufrido el infractor. Por considerar que no se ha incurrido en irregularidad, esta Institución no ha admitido a trámite aquellas quejas en que los interesados se oponían a la inminente ejecución subsidiaria de una orden de demolición que les afectaba, toda vez que no se pudieron legalizar las obras que ellos habían ejecutado contra planeamiento (08001493, 08013335 y 08018732). No obstante, se han investigado quejas porque los ayuntamientos no adoptaban las medidas necesarias de ejecución de órdenes de demolición de construcciones ilegales e, incluso, en cumplimiento de sentencias judiciales firmes (0417045, 07004482, 08002443, 08017269 y 08019325).

En este punto hay que señalar que algunos ayuntamientos han alegado para justificar esa pasividad, la falta de partida presupuestaria para cubrir los gastos de la ejecución subsidiaria. A algunas de esas administraciones se les ha recordado que, ante el incumplimiento de una orden de ejecución o de demolición por los particulares obligados a ello, no solo procede su ejecución subsidiaria sino que la normativa autonómica aplicable también contempla la posibilidad de que se impongan multas coercitivas para

así doblegar la desobediencia. Del mismo modo, esta Institución ha rebatido la alegación basada en el coste que una ejecución subsidiaria puede suponer para las arcas municipales ya que nuestro ordenamiento prevé que esos gastos sean cobrados después a quienes forzaron esa actuación sustitutoria municipal, de no hacerse así no solo se incumpliría la ley sino que se favorecería con el erario público a unos particulares que se ahorrarían el importe de las obras finalmente llevadas a cabo por el Ayuntamiento (0417205).

En otras quejas se ha visto que para justificar un retraso de años en ejecutar una demolición, los ayuntamientos han argumentado las dificultades existentes en notificar los actos administrativos a los interesados, o la falta de autorización judicial para entrar en los domicilios y llevar a cabo subsidiariamente lo que se había ordenado. En estos casos esta Institución ha indicado a las entidades locales que tienen a su disposición los privilegios y potestades administrativas de tal forma que, con su utilización, puedan contrarrestar las acciones dilatorias o esquivas que puedan utilizar quienes no cumplieron de forma voluntaria con la orden de demolición (07021097, 08002098 y 08010170).

Entre otros supuestos contemplados en las leyes, con carácter general procede la demolición cuando el particular no solicita la licencia en los plazos otorgados y permanece inactivo para legalizar lo que está construyendo o edificó sin ella. Sin embargo, como ya se ha apuntado algunas leyes autonómicas y una reiterada jurisprudencia han optado por el principio de conservación de las obras que puedan legalizarse, inclinándose por no ordenar la demolición salvo cuando el propietario se manifieste expresa o tácitamente conforme. A cambio, existe la posibilidad de imponer multas coercitivas para lograr que el obligado ejecute las obras ordenadas o presente debidamente la solicitud de licencia.

Aunque es cierto que la vulneración del orden urbanístico puede tener su causa en un acto administrativo, una licencia ilegal, sin embargo la inmensa mayoría de las quejas recibidas en 2008 versaban sobre infracciones urbanísticas debidas a conductas de los administrados, obras sin licencia o sin ajustarse a sus determinaciones, incumplimientos de las órdenes de demolición impartidas o de los deberes de conservación. Entre ellas están las quejas de quienes habían hecho uso de la acción pública para denunciar vulneraciones de los intereses colectivos, y otras de los propietarios o titulares de derechos directamente perjudicados por las infracciones. La acción pública ha sido la causa de quejas por denuncias de infracciones urbanísticas que no eran objeto de investigación por los ayuntamientos o porque no se habían llevado a cabo las otras actuaciones previstas en las leyes para su subsanación (08002098, 08002449, 08007733, 08013979 y 08014806). En el estudio de estas quejas se ha tenido en cuenta que el ejercicio de la acción pública no significa la ausencia de todo límite; la jurisprudencia, a la luz del principio de buena fe, ha señalado que la ley no puede amparar el ejercicio abusivo del propio derecho.

En 2008 no se ha rechazado ninguna queja porque se haya apreciado que los accionantes únicamente pretendían la defensa de sus intereses particulares y no la defensa de los intereses públicos; se han investigado otras muchas quejas de quienes habían ejercido la acción pública pero, además, resultaban ser personas directamente afectadas en sus bienes o derechos por las obras denunciadas ante los ayuntamientos por infringir la normativa urbanística (07010871, 08005286, 08006307 y 08009006).

No sólo se han recibido quejas por obstáculos encontrados al exigir el cumplimiento de la legalidad urbanística, sino también por retrasos y falta de contestación expresa a las solicitudes para recabar información sobre las obras que se ejecutan. Como viene manifestando esta Institución, el acceso a la información urbanística es presupuesto fundamental y una garantía para aplicar las normas y programas de actuación que articulan la política territorial y urbanística. La información es el fundamento de una participación ciudadana efectiva, y en consecuencia las administraciones locales deben velar por una comunicación eficaz entre ella y los ciudadanos. No debe olvidarse que el servicio a los ciudadanos es lo que da sentido y fundamento a la administración municipal y que los principios de transparencia y participación han de inspirar su actuación. También la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local, modificada por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, reconoce el derecho de los vecinos a ser informados y a dirigir solicitudes a la Administración municipal en relación con todos los expedientes y documentación municipal [artículo 18.e)]. Entendemos, por tanto, que existe el deber de resolver expresamente las peticiones y reclamaciones que presentan los particulares y no es suficiente ni válida una respuesta verbal. Por tanto, ante la presentación por un ciudadano de un escrito solicitando información sobre un determinado asunto, los ayuntamientos deben contestar por escrito dentro de los plazos máximos facilitando la información o, en caso de que no sea posible, explicando las razones por las que no puede ofrecerse (06043994, 07017916 y 08010831).

En el caso de la presentación de denuncias, del artículo 11.2 del Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora, aprobado por Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, deducimos que ante una denuncia acompañada de una solicitud de iniciación de procedimiento sancionador por posibles vulneraciones de la normativa urbanística, la Administración también debe resolver y contestar comunicando al denunciante la iniciación o no del procedimiento, y en el caso de que sea en sentido negativo, expresar los motivos en que basa la inadmisión (06043629).

Merecen una mención específica las quejas que se han formulado y admitido a trámite a lo largo del 2008 en las que se denunciaban la instalación y el funcionamiento de antenas de telefonía móvil sin contar con las preceptivas licencias urbanísticas o el incumplimiento de los decretos municipales que ordenaban el cese de ese funcionamiento ilegal y el desmantelamiento o demolición de esas estaciones base de telefonía. Como ha sucedido con otras infracciones urbanísticas, también en estas situaciones se han repetido las mismas prácticas administrativas anteriormente censuradas: pasividad municipal en comprobar los hechos denunciados por los particulares; falta de diligencia en ejercer las potestades de policía atribuidas; demora en la tramitación de los expedientes de restablecimiento del orden urbanístico vulnerado; no incoación de expedientes sancionadores por las infracciones cometidas; no ejecución subsidiaria de las órdenes de demolición impartidas, etc. Se debe significar en este punto que en algunos municipios hay una situación generalizada de ilegalidad de estas instalaciones, por existir una moratoria en su otorgamiento hasta la entrada en vigor de la ordenanza municipal que regule la materia y haberse retrasado más de lo previsto su aprobación (0108890, 08005933, 08014441, 08018981, 08019728, 08019916 y 08019951).

15.1.6. Mención especial del caso de la Comunitat Valenciana

En el Informe de 2007 esta Institución hizo constar el cambio notable que había percibido en la Consejería de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo de la Generalitat Valenciana en la forma de atender los requerimientos de información que se le habían remitido. Se aludía a varios expedientes en los que se le había dirigido a la Administración citada un segundo requerimiento e incluso un tercero, sin que hubiera remitido el informe solicitado. En la mayoría de estos expedientes se denunciaba la aprobación de instrumentos de planeamiento por ayuntamientos de esa comunidad autónoma sin haber quedado acreditada la suficiencia de recursos hídricos para satisfacer las nuevas demandas. Las peticiones de información dirigidas hasta ese momento a la Consejería habían tenido como fin contrastar estas afirmaciones y conocer la posición que, en su caso, estuviera manteniendo ante estos instrumentos de planeamiento. Lamentablemente, ello no había sido posible dada la deficiente, escasa e incluso en ocasiones nula información remitida por la Consejería en los citados expedientes.

Dada la importancia que para el Defensor del Pueblo tiene esta cuestión, se mantuvo una reunión con la citada Consejería, en la que la Administración autonómica se comprometió a enviar los informes requeridos en 2007 que estaban pendientes. La consejería ya ha enviado estos informes que, en la actualidad, están siendo objeto de estudio a los efectos de adoptar la resolución que proceda.

15.2. VIVIENDA

Como es bien conocido, el año 2008 ha venido marcado por el rápido y grave deterioro económico del sector de la vivienda, cumpliéndose así las peores previsiones que se venían formulando durante los últimos años, lamentablemente desatendidas, en su mayor parte, por el conjunto de actores que intervienen en el mismo. Quizá no sea el momento de dedicar todos los esfuerzos a determinar las graves responsabilidades que pueden corresponder a muchos de los agentes, públicos y privados, que intervienen en los sectores de la construcción e inmobiliario, y subsectores conexos. Pero resulta imprescindible avanzar en la definición de los comportamientos más perjudiciales para el sistema y para los intereses de la ciudadanía que, en cualquier caso, no deberían poder repetirse en el futuro bajo ninguna circunstancia. Además, en ciertos aspectos, también sería adecuado fomentar entre los ciudadanos un mayor grado de prudencia a la hora de tomar decisiones particulares y participar en el mercado de la vivienda, para evitar así estimular con su comportamiento intervenciones dañinas y contrarias a la sostenibilidad de los recursos y al derecho constitucional de acceso a una vivienda digna.

Precisamente, en este apartado del informe se da cuenta de las principales quejas tramitadas en relación con las dificultades de los ciudadanos para acceder a una vivienda en condiciones dignas y se ofrece, además, con carácter preliminar, un repaso de las principales medidas y disposiciones aprobadas durante 2008 en materia de vivienda.

15.2.1. Normas estatales para fomentar el acceso a la vivienda, con especial mención a la renta básica de emancipación de los jóvenes

El nuevo plan de vivienda (Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, del Plan estatal de vivienda y rehabilitación 2009-2012) se propone dos objetivos: favorecer el acceso a vivienda para quienes a pesar de la caída de los precios todavía se encuentran con grandes dificultades para ver satisfecho ese derecho; y enfrentarse a otra de las consecuencias de la situación económica y financiera actual: la retracción de la demanda de las viviendas del mercado libre. En el primer grupo de medidas se permite el alquiler y la compraventa con los mismos niveles de renta, que como mínimo el esfuerzo de las familias no supere la tercera parte de sus ingresos, que el acceso se produzca en condiciones de igualdad, se impulsa la creación de registros públicos de demandantes de vivienda acogidas a algún régimen de protección pública, y se establece que toda la producción de viviendas protegidas se adjudique con criterios de transparencia, publicidad y concurrencia, verificados por la Administración pública. En el segundo grupo se encuentran medidas para la optimización del uso de las viviendas existentes, ya que toda política de vivienda ha de asegurar una producción suficiente para las necesidades de alojamiento de la población, y por ello deben establecerse actuaciones tendentes a evitar estrangulamientos de oferta a medio y largo plazo en el sector.

Esta Institución valora positivamente las novedades del nuevo plan estatal de vivienda, y ahora también de rehabilitación, entre otras razones porque en anteriores informes ya se hizo referencia a algunas de las cuestiones reguladas: Hemos manifestado que los presupuestos para el reconocimiento de algunas de las medidas de financiación se encontraban tan alejados del escenario real del mercado inmobiliario, que tal financiación sería imposible salvo que se adulterasen los datos requeridos. Eso sucedía, por ejemplo, con las mayores limitaciones al precio de las viviendas libres usadas, y con las de los ingresos de los solicitantes de viviendas y de ayudas financieras, pues como en la práctica no existían viviendas libres a los precios a justificar, solo no haciendo figurar en el documento de enajenación el que en realidad se había pagado era posible la estimación de la solicitud. En el caso de los menores ingresos, se dificultaba enormemente la obtención de las ayudas a un sector de la ciudadanía que sin ellas tendría muy difícil acceder a vivienda libre, y por otra parte con esos mismos ingresos no podía concurrir a una con protección pública. En suma, con esas medidas se desconocía la realidad y se privaba de ayuda a quienes la precisaban. También hemos hecho otros años una consideración posiblemente antecedente de la obligación de inscripción en registro público de demandantes de viviendas con protección pública, en concreto que se debían arbitrar medios para evitar que una entidad privada promotora de viviendas de protección pública pudiese rechazar a quienes demostrasen cumplir con los requisitos exigidos, pues la experiencia ponía de manifiesto que ese rechazo era debido, de ordinario, a que la persona en cuestión no había aceptado las exigencias de sobreprecio. Parece correcta esta conclusión porque lo que facilitan los registros públicos es la seguridad de que las personas inscritas cumplen los requisitos de acceso a viviendas protegidas, y que su solicitud será o no estimada en función de las condiciones de la convocatoria, normalmente con sorteo, pero no por decisión unilateral e interesada del promotor de las viviendas.

Reviste gran importancia otra de las novedades, impedir la descalificación expresa a quienes han llegado a ser titulares de la vivienda protegida en un proceso judicial de ejecución hipotecaria, primero porque es usual que los adquirentes por esta vía no la destinen a domicilio habitual sino a compraventa a terceros, con lo que de permitirse la descalificación se les estaría ayudando a obtener un lucro injustificado.

Las condiciones de descalificación voluntaria también parecen acordes con la política de vivienda, estatal y autonómica, mediante la que se quiere mantener el parque de viviendas protegidas, pero eso no significa que con invocación de esa finalidad se pueda condicionar por el Ministerio de Vivienda la expedición de las liquidaciones de los préstamos o ayudas recibidas cuando son solicitadas por las CC. AA. y las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, para ultimar el trámite de descalificación voluntaria, del que no olvidemos que son las únicas administraciones responsables. Valoramos positivamente la iniciativa de limitar los precios de la vivienda usada que se haya adquirido con ayuda pública, pues no se debe discriminar positivamente a quienes la reciben respecto de los beneficiarios de las viviendas nuevas con protección pública. También resulta adecuada la puesta en común de fondos (Estado, CC. AA. y Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla), para construir viviendas de régimen especial, dada la enorme desproporción entre las ofrecidas y las demandadas. Finalmente es importante mencionar la línea de ayudas económicas para la utilización de energías renovables, la mejora de la eficiencia energética y de la accesibilidad de los edificios existentes y el impulso a una mayor calificación energética en las nuevas construcciones.

Sobre el Real Decreto 1472/2007, de 2 de noviembre, que regula la renta básica de emancipación de los jóvenes (en adelante, RBE), tenemos que mencionar que es una ayuda directa del Estado para el pago del alquiler de la vivienda que constituye el domicilio habitual y permanente de quienes la solicitan, cuando justifiquen tener entre 22 y 30 años, titulares del contrato de arrendamiento, que disponen de una fuente regular de ingresos brutos anuales inferiores a 22.000 euros, y por último que poseen nacionalidad española o de alguno de los Estados miembros de la Unión Europea o del Espacio Económico Europeo; en el caso de los extranjeros no comunitarios, que tengan residencia legal y permanente en España. No entraremos en la descripción del régimen promulgado (domiciliación bancaria de ingresos y pagos, impreso aprobado por las CC. AA. y las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla que hayan suscrito un convenio para su gestión con el Ministerio de Vivienda, instrucción y resolución en dos meses, reconocimiento provisional, sistema de comunicación automatizada entre Administración autonómica y Ministerio; y la Orden VIV/3572/2007, de 29 de noviembre, sobre convocatoria y selección de entidades de crédito y regulación de otros aspectos de los convenios de colaboración entre éstas y el ministerio para la gestión de la RBE), sino que pasamos directamente a informar sobre las investigaciones habidas en 2008, por muy numerosas quejas referidas a estas cuestiones.

Se presentaron un total de 385 quejas, de las que se admitieron 153; 98 por actuaciones del Ministerio de Vivienda, 55 de las comunidades autónomas, y de entre éstas 28 por la gestión de la Comunidad de Madrid. El resto no se ha tramitado por falta de datos de los reclamantes. Las causas son, fundamentalmente, el retraso en el pago de las ayudas y en la emisión de las resoluciones a cargo de las comunidades autónomas y Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, la interrupción del ingreso de las ayudas, y

las disfunciones por la modificación de una resolución definitiva de reconocimiento y la emisión de una resolución provisional. Una de las quejas se ha planteado porque el Real Decreto 1472/2007 [artículo 1.d)] pide que cuando el solicitante sea extranjero no comunitario justifique que tiene concedida la residencia legal y permanente.

De las investigaciones la primera conclusión obtenida es que ninguna de las administraciones públicas concernidas ha reconocido su responsabilidad en la irregularidad considerada. En última instancia esas administraciones se han trasladado la responsabilidad unas a otras, como se expondrá en los siguientes apartados.

Con ocasión de la supervisión de las actuaciones del Ministerio de Vivienda por la demora apreciada al ordenarse la transferencia del importe de las ayudas a los beneficiarios, o a la suspensión de los ingresos tras venirse realizando, informó el departamento primero que el retraso se debía a que el fichero de transferencia no se había cargado correctamente en el sistema informático, pero requerido para ampliar esa información para conocer si en esas circunstancias la responsabilidad podría atribuirse a las entidades de crédito, el ministerio expresó que en realidad no constaba la gestión ante la entidad de crédito, añadiendo textualmente: "lo cual puede ser también responsabilidad del interesado, que es quien debe cumplir los requisitos y verificar los trámites legalmente exigidos para cobrar la ayuda". Desde ese informe, en todos los siguientes figura la misma justificación. A esta Institución en cambio le resulta difícil compartir el criterio ministerial, al menos plenamente si se tiene en cuenta las obligaciones de información de las entidades de crédito que han suscrito convenios de colaboración para la gestión de la RBE. De conformidad con la Orden VIV/3572/2007, las entidades han de informar semanalmente de todos los identificadores de las resoluciones de reconocimiento definitivo de las ayudas, y dos veces al mes de las transferencias del alquiler efectuadas y devueltas. Esta Institución no comprende cómo constando al ministerio esas resoluciones, ante todo y de ordinario por las propias CC. AA. o Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, no se interesa seguidamente por su tramitación a cargo de las entidades bancarias, cuando tras un tiempo razonable no reciben de éstas el identificador de la resolución, o cuando habiéndose cargado éste válidamente en el sistema informático no se hace lo propio con el de la transferencia del alquiler, y todavía se comprende menos cuando las entidades de crédito han de facilitar al Ministerio toda la información que les sea requerida, a efectos de control y seguimiento de la aplicación de la RBE. Pero aún es más incomprensible la falta de actuación del ministerio con las entidades de crédito tras conocer las quejas en las que se afirma haber hecho puntualmente los pagos del alquiler y cumplido los trámites del Real Decreto 1472/2007. Por otro lado no resulta fácil comprender la diligencia que el Ministerio de Vivienda requiere de los beneficiarios de las ayudas, pues ciertamente tienen la obligación de encontrarse al corriente de pago del alquiler de su vivienda, pero no de demostrarlo de manera directa al ministerio salvo en caso de sustitución del sistema de pago por transferencia al de cargo en cuenta. Podría admitirse que la responsabilidad de los beneficiarios alcanza también a la justificación mencionada en todos los casos, si no fuera porque precisamente para trasladarla a las entidades bancarias se impone en el RD 1472/2007 y en las órdenes VIV/3568/2007 y VIV/3572/2007 que estas personas deben hacer constar en el impreso de solicitud la domiciliación del ingreso de la ayuda.

Por consiguiente, aun cuando no ha finalizado la investigación de estas quejas, podemos anticipar que no encontramos justificada la inactividad del Ministerio de Vivienda ante

situaciones como las descritas; quizá de haber solicitado información a las entidades bancarias sobre los motivos de no cargar en el sistema informático los identificadores de las resoluciones y las de transferencia, se habría podido corregir buena parte de la demora en el ingreso de la ayuda. Esta falta de diligencia cobra mayor importancia por la deficiente información que se facilita a los beneficiarios en el Ministerio de Vivienda sobre la situación de sus expedientes. Es de suponer que si la justificación que se ha ofrecido por el ministerio a esta Institución se incluyera en la información sobre los expedientes, entonces los interesados podrían dirigirse a sus bancos para requerir el cumplimiento de sus obligaciones con el departamento ministerial.

En cambio, apreciamos el esfuerzo del Ministerio de Vivienda por solucionar las incidencias que se han producido en la aplicación de la RBE, para lo que se encuentra en curso una modificación del Real Decreto 1472/2007. Al parecer, se añadirá como sistema de justificación del pago del alquiler el cargo en cuenta de recibos, formalizando una adenda con las entidades de crédito. Desconocemos si la modificación alcanzará a la regulación del Real Decreto 1472/2007 sobre la resolución provisional de la RBE, que al parecer de esta Institución debería también acometerse ya que tal y como aparece hoy, la ayuda se percibe desde el mes en que se presente el contrato de arrendamiento, que ha de ser aportado al expediente una vez dictada la resolución provisional, por lo que un retraso en dictar ésta, o simplemente porque para dictar la resolución también se cuente con dos meses como para la definitiva, quien pueda justificar rápidamente el arrendamiento de su vivienda tras presentar la solicitud de RBE, lo que no es raro que se produzca, se encontrará con que pierde las mensualidades de la ayuda que hayan transcurrido entre la solicitud y la resolución provisional; ello no ocurre cuando se trata de la resolución definitiva, para la que se prevé el abono de la ayuda con efecto del mes siguiente a la solicitud. Esta Institución no encuentra obstáculo alguno para que cuando el interesado aporta su contrato de arrendamiento y todavía no ha recaído resolución provisional, continúe la tramitación hasta dictar resolución definitiva con reconocimiento de la ayuda desde la fecha de la solicitud.

Otro bloque de quejas se refiere a la tramitación de la RBE por parte de las CC. AA. y las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, y sobre todas por la Comunidad de Madrid. En las investigaciones con esta Administración autonómica constatamos el gran retraso con que dicta sus resoluciones; no hemos podido aceptar las justificaciones ofrecidas. Ha sorprendido a esta Institución que en el impreso oficial de solicitud no se haya incluido la necesidad de adjuntar el certificado de haberes a que se refieren los artículos 2.1.c) y 5.c) del Real Decreto 1472/2007, lo que ha motivado su posterior requerimiento en la mayoría de las ocasiones tras haber transcurrido el plazo de dos meses para dictar resolución, con demora adicional en la emisión de ésta. La Comunidad de Madrid ha contestado que dicho documento no fue incluido porque no figuraba en el impreso aprobado por Orden VIV/3568/2007, que es básico de conformidad con el artículo 149.1.13.ª de la Constitución Española; justificación que no hemos podido dar por válida porque el impreso podría haberse modificado de conformidad con la disposición adicional segunda del Real Decreto 1472/2007, como han hecho otras CC. AA. El Ministerio de Vivienda, al que se recabó su parecer sobre la posibilidad de modificar el impreso oficial referenciado, se mostró partidario de ella añadiendo que, en el fondo, se trata de un enfoque de gestión pues en otras CC. AA. sin tal modificación se había puesto a disposición de los jóvenes

una nota informativa para que a la solicitud adjuntaran toda la documentación necesaria. El Ministerio de Vivienda ha expresado lo injustificado de que los requerimientos para cumplir con este requisito se hayan hecho rebasando ampliamente el plazo de los dos meses previstos para dictar resolución. Este reproche es el aludido al inicio de este apartado, las administraciones públicas se trasladan mutuamente la responsabilidad de las causas de las quejas. Esta Institución, aun cuando mantiene el criterio dicho, ha de dejar constancia de que si en el impreso aprobado mediante la Orden VIV/3568/2007 hubiera figurado la exigencia del reseñado documento, que es lo congruente con el Real Decreto 1472/2007, se habría evitado cualquier equívoca interpretación, y parte al menos de la demora en la tramitación de las solicitudes.

En cualquier caso, no podemos finalizar este apartado sin reflejar que en la Comunidad de Madrid, y en atención a las sugerencias de esta Institución, se ha mejorado el impreso de solicitud de la RBE exigiendo de manera específica que se aporte el certificado de haberes. Cabe esperar que con esas modificaciones en el caso de la Comunidad de Madrid, más las que se incluyan en la reforma del RD 1472/2007 y las que se van introduciendo en las aplicaciones informáticas *SIEMPRE* y *SIRABE*, para la gestión y pago de las ayudas y para su reconocimiento, se eviten o al menos se reduzcan las quejas de los jóvenes destinatarios de la RBE, que tanto disgusto ha causado, pues para muchos de ellos la decisión de salir del domicilio familiar estuvo justificada por esa ayuda, y no conseguirla como debería les ha llevado a abortar la iniciativa, y otros tantos problemas que difícilmente pueden olvidar cuando finalmente se ingresan las cantidades reconocidas.

Finalmente, se encuentra en suspenso la investigación de la queja planteada con motivo de exigirse en el Real Decreto 1472/2007, artículo 1.d), que cuando el solicitante sea extranjero no comunitario, justifique que tiene concedida la residencia legal y permanente, ya que tras su inicio tuvimos conocimiento de los conflictos positivos de competencia formulados por la Generalitat Valenciana y el Gobierno de La Rioja por el Real Decreto 1472/2007 (artículo 17.2 Ley Orgánica del Defensor del Pueblo) (0802048).

Por último, una breve mención a la decisión del Consejo de Ministros de remitir a las Cortes Generales un proyecto de Ley de Medidas de fomento del alquiler de viviendas y la eficiencia energética de los edificios, que modificará las leyes de arrendamientos urbanos, enjuiciamiento civil y propiedad horizontal, ante la necesidad de impulsar al mercado de alquiler. En el proyecto se complementan y refuerzan otras medidas del Gobierno a favor del alquiler, como son la recuperación de la deducción de IRPF para los inquilinos, las ayudas a la renta básica de emancipación, o las nuevas ayudas a inquilinos y promotores de vivienda de alquiler del Plan estatal de vivienda y rehabilitación 2009-2012. Mediante las reformas se pretende agilizar los procesos judiciales de desahucio y de reclamación de rentas, y permitir que las comunidades de propietarios adopten con más facilidad los acuerdos de realización de obras y de instalación de equipos o sistemas que mejoren la eficiencia energética de los edificios. Dado que en los momentos de elaboración de este informe todavía no se ha aprobado dicha ley, procede dejar esta breve reseña.

15.2.2. Normas autonómicas

Galicia: Ley 6/2008, de 19 de julio, de Medidas urgentes en materia de vivienda y suelo, que modifica la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia. Regula una red autonómica de suelos dotacionales para vivienda protegida, establece medidas para garantizar su construcción, refuerza los instrumentos de que disponen los ayuntamientos para la intervención en el mercado del suelo (constitución formal de los registros de solares y de los patrimonios públicos de suelo); y permite la subrogación de la Administración autonómica en el ejercicio de determinadas competencias municipales en materia de vivienda, edificación y rehabilitación forzosa, cuando los ayuntamientos no actúan en los plazos fijados por la Ley o en el planeamiento a pesar de haber sido requeridos a esos efectos.

La Rioja: Decreto 43/2008, de 27 de junio, mediante el que se aprueba el Plan de Vivienda de La Rioja. A las clases de viviendas protegidas del Real Decreto 801/2005, de 1 de julio, que aprobó el Plan estatal de vivienda 2005-2008, añade las viviendas protegidas de precio pactado (de nueva construcción con una superficie máxima de 120 metros cuadrados útiles para familias con ingresos inferiores a 8 veces el IPREM) y las libres también de nueva construcción, que sean así calificadas a instancia del promotor durante su construcción y hasta el primer año cumplido desde el certificado final de obra, si cumplen los requisitos de superficie, precio máximo, niveles máximos de ingresos de los adquirentes, y que éstos se encuentren inscritos en el Registro de Solicitantes de Vivienda Protegida. La "hipoteca joven" de La Rioja está destinada a quienes tengan entre 18 y 40 años y cuenten con ingresos suficientes para afrontar el pago del préstamo. En este sentido, la cuota resultante ha de ser inferior al 35 por ciento de la renta bruta, que deberá estar entre el 0,75 y el 8 veces el IPREM. Libera a los beneficiarios de la obligación de inscribirse en el Registro de Solicitantes de Vivienda Protegida y permite destinar la financiación a la compra de viviendas protegidas que tienen precio libre de venta con arreglo al Real Decreto 727/1993, de 14 de mayo. Desarrolla la "Bolsa de vivienda en alquiler" previendo ayudas para los propietarios (subvención por importe del último recibo del IBI, cobro anticipado de rentas, póliza de seguro multirriesgo, cobro garantizado de rentas) y para los inquilinos, para los que se prevé la baja en el Registro de Solicitantes en caso de impago de la renta de tres o más mensualidades, así como la prohibición de nueva inscripción en la "Bolsa de vivienda joven".

Aragón: Decreto 211/2008, de 4 de noviembre, que aprueba el Reglamento del registro de solicitantes de vivienda protegida y de adjudicación de viviendas protegidas en Aragón. Pretende la simplificación y agilización del procedimiento de adjudicación de las viviendas protegidas; y mediante una mayor adecuación entre éstas y las características de las personas que las demandan, reducir el número de renuncias evitando que las unidades de convivencia destinen a su adquisición un porcentaje demasiado elevado de sus ingresos. Ha implantado un sistema de cruce automático de datos con otras administraciones y organismos competentes para comprobar el cumplimiento de los requisitos de inscripción o adjudicación, liberando al solicitante de la carga de aportar documentación. En las promociones impulsadas por cooperativas ha impuesto la inserción del anuncio en prensa, y a través del portal de Internet del Gobierno de Aragón, además de exigir la notificación fehaciente al adjudicatario, entre otras medidas.

Comunitat Valenciana: Orden de 28 de julio de 2008 de la Consejería de Medio Ambiente, que implanta el sistema de indicadores territoriales de demanda de vivienda con protección pública. Se justifica su aprobación en la necesidad de generar una reserva real y efectivamente realizable de suelo para la construcción de viviendas con protección pública, tras haberse aprobado el texto refundido de la Ley del Suelo de 2008, que permite la adaptación de dicha reserva por la legislación de las comunidades autónomas en función de su modelo urbanístico y de sus diversas necesidades. La que resulte se aplicará para la redacción, revisión o adaptación del plan general de ordenación urbana.

15.2.3. Viviendas con protección pública

15.2.3.1. Descalificación voluntaria

De acuerdo con la legislación estatal preconstitucional en materia de vivienda, Decreto 2114/1968, de 24 de julio, artículos 147 a 149, la descalificación voluntaria de viviendas de protección oficial era posible en todo el territorio transcurridos quince años desde la calificación definitiva y cumplidos los demás requisitos. Hoy día en cambio esa posibilidad depende del territorio en donde esté ubicada la vivienda que se desee descalificar, pues no todas las CC. AA. que han aprobado disposiciones en esta materia la han reconocido. Incluso en caso positivo, el tiempo que se requiere para plantear una solicitud de este tipo, contado de ordinario desde la fecha de la calificación definitiva, también difiere de unas a otras autonomías. Así, es posible la descalificación voluntaria en Murcia, Baleares, Andalucía, Extremadura, transcurridos diez años desde la calificación definitiva; en Aragón y Madrid, transcurridos 15 años; y en La Rioja transcurridos 25 años. Por otro lado, no se admite en Castilla-La Mancha, Castilla y León, Galicia, Navarra y País Vasco. En Valencia no se permite para las viviendas acogidas a las medidas de financiación que contempla; en Cantabria no se regula, ni positiva ni negativamente, por lo que habrá de aplicarse la normativa estatal. En Cataluña, no se permite para las viviendas que se califiquen provisionalmente a partir de su entrada en vigor, estando para el resto a la normativa estatal.

Las disposiciones dictadas por las administraciones autonómicas no impiden que esta Institución les haga un llamamiento para que en la medida de lo posible puedan confluir en un tratamiento uniforme de esta cuestión, pues no se entiende que deba ser tratada de forma distinta, en beneficio o perjuicio de los ciudadanos de un mismo país, por razón meramente de territorio cuando las viviendas a las que fundamentalmente afecta fueron calificadas al amparo de la normativa preconstitucional citada.

La cuestión continúa siendo problemática y ya fue tratada en el anterior informe anual. En síntesis, el Ministerio de Vivienda para emitir las liquidaciones solicitadas por las comunidades autónomas en trámite de descalificación voluntaria con respecto al subsidio de los préstamos concedidos, exigía que se aportase un estudio técnico individualizado sobre la suficiencia del parque de viviendas protegidas en el municipio concernido, que permitiera la descalificación sin afectar al interés general, y además que se justificase la improcedencia de ejercitar el derecho de tanteo y retracto. Sobre tales exigencias hemos podido conocer que la Junta de Castilla-La Mancha aclaró al departamento ministerial que una vez acordada la descalificación, tras aplicar los criterios restrictivos autonómicos,

lo que se solicitaba del ministerio era simplemente una liquidación. Mediante la Circular P2005-07 de la consejería competente se había acordado autorizar las descalificaciones voluntarias, registradas en las delegaciones provinciales hasta el 31 de diciembre de 2006, de viviendas promovidas al amparo de planes anteriores al IV Plan regional. Desconocemos cuál ha sido la respuesta del ministerio ante esa postura autonómica, producto de la competencia exclusiva en materia de vivienda de la Junta de Castilla-La Mancha, y si dicha comunidad autónoma ha optado por finalizar los expedientes para los que se había solicitado la liquidación sin contar con ella, tal y como ha hecho la Generalitat de Cataluña (07002758).

Con ocasión de una queja formulada debido a que en la Comunidad Autónoma de Cantabria no se había resuelto la solicitud de descalificación voluntaria ante la referida exigencia del Ministerio de Vivienda, y como en la fecha en que fue planteada la queja teníamos conocimiento del procedimiento aprobado en Cataluña para finalizar estos expedientes sin contar con la liquidación ministerial, lo que procedía era conocer si la exigencia en cuestión continuaba o no en vigor. El Ministerio de Vivienda no respondió expresamente a la cuestión, pero su contenido permitió comprobar un diferente enfoque; en un informe anterior en otra queja había expresado que devolvía los expedientes de descalificación de viviendas protegidas cuando las comunidades autónomas no adjuntaban a las solicitudes de liquidación la documentación que relacionaba, lo que daba pie a pensar que se trataba de auténticas exigencias, mientras que en su respuesta a esta queja los requerimientos de esos documentos a las autonomías fueron calificados de instrucciones de carácter informativo o de propuestas. Considerando esta Institución no obstante que debía precisarse la postura ministerial definitiva, hemos vuelto a requerir un informe todavía no recibido, si bien el promotor de la queja ha solucionado su problema (06047936).

Otra situación diferente consiste en que a la vista de las instrucciones de carácter informativo o propuesta, el Gobierno balear ha decidido denegar la solicitud de descalificación voluntaria. Según la resolución dictada no procede porque el régimen de protección de la vivienda se extiende a toda su vida útil, considerando como tal un período de 30 años contados desde la calificación definitiva, y además por la imposibilidad de justificar que con la descalificación no se esté actuando contra los criterios del ministerio. Esta Institución discrepa de dicha resolución por dos razones, primera porque según el Decreto 245/1999 que regula el procedimiento de descalificación en Baleares, es posible la descalificación voluntaria si han transcurrido diez años desde la calificación definitiva, y se reintegran por el solicitante los anticipos, préstamos, subvenciones y primas recibidos, incrementados en el interés legal, y en su caso con la diferencia entre el interés estipulado y el legal. Asimismo, debe abonarse el importe que proceda de las exenciones y bonificaciones tributarias disfrutadas, con sus intereses legales. En ninguna de sus disposiciones figura que la estimación de las solicitudes sea discrecional ni que deba tenerse en cuenta, además, que no perjudique el interés de terceros, que sí figuran en cambio en el artículo 147 del Decreto 2114/1968 (Reglamento para la aplicación de la Ley sobre Viviendas de protección oficial).

Pero aun admitiendo que la descalificación sea discrecional y no reglada, la Administración autonómica habría olvidado incluir en la resolución una motivación individualizada y suficiente de la denegación, de la que no puede prescindir cuando se

trata del ejercicio de potestades discrecionales; y cuando se diera la circunstancia, como era el caso, de que la Administración se aparta del precedente.

Por último, esta Institución no encuentra justificada la denegación porque el Ministerio de Vivienda esté condicionando la expedición de la liquidación, si se tiene en cuenta que el Estado en materia de política de vivienda ostenta las competencias del artículo 149.1.1.ª, 149.1.11.ª y 149.1.13.ª de la Constitución Española, y que en la descalificación voluntaria de las viviendas, en cuanto organismo beneficiario de las cantidades a reintegrar, sólo debe procurar que se ingrese su importe; desde luego las cautelas que con este fin pueda adoptar no son excusa para sobrepasar su ámbito competencial. A la vista de esos razonamientos se recomendó a la Administración que en lo sucesivo en la denegación de las solicitudes de descalificación de viviendas de protección oficial se valoren las circunstancias concretas y las razones para apartarse de los precedentes hasta ese momento. Por lo que se refiere a las resoluciones denegatorias ya dictadas conforme al criterio general de no disminuir en Baleares el número de viviendas protegidas, debe acordarse su revocación y retrotraer los procedimientos para posibilitar una resolución conforme a lo recomendado.

La recomendación ha sido rechazada aduciendo que en las resoluciones denegatorias se valora cuanto supondría la sustracción de la vivienda a la realización del fin social para el que fue construida, considerándose el perjuicio que supone para el interés general incorporar la vivienda al mercado libre, pues supone incrementar el parque de viviendas a las que no tiene la posibilidad de acceder una amplia capa de la población. Esta motivación le parece suficiente para justificar el ejercicio de la potestad discrecional que se invoca y aunque nada dice al respecto para apartarse de los precedentes administrativos (07033499).

15.2.3.2. Sanción de las infracciones

La primera referencia en este apartado debe ser a la posición de la Junta de Andalucía con ocasión de una entidad promotora de viviendas protegidas que no reparaba unas deficiencias constructivas. El parecer de esta Institución es que la Junta de Andalucía tiene potestad de imponer a los infractores la realización de obras de reparación y las necesarias para acomodar la edificación al proyecto aprobado y a las normas constructivas aplicables, artículo 155, apartado segundo del Decreto 2114/1968. A esa conclusión se llegó porque la Junta de Andalucía mediante la Ley 13/2005 no desarrolló la regulación de las actuaciones públicas de vivienda, pues se limitó a establecer medidas específicas para la producción de suelo con destino a vivienda protegida y otros fines de interés social, así como para el control y prevención del fraude en estas actuaciones, medidas que por otra parte, y según el preámbulo, "serán complementadas y ampliadas en la futura Ley de Calidad de la Vivienda en Andalucía, en fase de elaboración".

Tampoco consideramos que la Ley 13/2005 contenga un régimen sancionador de aplicación general a las viviendas protegidas, prueba de ello es que según su artículo 18 las acciones u omisiones que se tipifican y sancionan como infracciones graves y muy graves solo se deben entender en relación con sus específicas finalidades, y además sin perjuicio del régimen sancionador que con carácter general resulte de aplicación a

las viviendas protegidas. En esas circunstancias no puede admitirse el desplazamiento de la normativa estatal relativa al régimen sancionador de las viviendas de protección oficial, sino que debe aplicarse supletoriamente a las viviendas de protección pública que se encuentren en Andalucía (artículo 149.3 CE). En atención a lo cual se recomendó a la Junta de Andalucía que mientras no apruebe un régimen sancionador propio para viviendas protegidas (exceptuadas las acciones u omisiones tipificadas en la Ley 13/2005, de 11 de noviembre, sobre Medidas para la vivienda protegida y el suelo) debe aplicar el derecho estatal (supletorio, artículo 149.3 de la Constitución). La Junta ha contestado que aun cuando no le parece necesaria una regulación específica, tendrá en cuenta la recomendación en la futura ley de acceso a la vivienda, prevista en esta legislatura (07026673).

Finalmente aludimos a otras quejas, por demora en expedientes sancionadores, por ejemplo, uno abierto a una promotora de viviendas protegidas con motivo de deficiencias constructivas en que es posible anticipar una opinión desfavorable sobre su tramitación pese a encontrarse la investigación aún en curso (0200212); y otra presentada por un considerable número de ciudadanos por la tramitación dada a sus denuncias por exigencia de sobreprecios en la compraventa de viviendas protegidas por la Comunidad de Madrid. Formuladas las denuncias en mayo de 2005, hasta abril de 2006 no se incoó el expediente sancionador, resuelto sólo en marzo de 2007; resolución no ejecutada por haber sido impugnada en recurso contencioso-administrativo, obviando el artículo 111 de la Ley 30/1992, del Procedimiento administrativo común. Como en el caso anterior, continúa en curso esta investigación (08000519).

15.2.3.3. Obras de reparación en edificios de titularidad pública o sobre los que se ostente derecho de arrendamiento

Se han recibido quejas donde el organismo autonómico de vivienda niega toda responsabilidad porque si los daños no son por defecto de construcción sino por mal uso de elementos comunes, su reparación no debe ser reclamada a la empresa titular de la finca, en este caso la que ostenta el derecho de superficie sobre ella, sino a quienes los hubieran causado. Pero concluimos que el edificio en cuestión había sido construido por la superficiaria mas a continuación se había arrendado al IVIMA, ahora titular único de la condición de arrendatario frente al arrendador; luego la empresa superficiaria dispone de acción directa contra el IVIMA para exigir la reparación que los adjudicatarios, de modo general subarrendatarios, causen en la finca. Por otra parte, el IVIMA cuenta con acción frente a esas personas para reclamar la reparación de los daños y resolver de pleno derecho sus contratos (artículo 27.2.d) de la Ley de Arrendamientos urbanos). Esta Institución consideró también que el IVIMA debería haber promovido la ejecución de las obras sin esperar a ser requerido por la superficiaria, teniendo en cuenta que en sus actuaciones debe respetar los principios de buena fe y de confianza legítima (artículo 3 de la Ley 30/1992). En consecuencia se sugirió al IVIMA que se hiciese cargo de la reparación, sugerencia que ha sido aceptada (08000081). De otra queja asimismo por actuaciones del IVIMA dedujimos que éste, tras recibir nuestro requerimiento, había realizado gestiones con la constructora para efectuar los trabajos necesarios, de adaptación de la vivienda a la minusvalía del interesado (08011318).

15.2.3.4. Demora en el otorgamiento de escritura de compraventa

En el primero de los dos casos que se exponen a continuación, la escritura no se había otorgado porque la persona interesada no era la adjudicataria de la vivienda ni había justificado derecho de propiedad sobre ella. La regularización de la posesión y el otorgamiento de la escritura de compraventa pasaban por despojar al titular originario de sus derechos de adjudicación, mediante un expediente sancionador por cesión no autorizada. Tras los trámites de notificación al adjudicatario, la firma de la escritura se produjo transcurridos casi diez años desde que se había pedido. Tal demora del expediente administrativo no puede justificarse en ninguna de las razones ofrecidas, tema digno de traer al informe anual pues, entre otras cosas, sus consecuencias han afectado a una persona muy vulnerable económicamente en su derecho de acceso a vivienda (0303107).

En el segundo caso la demora ha sido mayor, 17 años desde que el IVIMA había adjudicado al interesado una plaza de garaje, además con error en la identificación de quien había de suscribir la escritura, sin ninguna medida de rectificación. El IVIMA explicó los motivos del error, para solucionarlo había convocado a todos los afectados, pero lo cierto es que hasta que se otorgaron las escrituras para anular la primera transmisión y verificar la correcta, todavía transcurrieron más de tres años (0413488).

15.2.3.5. Exigencia de intereses de demora por recibos de suministros no pasados al cobro durante catorce años

De nuevo el IVIMA, reclamó a los adjudicatarios de una vivienda la cantidad resultante de aplicar el tipo de interés de demora sobre los recibos por suministro de agua en los años de 1994 a 1998. Además se pudo apreciar que los recibos no se habían pasado al cobro en sus fechas, sino de una sola vez aprovechando unas actuaciones de rehabilitación, en las que se había reconocido a los interesados el derecho a ser realojados en otra vivienda siempre que se encontrasen al corriente del pago de la renta y de los servicios y suministros. Pese a la relevancia de la tardía reclamación de cantidades satisfechas inicialmente por el IVIMA por consumos, la queja denuncia que al importe se ha añadido el de los intereses de demora, con la advertencia de que mientras no se efectúe el pago no se facilitaría la vivienda de realojo, que los reclamantes demostraron necesitar con urgencia. Tampoco aquí ha finalizado la investigación, de trascendencia para el derecho de acceso a vivienda digna y adecuada (07034287).

En anteriores informes se ha aludido a las viviendas que se han dado en llamar "pisos-patera", por un lado por las condiciones de hacinamiento que soportan quienes se ven obligados a compartirlos, y por otra dadas las molestias y perjuicios de diversa índole que experimentan los vecinos. Se hizo un llamamiento entonces a los responsables políticos para que estudiasen medidas destinadas a su solución. Este tipo de problemas persiste. En una primera aproximación, la situación parece consentida por el Estado, si se tiene en cuenta que la normativa sobre el padrón municipal (Ley 7/1985 modificada por Ley 4/1996) no establece límites al número de personas inscritas como residentes de una misma vivienda. Sabemos que la Comisión de Entidades Locales del Senado aprobó en marzo de 2007 la moción suscrita por el Grupo Parlamentario Entesa Catalana

de Progrés, por la que se instó al Gobierno a modificar la normativa reguladora de los padrones para mejorar la fiabilidad y veracidad de las inscripciones practicadas por los ayuntamientos, de manera que la inscripción de una vivienda se vincule al cumplimiento de las condiciones mínimas de habitabilidad, que se recogen en la cédula o en la memoria urbanística. La Mesa de la Cámara en sesión de 26 de marzo de 2007 acordó tomar conocimiento, comunicar al Gobierno lo aprobado en Comisión y ordenar su publicación (VII Legislatura). Pero transcurrido en exceso el plazo del artículo 178 del Reglamento del Senado, en el momento de admitir la queja no había noticia alguna sobre el cumplimiento de la moción. Por ese motivo hemos solicitado informe a la Secretaría General del Ministerio de Administraciones Públicas, hasta la fecha no enviado. Por lo tanto, será una de las cuestiones que llevemos al siguiente informe anual (08015803).

15.2.4. Instituto para la Vivienda de las Fuerzas Armadas (INVIFAS)

Además de una queja por desatención del Instituto para la Vivienda de las Fuerzas Armadas a la reclamación sobre deficiencias constructivas, rectificada al recibir el requerimiento de esta Institución (08004169), se debe resaltar otra de interés porque tras su investigación se pudo solucionar una importante irregularidad de la recuperación posesoria de la vivienda del interesado, promovido por el INVIFAS (artículo 57.2 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas). El INVIFAS constató finalmente que no procedía la recuperación de oficio porque desde el inicio había transcurrido un año desde la usurpación de la vivienda. Por ese motivo fue revocada la resolución, mas como todavía se continuaba en la posesión de la vivienda seguidamente se instaría su recuperación, concretamente por juicio verbal de desahucio (08004554).

15.2.5. Deber de conservación de edificaciones

El deber de conservación ha visto su regulación modificada respecto de la que regía hasta 1992. Las variaciones introducidas por la Ley 8/2007, de 28 de mayo de Suelo, ahora incorporadas al vigente texto refundido de 2008, afectan entre otros puntos a la ampliación del deber a las condiciones legales de accesibilidad y a los trabajos de mejora, todo hasta donde alcance el deber de conservación. La regla, ahora en el artículo 9 del texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, queda encuadrada en las demás referidas a los deberes y cargas que integran el contenido del derecho de propiedad del suelo, en relación con el suelo mismo, el urbanismo, y el medio urbano y rural. El deber de los trabajos de rehabilitación, incluidos en la anterior legislación con remisión a las normas sobre rehabilitación urbana, se completa con las actuaciones de este tipo establecidas en el Plan estatal de vivienda y rehabilitación, aprobado por Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre. Esta Institución considera beneficiosas las reformas introducidas, pero lo que interesa por encima de todo es que en la práctica este deber sea exigido como corresponde, pues las investigaciones habidas no muestran que la potestad municipal para obligar a su cumplimiento sea ejercida en todas las ocasiones, o que lo sea eficazmente.

Valgan como muestra las quejas por transcurso del tiempo sin que el Ayuntamiento logre intervenir ante el mal estado de fincas –dos años después de la queja y cinco desde que se denunció el mal estado de la finca, las obras necesarias relativas a la seguridad constructiva todavía se encuentran pendientes– (06051265); o por conocimiento del Ayuntamiento de la situación desde muchos años de problemas de humedades y filtraciones por las deficientes condiciones de las conducciones de aguas residuales (07009866); o por estado de ruina física con riesgo de derrumbamiento, sin resolución declarando tal estado de ruina inminente hasta mucho tiempo después (08004036).

15.2.6. Indemnizaciones y realojo por expropiación

Sobre esta cuestión se relacionan a continuación tres quejas comunes en su denuncia. Se planteó en la primera que en las resoluciones del expediente de expropiación no se hacía referencia al derecho de realojo (disposición adicional cuarta TRLS 1992, ahora undécima TRLS 2008). Ya iniciada la investigación se hizo ofrecimiento de realojo a las personas interesadas, que no lo aceptaron inicialmente y cuando lo hicieron fue considerado extemporáneo por la Administración. Esta Institución comparte el parecer de la Administración al considerar que el derecho de realojo tiene un carácter eminentemente voluntario. El interés radica en que en anteriores informes hemos defendido el derecho de los afectados por actuaciones urbanísticas a ejecutar por expropiación a que se les haga un ofrecimiento formal y se ponga a su disposición una vivienda con un plazo para aceptarla, y que al no haberse producido en algún caso hemos sugerido a la Administración que así se efectuase; ahora queremos destacar la situación en que habiéndose cumplido con el ofrecimiento, no es aceptado en tiempo (07025643).

En la segunda se denunció el retraso con que tramitó el Ayuntamiento de Valencia el expediente de expropiación, además de que había tomado posesión de parte de los terrenos, sin abono de ninguna cantidad. El Ayuntamiento inició el expediente mucho tiempo después y además solo por la superficie de que había tomado posesión, por la vía de hecho. Tras un recurso contencioso-administrativo, recayó sentencia que anuló el acuerdo municipal y reconoció el derecho de los interesados a la expropiación total. A pesar de ello, una vez más el Ayuntamiento incurrió en demora, ahora respecto al pago de la indemnización, no lo ha sido hasta el pasado año 2008. No es aceptable que una Administración pública actúe del modo relatado ignorando que el acuerdo imperativo de privación singular de la propiedad privada o de derechos o intereses patrimoniales legítimos (artículos 33 de la Constitución y 1º de la Ley de Expropiación Forzosa) sólo es viable si, además de causa de utilidad pública o interés social, media la correspondiente indemnización (07025642).

En tercer y último lugar referimos la queja por una vivienda afectada por un Plan especial de infraestructuras, reserva de suelo y ordenación de usos, a expropiar por la Administración autonómica sin haber informado al expropiado del derecho a ser realojado, ni practicado ninguna actuación para fijar la indemnización. En la fecha en que se presentó la queja, febrero de 2004, el beneficiario de la expropiación estaba aún elaborando la relación de bienes y derechos afectados, cinco años después esos trabajos no han finalizado. De nuevo pues una actuación administrativa para la que no hay

justificación, máxime cuando con ella se está perjudicando gravemente el derecho de acceso a vivienda del interesado (0402707).

En cuanto al chabolismo, referimos una queja contra el Ayuntamiento de Torrelavega (Cantabria) que estaba desalojando unas viviendas prefabricadas, sitas en una finca de su propiedad porque se había previsto la construcción de equipamientos asistenciales. Entendía el Ayuntamiento que con las cantidades abonadas a algunas personas desalojadas debían darse por cumplidas sus obligaciones, ya que el resto no tenía derecho a ninguna indemnización, y ni unas ni otras lo tenían al realojo previsto en la disposición adicional cuarta del texto refundido de la Ley sobre el régimen del suelo y ordenación urbana de 1992 (TRLS 92). Por lo que se refiere a esta segunda consideración expresó que las viviendas prefabricadas se habían cedido a título de precario, para el que no se prevé derecho de realojo; en relación con la primera, que había actuado con el mayor respeto con los afectados ofreciéndoseles indemnización aunque el Jurado Provincial de Expropiación había entendido que no procedía (situación de precario) debiendo serles reconocido solo los gastos de traslado.

Esta Institución planteó que si las personas desalojadas tenían derecho a reclamar del Ayuntamiento un nuevo alojamiento, fuera por la disposición adicional 4ª citada, como por su derecho a recibir servicios sociales y de promoción y reinserción social. Pero el derecho de realojo del TRLS92 se reconoce a los ocupantes legales de inmuebles que constituyan residencia habitual, y la mayoría de la doctrina y jurisprudencia excluyen de esa condición a quienes se encuentren en el uso de las viviendas por mera tolerancia y no amparados por un título legítimo, incluidos los denominados precaristas de primer grado, que cuentan con expresa autorización de uso, como se daba en algunas de las personas afectadas, a las que se otorgó un documento para la cesión temporal del alojamiento (al amparo de la Orden Ministerial de 26 de febrero de 1979 y en las condiciones previstas en el Real Decreto 3148/1978), pues para ello han de demostrar su derecho y en todo caso dirigirse a las vías civiles oportunas para hacerlo valer.

Se hizo saber al Ayuntamiento que no se pretendía que reconociese el derecho de realojo a los usuarios de los módulos-vivienda, pero sí que se les ofreciese otro lugar en que pudieran contar con una vivienda digna y adecuada. A esos efectos se le recordó que una parte de esas personas fueron instaladas en la finca por el Instituto para la Promoción Pública de la Vivienda (IPPV), ante la gravedad de sus circunstancias personales, que no se ha demostrado en la investigación que se hubieran modificado; por lo que se refiere al resto, se les había consentido el uso de los módulos. Tanto a unas como a otras se les debía prestar asistencia y procurar su reinserción social.

Manifestamos asimismo al Ayuntamiento la sorpresa de esta Institución porque no se hubiera hecho mención a algo que parecía evidente, dicho en términos coloquiales para vestir a un santo (la construcción de equipamientos sociales) se estaba desvistiendo a otro (desalojando a personas necesitadas de las únicas viviendas de que disponían, precisamente por eso se les habían cedido). Por tanto se sugirió al Ayuntamiento que en ejercicio de su competencia en la prestación de servicios sociales y de promoción y reinserción social, debía ofrecer alojamiento o ayudas económicas a quienes, como consecuencia de las actuaciones previstas en la finca, debían desalojar los módulos donde tenían su domicilio habitual y permanente. La sugerencia se ha rechazado con los mismos argumentos ya examinados (08001930).

15.2.7. Barreras arquitectónicas

En 2008 se solucionó la queja presentada con motivo de la inaccesibilidad al cementerio de Coslada (Madrid), que se produjo tras la ejecución de las obras de desdoblamiento de la calzada de la M-201 entre dicha localidad y la M-40; suscribiéndose un contrato para la ejecución de una rampa peatonal de acceso al camino del cementerio (0426559).

En otra queja se han dado distintas posiciones entre los técnicos de dos organismos públicos sobre las actuaciones posibles para resolver la inaccesibilidad denunciada. El Centro Estatal de Autonomía Personal y Ayudas Técnicas propuso una solución que se trasladó al Ayuntamiento de Madrid, que no fue aceptada porque según alegó si bien se facilitaría por un lado el acceso a la vivienda de la persona reclamante, por otro se crearía una barrera para personas con movilidad reducida que les obligaría a salir a la calzada de circulación de vehículos. Tras darse traslado de la posición municipal a la Secretaría de Estado de Política Social, Familias y Atención a la Dependencia y a la Discapacidad, se ha propuesto otra solución que se pondrá en conocimiento del Ayuntamiento con la esperanza de que pueda ser aceptada, pues la rampa existente es un obstáculo para todos y especialmente para aquellas personas con movilidad reducida (07015192).

Destacamos asimismo las quejas en que se denuncia que determinados edificios públicos no reúnen condiciones de accesibilidad para los ciudadanos con movilidad reducida. Esta Institución viene reiterando desde hace tiempo la importancia capital de que las administraciones públicas adopten las medidas necesarias para eliminar las barreras arquitectónicas en edificios públicos (08006009, 08009422, 08010127 y 08017555).

Un año más las quejas más numerosas se han referido a las barreras arquitectónicas en edificios privados por la instalación de ascensores, quejas en que se denuncian tanto los acuerdos de la Junta de propietarios aprobando la instalación y la obligación de sufragar los costes, como la negativa de la comunidad a instalarlos (07020527, 08000214, 08003702, 08013255, 08014109, 08015881, 08017017 y 08017866). Aunque la instalación o no de un ascensor es decisión que compete a cada Junta de Propietarios, esta Institución no puede dejar de poner de manifiesto que uno de los principales escollos para eliminar las barreras arquitectónicas es la financiación de las obras. En este sentido es alentador el programa de ayudas *RENOVE* a la rehabilitación de viviendas y edificios de viviendas existentes contenido en el Plan estatal de vivienda y rehabilitación 2009-2012, que considera actuaciones protegidas a efectos de su financiación a través de préstamos convenidos, con o sin subsidio, acompañados en este último supuesto de subvenciones destinadas a los promotores, aquellas tendentes a mejorar la accesibilidad al edificio y/o a sus viviendas, incluida la instalación de ascensores o su adaptación a las necesidades de personas con discapacidad o a la nueva normativa que hubiera entrado en vigor tras su instalación; la instalación o mejora de rampas de acceso; la instalación o mejora de dispositivos de acceso a los edificios, adaptados a las necesidades de personas con discapacidad sensorial; la instalación de elementos de información que permitan la orientación en el uso de escaleras y ascensores de manera que las personas tengan una referencia adecuada de dónde se encuentran; y las obras de adaptación de las viviendas a las necesidades de personas con discapacidad o de personas mayores de 65 años. Como ya hemos señalado en anteriores informes, es esencial que las administraciones impulsen

la eliminación de las barreras arquitectónicas, por lo que el establecimiento de ayudas económicas para la instalación de ascensores en los edificios residenciales que carezcan de ellos, contribuirá sin duda a la mejora en la accesibilidad de los edificios y en la calidad de la vida de muchos ciudadanos.

15.2.8. Ayudas económicas destinadas a la compra o al alquiler de viviendas

En 2008 se han recibido en esta Institución quejas en las que se denuncia la denegación de ayudas a la adquisición de viviendas por no haber adjuntado a la solicitud los documentos acreditativos de todos los ingresos percibidos en el año que correspondía, documentos que no eran admitidos con el recurso de reposición contra la denegación.

Esta Institución discrepó con ese parecer por considerar que no se había dado al interesado la oportunidad de aportar nuevos documentos antes de dictarse resolución, tras comprobar que si bien la orden reguladora de la convocatoria requería que a las solicitudes se acompañasen los documentos que relacionaba, también disponía que en caso de que la solicitud no reuniese los requisitos o no fuera acompañada de todos los documentos se requeriría al interesado para que en diez días subsanara los defectos. Los recursos administrativos no son una apelación sino una garantía para el interesado y una segunda oportunidad para la Administración de examinar el asunto y adoptar su decisión definitiva, la que pone fin a la vía administrativa. En base a esos razonamientos fue sugerido a la Consejería de Fomento de la Junta de Castilla y León que revocase la orden que denegó la solicitud, habiendo sido rechazada con la misma argumentación ofrecida en el curso de la investigación (08001753).

En otra queja el interesado trasladó su malestar porque la Administración autonómica hubiese denegado la subvención a inquilinos prevista en el artículo 15 del Real Decreto 801/2005, de 1 de julio, Plan Estatal 2005/2008, para favorecer el acceso de los ciudadanos a la vivienda, a pesar de que antes de su presentación él se había informado sobre los requisitos de la ayuda, y comprobó que los cumplía. La certeza de cumplir las exigencias legales fue la que determinó, según el interesado, que contratase el alquiler de su vivienda.

Se comprobó que entre los requisitos no estaba justificar que la vivienda para la que se pedía la subvención no estaba sometida a algún régimen de protección pública que estableciera límites a la renta máxima en alquiler. La Dirección General de Vivienda y Arquitectura de la Región de Murcia manifestó que la información que facilita en sus oficinas es simplemente orientativa y que, por tanto, se debe estar a la regulación legal. Esta Institución en cambio consideró que la información a facilitar es la que corresponde a la normativa por la que se rige la ayuda en cuestión, y en ésta figura, como condición para su reconocimiento, que la vivienda para la que se destina la ayuda no esté acogida a algún régimen de protección pública, requisito importante que fue añadido al Real Decreto 801/2005 mediante el Real Decreto 14/2008. Por otro lado, el derecho a obtener información reconocido a los ciudadanos en el artículo 35.f) de la Ley 30/1992, abarca las aclaraciones y ayudas de índole práctica que estos requieran para las solicitudes que se propongan formular, o para beneficiarse de una prestación según lo dispuesto en el artículo 4 del Real Decreto 208/1996, de 9 de febrero, que regula los Servicios de información administrativa y atención al ciudadano.

Considerando entonces que la información facilitada era insuficiente, se cursó a la Administración el recordatorio del derecho de información y que, por tanto, debería incluirse en los medios de difusión todos los requisitos exigidos en cada caso, y no limitarse a hacer una referencia orientativa (08008572).

15.2.9. Vivienda libre. Garantías por daños materiales ocasionados por vicios y defectos de la construcción. Incumplimientos contractuales. Propiedad horizontal

Finalmente, se deja aquí constancia del gran número de quejas recibidas en 2008 por las dificultades que encuentran los nuevos propietarios, para exigir responsabilidad a los agentes que intervienen en el proceso edificatorio, generalmente por retraso en la entrega de las viviendas y por la inadecuada ejecución técnica, la reparación de desperfectos o el resarcimiento de las cantidades que han de invertir en tales reparaciones (08000663, 08000666, 08003977, 08005424, 08006123, 08006611, 08007297, 08007738, 08007881, 08008111, 08008218, 08008346, 08008739, 08009692, 08011928, 08013256, 08013692, 08014778, 08015980, 08016685, 08016912 y 08017923).

Esta Institución no puede entrar directamente en estos asuntos por su índole privada, pero es necesario mencionarlos dada la percepción ciudadana de que estos problemas alcanzan un grado importante de afección.

También deben resaltarse las numerosas quejas relativas a las actuaciones de administradores de fincas (07035344, 08002538, 08003712, 08004901, 08005438, 08006721, 08008922, 08012697, 08012966, 08014665, 08015427, 08017470 y 08018196). A este respecto, debemos señalar que el Colegio Oficial de Administradores de Fincas es quien puede supervisar y sancionar, en su caso, a los colegiados cuando se demuestre, según el reglamento de defensa y disciplina colegial, que han incurrido en actuaciones arbitrarias o contrarias a la ética profesional. No obstante, esta Institución ha tenido ocasión de pronunciarse sobre la negativa del Colegio de Administradores de Fincas de Madrid a admitir denuncias sobre supuestas irregularidades en la actuación profesional de sus colegiados si no están firmadas por el representante legal de la comunidad, de conformidad con el artículo 13 de la Ley de Propiedad Horizontal, que es el presidente de la comunidad en la que dicho colegiado presta sus servicios. Se formuló una recomendación al citado colegio, para que en lo sucesivo admita y tramite las denuncias sin exigir más requisitos que los establecidos en el Decreto 245/2000, por el que se aprobó el Reglamento para el ejercicio de la potestad sancionadora de la Comunidad de Madrid (07034694).

16. ADMINISTRACIÓN LOCAL

16.1. Actividades y servicios de las corporaciones locales

Como es habitual, las quejas que se reciben referentes a las actividades y servicios de las entidades locales son muy variadas, tanto como lo son los servicios obligatorios mínimos que aquellas tienen que prestar a sus vecinos: el estado de las vías urbanas, el

acceso a los núcleos de población, la limpieza viaria, el servicio de alumbrado público, la conservación de los parques y jardines, la recogida de residuos, el abastecimiento domiciliario de agua potable, el servicio de alcantarillado, la gestión de los cementerios, el uso y tenencia de animales domésticos.

Un gran número de ellas se refiere al estado y conservación de las vías públicas urbanas y de los caminos rurales. Así, se denuncia el mal estado de las aceras, la ausencia de asfaltado de las calles o el deterioro del mismo, la existencia de barreras urbanísticas que dificultan la movilidad de quienes se ven obligados a desplazarse en sillas de ruedas o a utilizar carritos de niños, las deficiencias en el alumbrado, la ausencia de señales de tráfico o de placas identificativas del nombre de las calles, la conservación de los cementerios.

La existencia de barreras arquitectónicas ha sido puesta de manifiesto en diversas quejas. Así ante el Ayuntamiento de Callosa de Segura (Alicante), además del mal estado de la carretera de acceso a la vivienda del interesado, lo que le hace imposible salir solo de la misma, dada su necesidad de usar una silla de ruedas para desplazarse, se puso de manifiesto también la existencia de una barrera arquitectónica, consistente en un escalón, en la puerta del propio Ayuntamiento, lo que dificulta la entrada de las personas que, como el interesado, tienen graves problemas de movilidad.

A raíz de la tramitación de la queja, se nos anunció el inmediato arreglo del camino, al parecer una vía rural. En cuanto al acceso a la casa consistorial, la solución resultaba más difícil debido a su ubicación en el casco histórico, zona de fuertes pendientes y de calles no muy anchas. No obstante, según nos dijeron, se estaban realizando obras de ampliación del edificio, proyectándose otra entrada por la calle adyacente totalmente adaptada, y que en breve plazo estaría en uso (08005293).

Lo mismo sucedía en Abades (Segovia) por el mal estado de una calle, sin asfaltado ni aceras, con los consiguientes problemas que ello acarrea especialmente a la promotora de la queja, toda vez que su hijo de nueve años de edad se ve obligado a utilizar una silla de ruedas para desplazarse. Aquí, tras reconocerse por el Ayuntamiento la realidad del problema denunciado y alegar los escasos recursos económicos disponibles, se nos anunciaba que, no obstante, se tendría en cuenta la situación de cara a la planificación de obras futuras (08008959).

La existencia en una acera de una arqueta rota desde hace más de dos años con los consiguientes problemas para los viandantes, dio lugar a intervenir ante el Ayuntamiento de Madrid, poniendo de relieve la especial gravedad de dichos problemas en el caso de la interesada, con una discapacidad de un 80 por ciento debida a una enfermedad neuromuscular, obligada a pasar por allí diariamente. Al respecto se nos comunicó que se habían dado las instrucciones oportunas para exigir a los propietarios de la arqueta rota la adopción de las medidas necesarias, para mantenerla en las debidas condiciones de seguridad (08012219).

También a raíz de una queja planteada ante el Ayuntamiento de Espirdo (Segovia), se solucionó el problema derivado del mal estado de una calle, que había llegado a ser intransitable tras varios meses de obras, especialmente para aquellos vecinos, como era el caso de los promotores de la queja, que necesitaban utilizar un cochecito de bebé (08015049).

Ante el Ayuntamiento de Sotillo de la Adrada (Ávila) se planteó la queja por la falta de alumbrado público en el camino de acceso a la vivienda de un vecino minusválido, con graves problemas de movilidad. Al parecer se trata de una finca aislada en la que únicamente existe una vivienda, y ello dificulta la posible solución, según ha puesto de relieve el Ayuntamiento, que, no obstante, se ha comprometido a intentar paliar el problema (08016027).

A veces, las quejas se refieren a urbanizaciones privadas, lo que dificulta la solución de los problemas planteados que muchas veces pasa por la exigencia de un desembolso económico a los propios vecinos como consecuencia de las previsiones urbanísticas sobre el particular.

Es lo que sucedía en la urbanización Montencinar de El Escorial (Madrid), cuya situación de abandono (no dispone de alumbrado público ni de alcantarillado, ni de servicio diario de recogida de basuras, y cuyas calles se encuentran sin asfaltar) fue reconocida por el Ayuntamiento, que manifestó el firme compromiso de dar una solución a la situación.

Dicha solución pasa, según la actual Corporación, por la aprobación de un nuevo Plan especial de reforma interior, previsto para este año, más ajustado económicamente y más realista que el presentado en julio de 2005 por el anterior equipo de gobierno, cuyo avance tuvo que ser retirado tras presentarse más de 370 alegaciones al mismo (08008271).

El mal estado (calles sin urbanizar y sin alumbrado público, y sin servicio de saneamiento) de la urbanización Santa Teresa, también de El Escorial, fue reconocido asimismo por el Ayuntamiento, que nos informó de que en el presupuesto de 2008 se había incluido una partida con la finalidad de hacer frente a la licitación del proyecto de urbanización, con objeto de poder aprobar el correspondiente expediente de contribución especial. Según el informe recibido, una vez aprobado el proyecto de urbanización, se procederá a licitar la realización de obras, presumiblemente en el transcurso del primer trimestre de 2009 (08009235).

Ante el Ayuntamiento de Irún (Guipúzcoa) se tramitó la queja de los vecinos de una urbanización de reciente construcción por la ausencia de alumbrado público, siendo informados de que se trataba de una urbanización todavía en obras, dividida en dos fases, la primera prácticamente terminada, que es a la que se refería la queja, y la segunda actualmente en ejecución. Dado que todavía no se ha recibido ninguna de ellas por parte del Ayuntamiento, su mantenimiento, hasta que ello se produzca, sería responsabilidad de la empresa promotora, a la que se había requerido en su momento para que repusiera el suministro eléctrico que se había dejado de prestar desde que, accidentalmente, al ejecutar unos trabajos de la canalización del saneamiento, se había producido un corte en la red general.

El informe finalizaba diciendo que, por otro lado, se estaban realizando diversas reparaciones y completando las obras pendientes, entre las que se incluían las relativas a la instalación del cuadro eléctrico del alumbrado y la obtención del suministro eléctrico definitivo, todo ello con carácter previo a que por el Ayuntamiento se procediese a la recepción de las obras de la primera fase de la urbanización (08001801).

El mal estado de la calle (sin asfaltado ni aceras y sin alumbrado público), la ausencia de una red de agua potable y una muy deficiente red de alcantarillado fue el objeto de la queja tramitada ante el Ayuntamiento de Blanca (Murcia) que, tras reconocer la situación denunciada, la achacaba al hecho de tratarse de una calle ubicada parte en suelo urbano y parte en urbanizable de un plan parcial, por lo que no se habían podido realizar las obras de pavimentación y de instalación del resto de los servicios.

Al parecer, la licencia urbanística se había concedido en su día condicionada al cumplimiento de determinados preceptos de la normativa urbanística en vigor en ese momento, que fijaba la obligatoriedad del propietario de completar los servicios urbanísticos que faltaban y el compromiso de no utilizar la edificación hasta terminar la urbanización, condiciones que no han sido cumplidas por los promotores de las viviendas, a quienes el Ayuntamiento les tiene retenido a esos efectos el importe del aval prestado en su momento (08002546).

La situación de abandono de la urbanización Retamar de Moralzarzal (Madrid) (sin alumbrado público, ni servicio de agua corriente, con las zonas verdes totalmente descuidadas, sin papeleras en las calles, sin servicio de limpieza y sin canalización del gas) fue objeto de la queja de varios vecinos, durante cuya tramitación se pudo comprobar que la falta de luz en las calles se debía a los repetidos robos de cableado, cuyos efectos se intentan subsanar lo antes posible, pero sin poder evitar que haya un tiempo en el que la zona se encuentre sin este servicio a pesar de la celeridad que, según el Ayuntamiento, se pone en solucionar el problema.

Por lo que se refiere al servicio de agua corriente, el Ayuntamiento afirma que, debido a la antigüedad de las canalizaciones y al crecimiento de la zona, las redes del suministro son insuficientes, estando previsto acometer un proyecto de mejora de redes e infraestructuras de la urbanización en cuestión, que se encuentra actualmente en fase de tramitación urgente. Junto con estas obras, se pretende acometer las de canalización de gas que están pendientes de un acuerdo en tal sentido con la empresa suministradora (08011979 y 08012766).

Mayor aún es el número de quejas relativas a la salubridad pública: bien por la inexistencia del servicio de abastecimiento de agua corriente o deficiencias en su prestación (cortes del suministro o falta de potabilidad del agua), o bien por la carencia del servicio de saneamiento, o defectos de la red general de alcantarillado o de los colectores de acometida a las viviendas, pasando por las deficiencias en el servicio de recogida de basuras, que se traducen en reclamaciones por una mala ubicación de los contenedores de residuos, por la suciedad de ciertas calles o zonas, o por los malos olores derivados del funcionamiento de determinadas industrias o negocios.

Digna de mención es la queja tramitada ante el Ayuntamiento de Rivas-Vaciamadrid (Madrid) por los problemas derivados de la existencia de un parque en pendiente, que origina arrastres de tierra en caso de lluvias y el atasco de las alcantarillas, lo que, a su vez, propicia el desbordamiento del agua hasta desembocar en las viviendas de la zona.

La queja coincidió con las lluvias de septiembre y octubre pasados, calificadas como las peores de los últimos 30 años, lo que llevó al Ayuntamiento a solicitar a la Delegación del Gobierno en la Comunidad de Madrid la declaración como zona catastrófica, aprovechando para elaborar un plan de obras de mejora de la red de saneamiento para

paliar los efectos futuros de ese tipo de lluvias. Tales obras comenzaron a realizarse a finales del pasado mes de octubre, abarcando aquellas zonas de la ciudad gravemente afectadas por los efectos de tan torrenciales lluvias (08016945).

La contaminación acústica era el objeto de la queja tramitada ante el Ayuntamiento de Madrid, que en su informe vino a reconocer que, efectivamente, tal y como denunciaban los vecinos, las viviendas más cercanas a la autovía M-607 soportaban niveles de ruido superiores a los objetivos de calidad acústica, establecidos para áreas urbanizadas en la normativa de aplicación, en concreto, el Real Decreto 1367/2007 por el que se desarrolla la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido, y la Ordenanza de Protección de la atmósfera contra la contaminación por formas de energía para áreas receptoras tipo II en suelo urbano.

Según el Ayuntamiento, dada la situación relativa de la vía con respecto a las viviendas, y el hecho de tratarse de edificios de cinco o seis plantas, la instalación de barreras acústicas convencionales de altura razonable (3 a 5 metros) en el borde de la misma, sólo podría constituir una medida correctora eficaz para las viviendas de las primeras plantas, por lo que habría que estudiar medidas correctoras complementarias.

El informe concluía afirmando que se estaba finalizando la delimitación de las áreas acústicas de todos los distritos y la elaboración del Mapa estratégico de ruido de la ciudad de Madrid, lo que servirá de base para elaborar los planes de acción, encaminados a afrontar las cuestiones relativas a ruido y a sus efectos, que podrán incorporar la declaración de zonas de protección acústica especial, y la aplicación de medidas para reducir el ruido en las zonas donde se superen los objetivos de calidad acústica definidos para cada una de ellas (08006591).

También se han recibido quejas contra el proyecto de Ordenanza de Limpieza y gestión de residuos, aprobada de forma provisional por el Ayuntamiento de Madrid el 24 de octubre de 2008, que establece un sistema de inspección y control para velar por el cumplimiento de los objetivos de recuperación de materiales reciclables, valoración energética y cumplimiento de la normativa ambiental, incluyendo, según los reclamantes, un régimen sancionador basado en un concepto jurídico denominado "obligación colectiva", que haría posible multar a las comunidades de vecinos, en caso de incumplimiento de las normas de reciclaje en las basuras domésticas, por las infracciones que pudiera cometer cualquiera de los vecinos.

Sobre este particular, se ha informado a los interesados de que no era posible llevar a cabo intervención alguna teniendo en cuenta que el proyecto en cuestión se encuentra en fase de alegaciones, a la vista de las cuales podría resultar modificado, sin que esta Institución esté legitimada para actuar en el proceso de elaboración de la norma, y ello sin perjuicio de una eventual reconsideración de la decisión de no admitir las quejas, a la vista del contenido del precepto impugnado una vez que la nueva ordenanza sea definitivamente aprobada (08017911 y 08018634).

El mal estado de conservación de los cementerios municipales ha sido fuente de diversas quejas, como la que se encuentra en tramitación, desde octubre de 2006, ante el Ayuntamiento de Getafe (Madrid), por el mal estado de conservación de un determinado pabellón del cementerio municipal. En un primer momento, hace ya más de dos años, el Ayuntamiento aceptó los hechos y nos anunció que, a la vista de la situación, se iban

a dirigir a los titulares de los nichos afectados, comunicándoles que se iba a proceder al traslado de restos, dado que las deficiencias denunciadas habían sido reparadas anteriormente pero se habían vuelto a reproducir.

Un año después, en un nuevo escrito, la interesada manifestaba que hasta entonces nadie se había puesto en contacto con ella y que el estado de los nichos, lógicamente, no había hecho sino empeorar (las grietas cada vez son mayores, se están moviendo las lápidas, y las tejas se están desplazando también), a lo que el Ayuntamiento respondió, en enero de 2008, que ya se habían enviado las notificaciones a los titulares de los nichos afectados, informándoles de la realización de los traslados de los restos que comenzarían en breve.

No obstante, transcurrido un año más, la interesada se ha vuelto a dirigir a nosotros reiterando su queja sobre el mal estado de conservación del cementerio municipal, y afirmando que el tamaño de las grietas ha aumentado considerablemente, con el consiguiente peligro de que las paredes de los nichos se resquebrajen definitivamente y se vengan abajo, por lo que se ha reabierto el expediente que se encuentra en tramitación (06040893).

La actuación de los servicios funerarios de Valencia a la hora exhumar los restos de un enterramiento del cementerio general sin aviso previo a los interesados, fue objeto de una investigación, fruto de la cual se pudo comprobar que por parte de los servicios correspondientes se había llevado a cabo la notificación individualizada a la persona que figuraba como titular del derecho funerario, que no era ninguno de los reclamantes, y posteriormente se había procedido a la notificación mediante su publicación en diversos diarios de información general y en el boletín oficial provincial.

No obstante, como consecuencia de la tramitación de la queja, los interesados pudieron recuperar los restos de su padre del osario general en el que habían sido depositados y proceder a su nuevo enterramiento en el lugar elegido por ellos (08012907).

El estado de conservación y las normas de funcionamiento de las instalaciones deportivas y de ocio municipales también han sido objeto de quejas variadas.

Por ejemplo, la presentada contra el Ayuntamiento de Sevilla ante quien la interesada venía reclamando sin éxito el arreglo de las goteras del techo de unas instalaciones deportivas municipales y la reparación de la mayoría de las máquinas de ejercicios que estaban inutilizadas.

Según la comunicación recibida, se están realizando diversas actuaciones para solventar las causas de las goteras, que han sido provocadas por filtraciones del vaso de piscina y que esperan que se solucionen de manera definitiva tras las diversas pruebas realizadas. Dicha información concluía anunciando que, en breve, se procedería a la reubicación de la sala de musculación para darle un espacio más razonable y acogedor (08002049).

Ante la comisión especial de sugerencias y reclamaciones del Ayuntamiento de Sevilla, había presentado el interesado, el 8 de marzo de 2006, una denuncia por la inactividad de esa Corporación al no haber precintado un graderío del Palacio de los Deportes de San Pablo, que había sido considerado de “alto riesgo” por Sentencia de 26 de febrero de 2005, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, recaída en un recurso interpuesto en el año 2002, en cuyo procedimiento

había actuado el propio interesado como perito de la parte demandante, y en cuyo último párrafo de su fundamento segundo, se consideraba acreditado el hecho de que el graderío, según la pericial practicada, no respetaba el artículo 28 (…) del Reglamento general de policía de espectáculos públicos y actividades recreativas.

Con arreglo a estos antecedentes, se procedió a solicitar un informe sobre las causas de la falta de contestación a la denuncia del interesado, teniendo en cuenta que el graderío en cuestión no había sido precintado a la vista de las irregularidades detectadas en su instalación, y ello a pesar de haber transcurrido más de un año desde que la sentencia ganase firmeza, informe que se encuentra pendiente de recibir tras haberse formulado ya dos requerimientos (08004295).

Las barreras existentes en las instalaciones deportivas municipales próximas al domicilio del interesado fueron el objeto de la queja presentada contra el Ayuntamiento de Madrid, pues la situación denunciada hacía imposible la utilización de dichas instalaciones por la esposa del reclamante, afectada por una minusvalía del 85 por ciento, al no contar con unos servicios adaptados para discapacitados que vayan acompañados, como era el caso, por personas de distinto sexo.

Del informe recibido se desprendía que, efectivamente, el centro más próximo al domicilio de los interesados cuenta con instalaciones adaptadas para su uso por personas minusválidas tanto dentro del vestuario masculino como del femenino, si bien no existen dependencias de vestuario y cuartos de baño independientes para estos, por lo que, efectivamente, las personas con un grado de minusvalía que las haga dependientes han de ir acompañadas de otra persona de su mismo sexo.

La explicación dada para que no se hubiese solucionado el problema, tal y como se le había dicho al reclamante que se haría, era que la dotación de una zona independiente de vestuario y cuarto de baño adaptado a personas con minusvalía requeriría de un replanteamiento de la distribución y una reforma general de la zona de vestuarios, puesto que no existe un espacio que se pueda habilitar como tal, lo que exigiría, además, el establecimiento de un control de accesos para evitar que dicho espacio fuera utilizado por personas sin minusvalía.

No obstante, en el propio informe se daba cuenta de la existencia dentro del propio distrito al que se refería la queja de un centro deportivo municipal que cuenta con vestuarios y cuartos de baño adaptados a minusválidos, situados en zonas independientes de los vestuarios masculino y femenino (07031042).

Las normas de entrada a la piscina municipal de Castrillón (Asturias) fueron cuestionadas por una madre, a la que se le impedía la entrada con la silla de su hijo de 18 meses cuando iba a acompañar a su otro hijo de 4 años, alumno de un cursillo de natación impartido en dicha instalación. Del informe recibido se desprendía que, ante las reclamaciones planteadas, se habían reunido con la interesada, habiéndosele indicado las dificultades para acceder a los vestuarios con carricoches de niño por razones de higiene y espacio. El problema se ha solucionado con la adquisición de una silla especial (08001673).

El acceso a los centros deportivos del Ayuntamiento de Madrid de usuarios acompañados de otra persona responsable de la que, por su grado de dependencia, deben

valerse para su atención y custodia, está regulado para los menores de 8 años, quienes pueden acceder al vestuario con la persona que les acompaña, y también lo está para las personas titulares del carné municipal de deporte especial que tengan autorizado dicho título con acompañante, ambos en condiciones de gratuidad.

No era ese el caso de la madre de la promotora de una queja sobre este particular que alegaba que, en la piscina a la que asistía con anterioridad su madre hasta que fue cerrada, no le exigían el pago de entrada a la cuidadora, simplemente presentando un informe médico prescribiendo el ejercicio suave en el agua para la artrosis generalizada que padece su madre, y en cambio en el nuevo centro únicamente se autorizaba la entrada de la cuidadora hasta el vestuario, no pudiendo acceder la acompañante a la piscina climatizada hasta tanto fuese autorizada al efecto mediante el carné de deporte especial, lo que se llevó a cabo a raíz de la tramitación de la queja (08019821).

Sobre las molestias provocadas por ruidos en el centro deportivo Virgen de la Alegría de Madrid, se nos informó de que se trataba de una instalación básica deportiva compuesta por una pista polideportiva de fútbol sala y baloncesto, cuya finalidad era dotar de un espacio deportivo abierto a todos los ciudadanos, así como posibilitar un acercamiento de las instalaciones deportivas a los domicilios.

Y con el fin de mejorar las condiciones de utilización de este tipo de instalaciones deportivas, se nos decía que se encontraba en fase de adjudicación el contrato para la realización del denominado «Programa de pistas abiertas», consistente en la realización de una serie de actividades durante los fines de semana, cuyo objetivo sería favorecer el encuentro de los vecinos en dichos lugares como medida preventiva social de ocio alternativo, y de encuentro intergeneracional y familiar a través del fomento del deporte y esparcimiento saludable. Con este programa se establecía un horario de utilización de las instalaciones que no debía superar los viernes y sábados las 22.00 horas.

El informe finalizaba diciendo que a raíz de las protestas se había establecido un dispositivo de vigilancia por policías municipales, tanto de los destinados en la oficina de atención al ciudadano como por patrullas del turno de noche, realizando visitas esporádicas a la zona en cuestión a lo largo de dos semanas, y continuando la vigilancia los fines de semana hasta la erradicación del problema (08008714).

El mal estado de conservación del mobiliario de la plaza del Cine de Madrid con los bancos y papeleras destrozados y con una zona infantil peligrosa para los niños, y los diversos accidentes que ello había provocado, se puso de manifiesto ante dicho Ayuntamiento, que nos informó de que por el departamento de equipamientos urbanos se había realizado un mantenimiento preventivo en la zona, habiendo quedado el mobiliario de la plaza en perfecto estado de uso (080129249.

16.2. Gestión del Padrón municipal

Se decía en el informe que precedió a éste que, a pesar de las medidas adoptadas para agilizar la repercusión de las bajas de oficio por inscripción indebida en los padrones municipales, y el procedimiento de control de las altas para confirmar que se corresponden con la residencia habitual de los electores, la situación seguía dejando mucho que desear.

Y lo mismo puede decirse ahora, transcurrido un año más, si nos atenemos a las quejas recibidas.

El marco normativo en la materia se contiene en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, modificada por la Ley 4/1996, de 10 de enero, que encomienda a los ayuntamientos las funciones relativas a la formación, mantenimiento, revisión y custodia de los respectivos padrones municipales, con la obligación de remitir al Instituto Nacional de Estadística los datos de sus respectivos padrones, que a su vez servirán de base para la elaboración de las estadísticas de población y del censo electoral.

Hay que decir aquí que el artículo 17.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, establece que los ayuntamientos realizarán las actuaciones y operaciones necesarias para mantener actualizados sus padrones, de modo que los datos contenidos en éstos concuerden con la realidad. Por su parte, el artículo 59.2 del Reglamento de población y demarcación territorial de las entidades locales dispone que el Ayuntamiento podrá comprobar la veracidad de los datos consignados por los vecinos, exigiendo al efecto la presentación "del documento nacional de identidad o tarjeta de residencia, el libro de familia, el título que legitime la ocupación de la vivienda u otros documentos análogos".

El padrón municipal, como medio de control de la población que integra el núcleo urbano, es un documento público y fehaciente a todos los efectos administrativos, constituido por la relación de residentes y transeúntes de un término municipal, con inclusión de todos los datos de interés del Estado, de la comunidad autónoma y del propio municipio, precisos para configurar las relaciones públicas con dichas administraciones, de forma que la inclusión en el mismo de una persona hace variar su situación jurídica, influyendo en su capacidad de obrar administrativa y en la esfera de sus derechos, dando lugar a un verdadero estatus jurídico administrativo.

Precisamente, el hecho de que los datos del padrón municipal tengan el carácter de prueba de la residencia en el municipio y del domicilio habitual en el mismo, alienta una casuística muy variada de actuaciones fraudulentas, que ponen de relieve la dificultad de armonizar situaciones y derechos y la necesidad de que los controles se extremen, lo que resulta especialmente necesario en lo referente a la agilización del procedimiento para tramitar las bajas en aquellos supuestos en los que resulta evidente una voluntad defraudadora por parte de quien se inscribe o de quien promueve o favorece la inscripción indebida.

El valor del empadronamiento para obtener determinadas prestaciones (en este caso las becas de transporte escolar) estaba en la base de la queja tramitada ante el Ayuntamiento del Verger (Alicante), por presuntos impedimentos alegados por la promotora de la queja para el empadronamiento de su sobrina.

Se trataba con ello de acceder a las becas de transporte que reciben los estudiantes del municipio, que carece de instituto de educación secundaria, para trasladarse a los ubicados en municipios cercanos y concretamente al de Ondara, y aunque la concesión de dichas becas no depende del Ayuntamiento, para acceder a ellas los alumnos han de acreditar que residen a una distancia mínima 3,100 km. Y ello se hace con los

correspondientes "certificados de empadronamiento y distancia" de los estudiantes que constan en el padrón municipal.

Precisamente la causa de que dicho certificado no se le expidiera a la interesada había sido el hecho de que su sobrina no constara empadronada en el municipio, y que no hubiera presentado la documentación necesaria para darle de alta una vez requerida para ello, por lo que no se pudo formalizar el empadronamiento ni emitir el correspondiente certificado (08002071).

El funcionamiento de los servicios de empadronamiento del Ayuntamiento de Madrid fue cuestionado por un vecino, que se quejaba de que se hubiera dado de baja en el padrón a toda su familia por presunta inscripción indebida, cuando la realidad era que vivían en el mismo domicilio desde 1980, como pudieron acreditar posteriormente al tramitar de nuevo el alta.

Sobre este particular, el interesado afirmaba que se les había exigido una especial acreditación de que vivían en su domicilio de toda la vida, por el hecho de que en el mismo aparecían empadronadas indebidamente otras personas que realmente residían en la misma calle pero en otro portal.

Con todos estos antecedentes, reclamaban que el alta se les concediera con los efectos que tenía la anterior, al objeto de no perder posibles beneficios derivados de una determinada antigüedad del empadronamiento, lo que les fue reconocido al regularizarse la situación tras ser estimada su reclamación (08003116).

El procedimiento para dar de baja en el padrón de habitantes a un ciudadano español que se traslada al extranjero, es el establecido en el artículo 9 del Reglamento de población y demarcación, aprobado por Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, que al respecto dispone que todo español que traslade su residencia de España al extranjero, o en el extranjero de una demarcación consular a otra, deberá solicitar el alta en el registro de matrícula de la oficina o sección consular en el país de destino, debiendo, a continuación, dicha oficina, a través del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, remitir el alta al Instituto Nacional de Estadística para su traslado en los diez primeros días del mes siguiente al municipio de procedencia, donde sin más trámite habrá de darse la baja al interesado.

Dicho procedimiento no fue el seguido en el caso planteado por un ciudadano que alegaba que llevaba más de dos años instando la baja de una persona inscrita en su propio domicilio, pero que se había marchado a vivir a Venezuela su país de origen. La solicitud se presentó el 22 de mayo de 2006 y el procedimiento quedó paralizado, una vez verificada la situación por la Policía Municipal, porque al tratarse de una persona de nacionalidad española se quedó a la espera de que desde el Consulado de Caracas, y por medio de los ficheros de intercambio del Instituto Nacional de Estadística, tal y como está establecido en la normativa a que antes se ha hecho alusión, se comunicara que había procedido a darse de alta en el registro consular.

Según el Ayuntamiento, con fecha 10 de septiembre de 2007, la interesada presentó una instancia fechada en Caracas, aunque citando como domicilio el que constaba como de su empadronamiento en Madrid, solicitando la baja, y como respuesta se le remitió, por correo certificado el 19 de septiembre de 2007, un escrito comunicándole

que toda persona de nacionalidad española, como era el caso, que traslade su residencia al extranjero, deberá solicitar el alta en el Registro de Matrícula de la Oficina o Sección Consular del país de destino. Dicha carta fue devuelta por el servicio de correos, indicando destinatario desconocido.

Ante estos hechos, y considerando que podría existir una duplicidad de registros, en abril de 2008, se solicitó información al Registro Consular de España en Caracas (Venezuela) sobre la inscripción o no de dicha persona en el mismo, y como quiera que del certificado remitido se desprendía la actual inscripción de la interesada en aquella demarcación consular como residente, se procedió a tramitar su baja en el padrón de Madrid por duplicidad de su inscripción (08002979).

El procedimiento de baja en el padrón, y las dificultades para instarla, se cuestionaba en la queja contra los servicios del Ayuntamiento de Málaga por negarse a iniciar un procedimiento para dar de baja en el padrón municipal a una persona que había residido en el domicilio del interesado apenas unos meses, pero que ya hacía muchos años que se marchó de España, a quien se le contestó que era la persona en cuestión la que tenía que solicitar la baja. Esta queja se encuentra en tramitación (08017634).

La inobservancia por parte de los vecinos del procedimiento establecido, estaba también en el origen de la queja por una baja en el censo electoral, producida sin la intervención ni el conocimiento del interesado. Dicha baja se había debido, según se pudo comprobar, al hecho de haber sido dado de baja previamente en el padrón municipal por no haber cumplimentado el interesado la renovación de este padrón, al parecer por haberse trasladado de domicilio sin proceder al preceptivo cambio del padrón.

Se trataría, por tanto, de una baja automática producida como consecuencia de la información facilitada a los ayuntamientos por el Instituto Nacional de Estadística, con motivo de los Censos de Población y Viviendas.

Al respecto, la Ley 12/1989, de 9 de mayo, de la Función estadística pública, establece en su artículo 26.j) que corresponde al Instituto Nacional de Estadística la formación de los censos generales, tanto demográficos como los de carácter económico y sus derivados y conexos, censos que se apoyan en los datos de los padrones municipales, y que sirven para controlar la precisión de los datos padronales y, en su caso, y después de las comprobaciones adicionales que los ayuntamientos consideren necesarias, para introducir en ellos las rectificaciones pertinentes (08003250).

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 reguladora de las 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.

Sobre este asunto, se tramitó ante la Consejería de Administraciones Públicas de la Ciudad Autónoma de Melilla la queja planteada ante esta Institución, relativa a que

para el empadronamiento de inmigrantes y la escolarización de menores se estaba exigiendo estar en posesión del DNI o pasaporte español, o la tarjeta de residencia, lo que contravendría las previsiones legales en la materia.

No obstante, según el informe recibido de la citada consejería, la documentación exigida para el empadronamiento no era otra que la que resulta obligada según lo establecido en el artículo 16 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, según el cual, tratándose de extranjeros, el requisito del documento nacional de identidad puede sustituirse, bien por la tarjeta de residencia en vigor o por el número de identificación de extranjero que conste en documento en vigor, expedido por las autoridades españolas o, en su defecto por no ser titulares de éstos, por el documento acreditativo de la identidad o por el pasaporte en vigor expedido por las autoridades del país de procedencia (08011568).

Problemas especiales se plantean en el empadronamiento de menores de edad de padres separados, sobre todo cuando viven efectivamente con uno de sus progenitores pero su guarda y custodia la ostenta el otro.

El artículo 54.2 del Reglamento de población y demarcación territorial dispone que los menores de edad no emancipados tendrán la misma vecindad que los padres que tengan su guarda o custodia o, en su defecto, que sus representantes legales, salvo autorización por escrito de éstos para residir en otro municipio.

Por su parte, la Resolución de 4 de julio de 1997 conjunta de la Presidencia del Instituto Nacional de Estadística y del Director General de Cooperación Territorial, por la que se dictan instrucciones técnicas a los ayuntamientos sobre actualización del padrón municipal, establece que la representación de los menores de edad e incapacitados (representación legal) se rige a estos efectos por las normas generales del Derecho civil.

En consecuencia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 162 del Código Civil, bastaría en principio con la presentación del libro de familia para reputar válida la representación de los hijos menores por cualquiera de sus padres, mientras que en los supuestos de separación o divorcio le correspondería la representación de los menores, a estos efectos, a la persona que tenga confiada su guarda y custodia, lo que deberá acreditarse mediante copia de la correspondiente resolución judicial, al igual que en los supuestos de tutela, acogimiento, etcétera.

Con estos antecedentes, se tramitó ante el Ayuntamiento de Villanueva de la Cañada (Madrid) una queja, por la denegación del empadronamiento de dos menores de edad en el domicilio del padre en el que residían efectivamente, y ello por el hecho de que la guarda y custodia y, por tanto, la representación de los menores la tenía la madre y no figuraba junto con la solicitud de empadronamiento una autorización expresa de ésta.

Según el informe recibido, cuando el interesado solicitó el empadronamiento de sus dos hijos menores en su domicilio, se le requirió una autorización por escrito de la madre, ya que hasta entonces los menores habían residido con ella en otro municipio y se suponía que era ella la que tenía la guarda y custodia sobre los mismos.

No obstante lo anterior, a raíz de nuestra intervención, y a pesar de no haberse aportado por el interesado la autorización solicitada, se inscribió el alta de los menores

en el padrón de la localidad, lo que ha dado lugar a solicitar un informe complementario sobre las razones de tal proceder (08013876).

16.3. Bienestar y tenencia de animales

En los últimos años se ha producido una abundante normativa sobre la tenencia de animales domésticos, para hacer frente a la necesidad detectada de una regulación para la óptima convivencia entre las personas y los propios animales, garantizando la seguridad de todos los vecinos así como la de los animales domésticos y la de otros bienes.

Sobre este particular se suelen recibir quejas de toda índole, comenzando por las que denuncian casos de maltrato de animales, cuya repetición ha dado lugar a la reacción de la sociedad poniendo de manifiesto el elevado nivel de sensibilidad y de solidaridad existente con los animales de compañía y, a la vez, el fuerte rechazo de la misma ante la comisión de hechos tan execrables.

Dicha reacción ha supuesto el cuestionamiento de la legislación de protección de los animales para sancionar adecuadamente hechos de esta naturaleza y gravedad, así como para ejercer una función disuasoria de conductas similares.

En este sentido, ha de decirse que, aunque en España no se dispone de una ley general de protección de los animales, sí que existen diferentes leyes aprobadas por la mayoría de parlamentos autonómicos que prevén la imposición de sanciones administrativas en forma de multas, para penalizar aquellas acciones que derivan en el maltrato de los animales.

Por otro lado, según el Código Penal, las conductas relativas al maltrato de los animales tienen la consideración bien de delito, cuando el maltrato se produzca con ensañamiento causando la muerte del animal o provocándole un menoscabo físico grave, castigando con la pena de prisión de tres meses a un año e inhabilitación especial de uno a tres años para el ejercicio de profesión, oficio o comercio que tenga relación con los animales (artículo 337), bien como falta contra los intereses generales en aquellos casos de maltrato cruel a los animales domésticos o a cualesquiera otros en espectáculos no autorizados legalmente, sin incurrir en los supuestos previstos en el artículo 337, que serán castigados con la pena de multa de 20 a 60 días o trabajos en beneficio de la comunidad de 20 a 30 días (artículo 632).

En cualquier caso, aun compartiendo la preocupación de los reclamantes por la repetición de hechos de esta naturaleza, no se han admitido las quejas recibidas, a cuyos promotores, además de darles cuenta de los antecedentes expuestos, se les ha hecho ver que no concurrían los requisitos para la intervención de esta Institución, toda vez que sus quejas no versaban sobre la actuación de una Administración pública en la que se hubieren infringido las libertades públicas o los demás derechos fundamentales reconocidos en el título I de la Constitución (08018400, 08018637, 08018942 y 08018943).

El cumplimiento de las previsiones normativas respecto de la creación de zonas habilitadas en los parques municipales para el uso de los perros, dio lugar a la tramitación de una queja ante el Ayuntamiento de Tomares (Sevilla), durante la cual se puso de manifiesto una controversia acerca de la finalidad y espíritu de dicha medida, pues los

promotores de la queja pretendían que esas zonas acotadas fueran de uso exclusivo de los usuarios con perros, en contra del objetivo de la medida, dirigida a evitar que los animales estén sueltos fuera de las zonas específicas, pero no a impedir su utilización por otros usuarios (08022609).

También se han recibido quejas cuestionando ciertas consecuencias de la regulación del régimen jurídico de animales potencialmente peligrosos efectuado por la Ley 50/1999, de 23 de diciembre, que vino a dar respuesta a la necesidad de controlar y delimitar las condiciones de tenencia de perros y otros animales potencialmente peligrosos dada la proliferación de estos animales, tratando de salir al paso del clima de inquietud social generado por diversos ataques a personas protagonizados por perros.

La citada ley parte de la base de que la peligrosidad canina depende tanto de factores ambientales como de factores genéticos, de la selección que se haga de ciertos individuos, independientemente de la raza y del mestizaje, y también de que sean específicamente seleccionados y adiestrados para el ataque, la pelea y para inferir daños a terceros. Así, perros de razas que de forma subjetiva se podrían catalogar como "peligrosos" son perfectamente aptos para la pacífica convivencia entre las personas y los demás animales, incluidos sus congéneres, siempre que se les hayan inculcado adecuadas pautas de comportamiento y que la selección practicada en su crianza haya tenido por objeto la minimización de su comportamiento agresivo.

Partiendo de esta premisa, el concepto de perro potencialmente peligroso expresado en la ley no se refiere a los que pertenecen a una raza determinada, sino a los ejemplares caninos incluidos dentro de una tipología racial concreta y que por sus características morfológicas, su agresividad y su acometida, son empleados para el ataque o la pelea, así como los animales nacidos de cruces interraciales entre cualquiera de éstos y con cualquiera de otros perros.

Las previsiones de la ley han sido desarrolladas por el Real Decreto 287/2002, que viene a considerar como perros potencialmente peligrosos no sólo a los incluidos expresamente en el anexo I, sino también todos aquellos cuyas características se correspondan con todas o la mayoría de las que figuran en el anexo II. Aparte de lo anterior, y aunque no se encuentren incluidos en ninguno de los anteriores supuestos, serán considerados perros potencialmente peligrosos aquellos animales de la especie canina que manifiesten un carácter marcadamente agresivo o que hayan protagonizado agresiones a personas o a otros animales, todo ello de conformidad con lo previsto en el artículo 2 del referido real decreto.

Con estos antecedentes, se dio respuesta al presidente del club español del "staffordshire bull terrier" que se quejaba de que los perros de esa raza estuviesen incluidos entre los catalogados como potencialmente peligrosos.

Al respecto, se le comunicó que los hechos sobre los que versaba su queja no eran de aquellos que pudieran dar lugar a la admisión de una queja por el Defensor del Pueblo, teniendo en cuenta que según el artículo 54 de la Constitución esta Institución tiene encomendada la defensa de los derechos fundamentales de las personas comprendidos en el título I de la propia Constitución.

Y a continuación se informaba de que no correspondía a esta Institución la iniciativa de incluir o excluir a determinadas razas de perros de la relación de animales potencialmente

peligrosos, y ello sin perjuicio de la posibilidad del interesado de impugnar la norma en cuestión, bien directamente, o bien mediante el recurso frente a los actos de aplicación de la misma en los términos fijados en la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (08012982).

De otra índole era la queja planteada por el secretario general del proyecto "Gran simio" en relación con la situación de unos chimpancés intervenidos por la Guardia Civil. Al respecto, la Secretaría General de Comercio Exterior, como autoridad administrativa del Convenio sobre el comercio internacional de especies amenazadas en España, nos informó de que los chimpancés intervenidos por el Servicio de Protección de la Naturaleza poseían certificados de uso comunitario y, por lo tanto, su origen era legal.

En cuanto a la creación de centros de rescate por parte del Estado, reclamada, también, por los promotores de la queja, se decía que, si bien era una posibilidad prevista en el Real Decreto 1333/2006, por el que se regula el destino de los ejemplares decomisados de las especies amenazadas de fauna y flora silvestres protegidas mediante el control de su comercio, la misma estaba condicionada a que los centros existentes no fuesen suficientes y adecuados y, por el momento, se consideraba más operativo utilizar otra de las opciones contempladas en dicha norma, esto es, la suscripción de convenios de colaboración con administraciones autonómicas, entidades públicas o privadas especializadas, así como con instituciones protectoras de animales, solución ésta dada en todos los casos de decomiso de primates superiores.

Finalmente, en cuanto al registro de carácter público de especímenes intervenidos, tanto vivos como muertos, previsto en la citada norma, se informaba de que aún no había sido posible dar acceso al mismo, aunque se esperaba conseguirlo dentro del plazo establecido para ello (08011686).

Presuntas irregularidades en el transporte de animales de consumo, que supondrían el incumplimiento del Reglamento (CE) número 1/2005 del Consejo, de 22 de diciembre de 2004, relativo a la protección de los animales durante el transporte y las operaciones conexas, era el objeto de la queja de la Asociación Nacional para la Protección y el Bienestar de los Animales que, previamente, había presentado las correspondientes denuncias ante las distintas administraciones autonómicas competentes en la materia, no habiendo obtenido respuesta de muchas de ellas, en concreto de las correspondientes a Aragón, Asturias, Canarias, Castilla-La Mancha, Extremadura, Illes Balears, Murcia, Navarra, País Vasco y La Rioja.

Durante la tramitación de la queja, todas las administraciones autonómicas implicadas han dado respuesta expresa a la asociación denunciante, informando del estado de la cuestión en sus respectivos territorios, así como de los controles establecidos para garantizar el cumplimiento de la normativa en vigor (08012905).

La Asociación Andaluza para la Defensa de los Animales (ASANDA), se interesaba por la situación de un grupo de macacos intervenidos por los servicios aduaneros de Melilla y depositados en dos centros zoológicos de la península, alegando que habían cursado sendas solicitudes de información con invocación directa de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente. La respuesta a su reclamación se produjo a raíz de la tramitación de la queja (08017308).

17. PERSONAL AL SERVICIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

17.1. Régimen general de la función pública

En el año 2008 es preciso resaltar, en primer lugar, las actuaciones inherentes al desarrollo e implantación de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto básico del empleado público, en las distintas administraciones públicas, en el marco del sistema institucional de competencias exclusivas y compartidas en materia de función pública, teniendo en cuenta la potestad de autoorganización atribuida por los distintos estatutos de autonomía.

Se ha presentado un elevado número de quejas por disconformidad con la regulación de distintos procedimientos de acceso al empleo público, que deben ajustarse al principio de igualdad consagrado en el artículo 23.2 de la Constitución, en necesaria conexión con los de mérito y capacidad del artículo 103.3, de acuerdo con los requisitos que señalen las leyes, lo que concede a la Administración un amplio margen en la regulación de las pruebas de selección de funcionarios y en la determinación de los méritos y capacidades necesarios.

En lo que afecta al acceso a la función pública merecen destacarse los problemas planteados por ciudadanos con algún grado de minusvalía, en referencia, por una parte, a los porcentajes de plazas reservadas para este colectivo y, por otra, a la adaptación de las pruebas de acceso a cada tipo de discapacidad.

En cuanto a la primera cuestión, la preocupación de los comparecientes se centra en la manera en la que la Administración determina las vacantes que deben reservarse para aspirantes discapacitados, ya que, aunque esta reserva debe hacerse de forma razonada y congruente y aplicando el principio de eficacia, la publicación de convocatorias que no contemplan este cupo crea incertidumbre, aunque de lo que se trata es de que el total de la oferta de empleo público de las distintas administraciones recoja los obligados porcentajes de plazas reservadas para los aspirantes discapacitados, que, en la actualidad, está fijado, de acuerdo con las previsiones de la Ley 7/2007, en un 5 por ciento, lo que permitiría, en un futuro, que se lograse que un 2 por ciento de los efectivos totales de la Administración del Estado fuesen ciudadanos con algún tipo de discapacidad (08008646 y 08013861).

También se han recibido quejas en las que se manifiesta disconformidad con el hecho de que las plazas que no se cubren a través del cupo de reserva se acumulen, en algunos procesos, al turno libre (08015244).

Los problemas planteados sobre la adaptación de las pruebas de acceso a los diferentes tipos de discapacidad giran en torno a los dictámenes que han de presentar los afectados, debido, fundamentalmente, a que es el tribunal nombrado en cada proceso selectivo quien debe decidir los tiempos suplementarios y las condiciones de los ejercicios. En otros casos, crea dificultades a los aspirantes la documentación que se les requiere, al confundir, en ocasiones, los interesados los dictámenes necesarios para determinar los tiempos de adaptación de las pruebas, con las resoluciones administrativas sobre el grado de discapacidad (08015159).

Ya desde sus inicios, el Defensor del Pueblo ha venido ocupándose con el mayor interés de los problemas relativos al acceso de las personas con discapacidad al empleo público, y han sido muchas las resoluciones dictadas encaminadas a garantizar la observancia de los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad. En el caso de las personas con discapacidad, estas garantías incluían las indicadas cuotas de reserva de plazas y las adaptaciones de las pruebas a estos aspirantes, entre otras medidas.

Durante el año 2008, se ha investigado de oficio la efectiva aplicación de la normativa vigente en esta materia, partiendo de que el Real Decreto 2271/2004, de 3 de diciembre, por el que se regula el acceso al empleo público y la provisión de puestos de trabajo de las personas con discapacidad, establece un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación, de forma que su principal objetivo es fomentar la práctica de acciones positivas que favorezcan la igualdad de oportunidades.

Concretamente se prevé la aplicación de medidas que tengan por objeto favorecer la integración de las personas con discapacidad, facilitando su acceso a la formación, así como la posibilidad de realizar cursos específicos para desempeñar el puesto de trabajo o para promocionar, o bien a través de proyectos especiales de apoyo a la integración.

En el curso de esta investigación se ha tratado de averiguar si se contaba con la inversión necesaria para la efectiva aplicación de estas previsiones, tanto en cuanto a la existencia de cursos concretos, como en lo referente a la disposición de intérpretes del lenguaje de signos que posibiliten el acceso a los cursos generales de formación y se ha constatado que la Administración se muestra dispuesta a adoptar las medidas necesarias para que se respeten los principios de igualdad de oportunidades, no discriminación, accesibilidad universal y compensación de desventajas, según se reconoce en diversos textos normativos, por lo que el Instituto Nacional de Administración Pública, dentro de su ámbito de actuación, sigue una política de igualdad de trato, no sólo en el acceso al empleo público, sino también en lo que respecta a la formación, a fin de atender a las diferentes discapacidades y facilitar la participación en los cursos convocados (08011095).

Especial mención merece el acceso por promoción interna, garantizado por el Estatuto básico del empleado público como forma de promoción para quienes tengan los requisitos de titulación exigidos para el acceso a un grupo superior, cumplan con la antigüedad necesaria y superen las pruebas establecidas conforme a los principios de igualdad, mérito y capacidad.

La complejidad de estos procesos, derivada, por un lado, de los numerosos funcionarios que se presentan a las pruebas, lo que exige la dotación de medios materiales y personales suficientes y, por otro, de los trámites administrativos que deben realizarse, como la comprobación individualizada de los puestos de trabajo previstos para su adjudicación, la elaboración de las tablas de datos y el posterior proceso de aprobación por la Comisión Ejecutiva de la Comisión Interministerial de Retribuciones (CECIR) de la modificación de los niveles de la relación de puestos de trabajo afectados, conlleva que se produzcan retrasos que provocan sentimientos de frustración en los participantes, que se ven, temporalmente, privados del correspondiente incremento salarial.

La actuación del Defensor en estos casos se ha dirigido a examinar las causas de las dilaciones detectadas para clarificar si ha existido responsabilidad, o si, por el contrario,

era algo difícilmente evitable, en atención, fundamentalmente, a las ya aludidas dificultades (08004290).

En referencia, también, al acceso a la función pública, debe señalarse el aumento del plazo a tres años para la ejecución de la oferta de empleo público, que prevé el Estatuto básico, esperando que, con esta reforma, la Administración no comience procesos selectivos dentro de un mismo cuerpo hasta que hayan finalizado las anteriores convocatorias, evitando así solapamientos y retrasos entre diferentes procesos. De esta manera se busca desterrar el problema, ya señalado en anteriores informes parlamentarios, de los escalonamientos de convocatorias fuera del plazo legal, que provocaban desfases entre procesos selectivos superiores al año, gravando con ello el tiempo de espera y el coste económico de los opositores que estaban preparándose para participar en procesos indebidamente postergados (08002277).

En íntima conexión con el acceso a la función pública, han sido numerosas las quejas que se han presentado relacionadas con las titulaciones exigidas para la nueva ordenación en grupos de clasificación del Estatuto básico del empleado público, derivadas de las distintas reformas legislativas del sistema de estudios en nuestro país, así como de la ordenación académica que, a nivel europeo, se inició en 1999 con la Estrategia de Lisboa, conocida como Plan de Bolonia, con el objetivo de conseguir un espacio europeo de educación superior.

Esta situación se complica, además, por el hecho de que no se ha dispuesto una entrada en vigor automática de todas las disposiciones de la Ley 7/2007, y de que tampoco se ha optado por una derogación del conjunto de la normativa en materia de función pública, manteniendo determinadas disposiciones su vigencia, en tanto no se opongan a lo establecido en el estatuto, hasta que se complete su desarrollo.

Por esta razón, aunque la ley contempla la integración de los cuerpos y escalas existentes en los nuevos grupos y subgrupos, las quejas recibidas se han referido, fundamentalmente, al nuevo grupo B, que ha quedado reservado a quienes estén en posesión del título de técnico superior, al no existir un grupo equivalente a esta titulación en la anterior clasificación funcionarial.

Determinados cuerpos de funcionarios han sido especialmente sensibles a este problema, al considerarse perjudicados con la nueva ordenación, ya que, a su juicio, los requisitos que actualmente se están exigiendo para el ingreso en los respectivos cuerpos rebajan el grado de titulación requerido hasta el momento. En este sentido se han expresado numerosos ciudadanos pertenecientes al cuerpo de delineantes de Hacienda (08008617, entre otras).

Otra cuestión que preocupa a los comparecientes es la que se refiere a la posibilidad de fijar varios lugares para efectuar las pruebas selectivas. Este problema se presenta en las convocatorias a nivel estatal o en aquellas comunidades con una amplia extensión territorial como, por ejemplo, Andalucía. La voluntad de la Administración andaluza es llevar a cabo una descentralización de las pruebas cuando las circunstancias lo aconsejen (08003948).

En relación con las administraciones locales, el mayor número de quejas presentadas ha versado, igualmente, sobre las pruebas de acceso a la función pública, lo que ha

provocado la actuación del Defensor y la formulación de recomendaciones que han sido mayoritariamente aceptadas. Las quejas se han presentado tanto por la modificación de las bases de las convocatorias, como por la anulación de éstas o por el desarrollo de los propios procesos de selección (07025501, 08010853 y 07030870).

Se ha actuado en relación con las bases de las convocatorias, en cuanto que constituyen la ley del proceso selectivo y obligan por igual a la Administración convocante y a los candidatos, garantizando con ello la seguridad jurídica del procedimiento.

Por este motivo, al tener noticia de que, en la bolsa de trabajo convocada por el Ayuntamiento de Madrid para la selección de personal temporal en la categoría de técnico de administración general, se había admitido a aspirantes que poseían licenciaturas no previstas en la convocatoria publicada previamente, se hizo saber a la citada Corporación que ello suponía una modificación de las bases.

En el anuncio del proceso, entre otros requisitos, se exigía "estar en posesión, o en condiciones de obtener el título de licenciado en Economía o equivalente, expedido con arreglo a la legislación vigente. En el caso de titulaciones obtenidas en el extranjero deberá estarse en posesión de la credencial que acredite su homologación".

De conformidad con este criterio, inicialmente se admitió a los candidatos que habían alegado tener el título de licenciado en Economía o uno homologado a éste por el Ministerio de Educación (con las diferentes denominaciones que ha tenido) y se excluyó a los que no estaban en posesión del mismo. Esta actuación era la correcta, de acuerdo con el Real Decreto de 7 junio de 1991, por el que se aprueban las Reglas básicas y los programas mínimos a los que debe ajustarse el procedimiento de selección de los funcionarios al servicio de las entidades locales.

En cuanto a los títulos que deben considerarse equivalentes, hay que estar a lo dispuesto en las diversas órdenes dictadas por el Ministerio de Educación sobre las equivalencias entre las titulaciones que sirven para el acceso a la función pública. El Tribunal Supremo ha venido señalando, en este sentido, que el único organismo competente para establecer la equivalencia de titulaciones académicas es el Ministerio de Educación, sin que pueda prevalecer el criterio dispar de otro órgano de la Administración.

Por consiguiente, de acuerdo con lo dispuesto en el Real Decreto de 30 de septiembre de 1994, sobre homologación de títulos a los del Catálogo de títulos universitarios oficiales, a efectos académicos, sólo son equivalentes al título de licenciado en Economía los de licenciado en Ciencias políticas y económicas (sección economía), licenciado en Económicas y Comerciales (sección de económicas y comerciales), licenciado en Ciencias económicas y empresariales (secciones economía, ciencias económicas, económicas y economía general).

El Ayuntamiento de Madrid manifestó que, a la vista de las reclamaciones presentadas por los aspirantes que habían sido excluidos, se había acordado incluir también en la lista de admitidos a los que estaban en posesión de los títulos de licenciado en Administración y Dirección de Empresas, Ciencias actuariales y financieras y Ciencias políticas y de la administración, así como de todas las licenciaturas homologadas a éstas.

El Defensor del Pueblo mostró su discrepancia con esta decisión municipal, al considerar que, con ella, se había alterado la convocatoria, al ampliar a otros títulos el ámbito previsto en la misma.

En consecuencia, si se apreció algún error en el contenido de la convocatoria, o si se estimaba que se había limitado en exceso el ámbito académico de los posibles aspirantes, el Ayuntamiento podía haber procedido a su modificación, pero cumpliendo los mismos requisitos y procedimientos que se habían observado para su aprobación, por lo que se le recomendó que, en adelante, cualquier modificación de las bases de una convocatoria se debía realizar con los requisitos y el procedimiento previstos para su aprobación y publicación, abriendo, a continuación, un nuevo plazo para la presentación de instancias o ampliando el ya existente.

Esta recomendación ha sido aceptada, lo que, sin duda, contribuirá a que queden reforzadas las garantías de los procedimientos de selección convocados por esta Administración local (07025501).

Otro de los problemas investigados tenía su origen en el empate técnico de dos aspirantes, una vez realizada la valoración por el tribunal calificador del proceso selectivo. Las bases de la convocatoria, aprobadas por el Ayuntamiento de Hoyo de Manzanares (Madrid), no contenían ninguna previsión al respecto, por lo que el tribunal consideró que había tres opciones posibles: establecer alguna prueba adicional, proceder al sorteo o declarar desierta la selección, optando por preguntar a los dos candidatos qué forma de desempate elegían y, puesto que no hubo acuerdo entre ellos, el tribunal, por unanimidad, acordó declarar desierto el procedimiento, para cubrir, a continuación, con carácter interino la plaza en discordia, solución que fue secundada por el Ayuntamiento.

Esta Institución consideró que la solución adoptada no se ajustaba a derecho, por lo que recomendó a la citada Administración local que adoptase las medidas necesarias, para incluir en el futuro en las bases que han de regir los procesos selectivos las previsiones necesarias para solucionar los casos de empate técnico entre los aspirantes. Esta recomendación se formuló porque las decisiones sobre el desarrollo de las pruebas y la solución de los problemas que aparezcan no pueden someterse a la aceptación de los aspirantes y también porque no se consideró procedente que se hubiese dejado desierto un proceso selectivo, cuando existían aspirantes que cumplían todas las condiciones exigidas para superarlo. Esta recomendación ha sido aceptada (07030870).

En cuanto al problema relativo a la anulación de convocatorias, se ha investigado la actuación del Ayuntamiento de Algete (Madrid) que dejó sin efecto, una vez aprobadas y publicadas las correspondientes convocatorias en los boletines oficiales, hasta siete procesos selectivos de personal funcionario, a los que se sumaban los referentes al personal laboral. El Ayuntamiento justificó esta decisión en la falta de cobertura presupuestaria de las plazas convocadas, criterio con el que esta Institución mostró su disconformidad, comunicando a la Administración local que sólo acudiendo a los trámites establecidos en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común puede llevarse a cabo la revocación o la anulación de un acto administrativo (08010853).

También en referencia a los procedimientos de selección convocados por las entidades locales, se ha intervenido con la finalidad de garantizar los principios de imparcialidad y profesionalidad de los miembros de los tribunales de selección.

Esta materia aparece delimitada por los artículos 23.2 y 103.3 de la Constitución Española.

De ambas normas deriva la exigencia puesta de relieve por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 215/1991, de 14 de noviembre, de que la resolución de un proceso selectivo para cubrir una plaza de funcionario ha de hacerse de acuerdo con un criterio estrictamente técnico, valorando exclusivamente el mérito y capacidad de los aspirantes. Ello supone que los tribunales han de estar integrados por personas dotadas de la debida cualificación técnica en la materia propia de las plazas convocadas, que les capacite para la valoración de los aspirantes. Esta especialización es la que fundamenta que la discrecionalidad técnica, que conlleva la actuación de estos órganos especializados, no sea susceptible de revisión.

Por su parte, el artículo 4 del Real Decreto 896/1991, de 7 de junio, por el que se establecen las reglas básicas y los programas mínimos a los que debe ajustarse el procedimiento de selección de los funcionarios de Administración local, ordena que en las bases de las convocatorias se regule la composición de los tribunales, debiendo contar éstos con un presidente, un secretario y los vocales que se determinen. Se prevé expresamente que su composición sea predominantemente técnica y que los vocales posean titulación o especialización iguales o superiores a las exigidas para el acceso a las plazas convocadas. Por su parte, el Estatuto básico del empleado público, tal como se indica en el artículo 60, establece que el personal de elección o de designación política no podrá formar parte de los órganos de selección.

Partiendo de esta regulación, se revisó la composición del tribunal de selección nombrado para actuar en las pruebas para el ingreso en el cuerpo administrativo. El órgano convocante, el Ayuntamiento de Toledo, sostenía que se había procedido al nombramiento de los integrantes del mismo de acuerdo con los principios de imparcialidad y profesionalidad, aunque no constara esta exigencia en las bases de la convocatoria; sin embargo, se le hizo saber que la Administración debe ser especialmente escrupulosa a la hora de regular la composición del tribunal calificador en las bases del proceso selectivo, para evitar, así, su posible nulidad y que el hecho de que en las mismas figurase, como presidente del tribunal, o el presidente de la Corporación, o el miembro de la misma en quien delegase, no favorecía estos principios.

Por este motivo se recomendó al citado Ayuntamiento que la aprobación de las bases que han de regir los procesos selectivos se hiciese de forma que se garantizase la independencia, capacidad y ecuanimidad en la actuación de los órganos de selección, a través de una composición de los tribunales estrictamente técnica, con el fin de cumplir con los principios de imparcialidad, profesionalidad y especialización de sus miembros. Esta recomendación ha sido aceptada (07034187).

Se ha investigado, también, el sistema (oposición, concurso o concurso-oposición), por el que se opta para la selección de funcionarios. En este sentido, el sistema de concurso se debe considerar como excepcional, según se desprende del citado Real Decreto 896/1991, de 7 de junio, cuyas normas revisten carácter básico a efectos de lo previsto en el artículo

149.1.18.ª de la Constitución Española (disposición final), lo que le otorga prevalencia sobre otras normas dictadas por el Estado (como puede ser el Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo) o por la comunidad autónoma.

Por ello, para elegir el sistema de concurso es necesario que existan razones justificadas de verdadera entidad, aunque esta Institución considera que el concurso-oposición es el sistema de selección más completo, pues recoge las ventajas de la oposición y del concurso, siempre que la puntuación otorgada a los servicios prestados no rebase los límites establecidos en la jurisprudencia constitucional.

En relación con esta cuestión, se inició una investigación con el Ayuntamiento de Mijas (Málaga), en la que se llegó a la conclusión de que la opción por el concurso, en diferentes procesos selectivos convocados, no se había realizado atendiendo a la naturaleza de las plazas o de las funciones a desempeñar, sino en función de las personas afectadas, puesto que se pretendía propiciar la conversión en empleo estable del empleo temporal de los trabajadores laborales eventuales o funcionarios interinos, que venían prestando sus servicios de forma continuada en ese Ayuntamiento desde hacía años.

En consecuencia, se recomendó a la citada Administración local que, de acuerdo con el citado marco legal, optase por este sistema de selección, únicamente, cuando así lo requiriese la naturaleza de las plazas convocadas y el carácter de las funciones a desempeñar, pero no para posibilitar a determinadas personas su participación en el proceso y que en los concursos-oposición y en los concursos no debían existir tantas diferencias en las puntuaciones de los méritos a valorar, en función del lugar de prestación de los servicios, ni puntuarse de forma desproporcionada la antigüedad o el tiempo trabajado como interino en ese Ayuntamiento en relación con otra Administración pública, ya que se busca seleccionar a los aspirantes mejor cualificados y capaces, con independencia de dónde hayan adquirido su experiencia y preparación. Asimismo se le sugirió que estudiase la posibilidad de proceder a la redacción de unas nuevas bases, en los procesos en trámite que lo permitiesen.

No obstante, la Alcaldía-Presidencia consideró que, aunque se primaban los servicios prestados en su Ayuntamiento, no se excluía la posibilidad de que fueran adjudicadas las plazas convocadas a personal ajeno al mismo. A lo que añadía que el proceso selectivo se había convocado por una sola vez, sin haberse efectuado ninguna convocatoria semejante con anterioridad, por lo que no aceptó el criterio de esta Institución (07017579).

En referencia a los procesos selectivos, se han presentado también quejas relacionadas con las previsiones de las tasas de examen. En concreto, no se consideraba adecuada la exigencia del pago de tasas independientes para presentarse a las distintas plazas de auxiliar administrativo existentes, convocadas a través de procesos selectivos diferentes, a pesar de que se trataba del mismo trabajo, de auxiliar administrativo, y de que los procesos de selección eran similares (08019389).

Especial relevancia para la vida del empleado público tiene la regulación que la Ley 7/2007, de 12 de abril, hace de sus derechos. Sobre este aspecto, cabe destacar la recomendación formulada a la Secretaría de Estado para la Administración Pública, sobre el disfrute de los distintos permisos incluidos en el Estatuto por las parejas de hecho estables, con el fin de que se efectúe una interpretación analógica de estos

preceptos, entendiendo que en la referencia al parentesco por afinidad figuraría incluido, por asimilación, el conviviente de hecho si la unión se halla efectivamente consolidada.

La falta de inclusión expresa en la citada Ley 7/2007 de las parejas de hecho estables, a la hora de regular los distintos permisos, conlleva que éstos les sean denegados, a lo que debe añadirse que aquellos empleados que, además, tienen la condición de funcionarios sienten una especial desazón, por cuanto el II Convenio colectivo único para el personal laboral de la Administración General del Estado sí contempla estas situaciones personales, pero la Administración considera que es al legislador a quien corresponde la modificación y adecuación de la norma.

Esta Institución argumentó, a favor de la extensión de estos permisos, que pueden producirse situaciones contrarias a los artículos 9.2, 14 y 39 de la CE, así como a la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo y que, en aplicación del principio constitucional de protección social, económica o jurídica de la familia y mediante la adecuación de la normativa a la realidad social actual, paulatinamente, se van eliminando las discriminaciones que perduran en la legislación, por razón de la condición o circunstancia personal o social de los componentes de la familia.

Así, poco a poco han desaparecido de nuestro ordenamiento distintas disposiciones legales que discriminaban negativamente los modelos de familia distintos del tradicional, basado en el matrimonio, desconociendo que el derecho a contraer matrimonio del artículo 32 de la Constitución incluye el derecho a no contraerlo y a optar por un modelo familiar distinto.

Partiendo del creciente número de uniones de hecho, las modificaciones legislativas que se van adoptando tratan de evitar la marginación jurídica de estas parejas, así como los consiguientes problemas que se generan, cuando no, importantes injusticias, en unos casos, para sus miembros y, en otros, lo que es más grave, para los hijos nacidos de las mismas.

Por ello, aunque todavía no se haya aprobado una ley de ámbito estatal que regule las parejas de hecho, la evolución de la conciencia social ya ha sido recogida por el legislador estatal en diversos preceptos tales como el artículo 391 de la Ley Orgánica del Poder Judicial; el artículo 101 del Código Civil; los artículos 13 y 18 del Código Penal; el artículo 3.a) de la Ley Orgánica 6/1984 del hábeas corpus, y el artículo 16.1.b) de la Ley 29/1994, de Arrendamientos urbanos que tuvo en cuenta la Sentencia del Tribunal Constitucional 222/1992, de 11 de diciembre, que resolvió la cuestión de inconstitucionalidad planteada sobre el artículo 58.1 de la anterior ley, considerando discriminatorio que sólo el cónyuge pudiera subrogarse en caso de fallecimiento del titular y no quien hubiera convivido de modo marital y estable.

Consecuentemente, la Ley General de la Seguridad Social, aprobada por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, reconoce en su artículo 174 a las parejas de hecho y la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de Medidas de Seguridad Social, regula como principal novedad en materia de supervivencia y de pensión de viudedad su otorgamiento en los supuestos de parejas de hecho que, además de los requisitos establecidos para las situaciones de matrimonio, acrediten una convivencia estable y notoria durante al menos cinco años.

Por otro lado, recientes normas de carácter reglamentario, en concreto el Real Decreto 1123/2008, de 4 de julio, equipara, a efectos de concesión de pasaporte diplomático, al cónyuge con la pareja de hecho, considerando ésta como la compuesta por quienes, no hallándose impedidos para contraer matrimonio, convivan de manera estable con análoga relación de afectividad que la conyugal.

De lo anterior se deduce que la convivencia estable y duradera es una realidad a la que los poderes públicos deben dar una respuesta adecuada, ya que la denegación de dicha equiparación daría lugar a una interpretación contraria a la realidad de la sociedad actual, que, en ningún caso, ampararían las reglas generales de la interpretación de las normas jurídicas, conforme al artículo 2 del Código Civil.

La Secretaría de Estado ha comunicado que la normativa en materia de permisos, contenida en el Estatuto básico, debe entenderse aplicable a las parejas de hecho, al no estar condicionados estos permisos a la forma jurídica que revista la unión entre las dos personas, con la exclusión de la licencia por matrimonio (08003561).

En relación con las parejas de hecho, también existen problemas con las bases de los concursos de puestos de trabajo en las que únicamente se valora, como mérito referido a la conciliación de la vida personal, familiar y laboral, el destino previo del cónyuge funcionario dejando excluidas para la obtención de puntos por este apartado a las parejas de hecho.

La Administración fundamenta tal exclusión en lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 44 del Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento general de ingreso del personal al servicio de la Administración General del Estado y de provisión de puestos de trabajo y promoción profesional de los funcionarios civiles de la Administración General del Estado, que solamente se refiere al "destino previo del cónyuge funcionario".

No obstante, esta Institución considera, como se ha expresado, que la aplicación de esta normativa puede producir situaciones injustas o perjudiciales para determinados colectivos, de ahí que se hayan trasladado una serie de consideraciones al Ministerio de Administraciones Públicas, con el fin de que adoptase las medidas necesarias para proceder a la correspondiente modificación, incluyendo en el citado precepto reglamentario la expresión "otro miembro de la pareja de hecho funcionario" o similar (07016119).

El aumento de adopciones constituidas en el extranjero supone un desafío jurídico de grandes proporciones, como la propia exposición de motivos de la Ley 54/2007, de 28 de diciembre, de adopción internacional, menciona, en el que deben garantizarse los medios necesarios que conduzcan al respeto de los intereses de los menores a adoptar y posibiliten el desarrollo del niño en un medio familiar propicio, logrando con ello una seguridad jurídica que redunde en beneficio de todos los participantes en la adopción internacional.

Por este motivo, el Defensor del Pueblo inició una investigación de oficio ante el Ministerio de Administraciones Públicas, con el fin de comprobar si se propiciaba el pleno disfrute de los permisos de adopción en aquellos casos en los que la ley extranjera requiera un plazo de tiempo posterior a la resolución de adopción para recoger al menor, lo que conlleva que el permiso comience antes de que los padres puedan tener al menor

adoptado, dado el tenor literal del artículo 49.b), subapartado 7º, de la Ley 7/2007, de 12 de abril.

Se ha constatado que el citado departamento ha contemplado, a través de las instrucciones para la aplicación del Estatuto básico del empleado público, tanto para el personal funcionario como para el laboral, la problemática relativa a la adopción internacional, llegando a la conclusión de que, en los casos en los que la aplicación de la ley extranjera requiera un desplazamiento de los padres al país de origen del adoptado, el problema se solventaría con el reconocimiento del permiso de hasta dos meses de duración que recoge el Estatuto (08001931).

En otro orden de cuestiones, los ciudadanos han planteado problemas sobre las plantillas, las relaciones de puestos de trabajo, así como por las condiciones en las que desarrollan sus tareas.

En cuanto a las relaciones de puestos de trabajo un numeroso colectivo de empleados públicos del Ministerio de Defensa solicitó que se actualizaran las existentes, dado el tiempo transcurrido desde la última revisión realizada en el año 1989. El proceso de reforma ya se ha iniciado, pero está pendiente su aprobación por la Comisión Interministerial de Retribuciones (08004473).

Numerosos funcionarios del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales han mostrado su disconformidad con la aplicación del Acuerdo de 17 de diciembre de 2007, alcanzado en la mesa de negociación, por considerar que producía agravios comparativos con discriminación de una parte de la plantilla, contenía complementos inadecuados y desconocía las funciones realizadas, considerando que deberían haberse reclasificado los puestos de trabajo otorgando un nivel diecisiete de complemento de destino a toda la plantilla sin exclusiones, garantizando con ello el poder adquisitivo de los sueldos y asegurando la carrera profesional de los funcionarios. No obstante, la actuación de esta Institución en este ámbito no es viable, y así se ha hecho saber a los comparecientes, al haberse respetado el principio de negociación con los sindicatos de los incrementos de retribuciones y de la determinación y cuantía de las retribuciones complementarias (08002952).

En cuanto a las condiciones de trabajo las peticiones presentadas han sido variadas, comprendiendo tanto posibles situaciones de acoso laboral, como la problemática concreta de empleados afectados por enfermedades como la fibromialgia y su relación con el entorno laboral, fundamentalmente, con las situaciones de estrés en el trabajo (08017481).

También se han recibido quejas relativas al reconocimiento de servicios previos en la Administración. El análisis de estos supuestos se realiza sobre la base de lo dispuesto en la Ley 70/1978, de 26 de diciembre, de reconocimiento de servicios previos en la Administración pública, completado por el Real Decreto 1461/1982, de 25 de junio, por el que se dictan normas de aplicación de la Ley 70/1978.

Por una parte, pese al tiempo transcurrido desde la desaparición del servicio militar obligatorio, siguen planteándose peticiones en relación con el hecho de que no siempre se reconozca a efectos de trienios o como tiempo trabajado para la Administración, el que corresponde al citado servicio militar obligatorio. Sobre este particular se ha informado

a los interesados de que, con fecha 22 de septiembre de 2004, la Comisión de Trabajo y Asuntos Sociales del Congreso de los Diputados aprobó una proposición no de ley, sobre el reconocimiento del tiempo de prestación del servicio militar obligatorio o de la prestación social sustitutoria para la percepción de prestaciones de la Seguridad Social y del Régimen de Clases Pasivas del Estado, instando al Gobierno para que, en el marco de las recomendaciones del Pacto de Toledo, se analizara dicha problemática.

Por otra, la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social, establece que los funcionarios que cumplan los 61 años y que acrediten tener 29 años de afiliación a la Seguridad Social y quieran jubilarse anticipadamente podrán hacerlo, sumando como cotizado el año que les falta por el tiempo que estuvieron cumpliendo el servicio militar obligatorio. Sin embargo, no podrán contar más de un año, aunque hubiesen permanecido más tiempo en el servicio militar, ni ello afectará al cálculo de la pensión, para el que sólo se tienen en cuenta los últimos 15 años cotizados y los del servicio militar no formarán nunca parte de ellos (08001218).

Otro de los supuestos presentados en relación con el cómputo de servicios previos se ha suscitado por aquellas personas que realizaban el trabajo de auxiliar administrativo, pero habían sido contratadas como colaboradores sociales, y que, posteriormente, ingresaban en la Administración.

El Ministerio de Justicia consideró que no procedía expedir la certificación de servicios computables prevista en el artículo 3 del Real Decreto 1461/1982, de 25 de junio, por entender que la relación jurídica con la Administración de los colaboradores sociales tiene un carácter atípico, no identificable ni con el contrato laboral ni con el contrato administrativo.

Por el contrario, esta Institución estimó que existía una relación laboral entre la entidad administrativa y el trabajador, de acuerdo con lo previsto en el Real Decreto 1445/1982, de 25 de junio, en el que se contemplan diversas medidas de fomento del empleo, así como con la modificación realizada por el Real Decreto 3887/1982, de 29 de diciembre. Esta norma fue desarrollada por la Orden de 9 de mayo de 1983 y, en lo que aquí nos interesa, por la Orden de 21 de febrero de 1985, por la que se fijan las bases generales para el establecimiento de convenios de colaboración del Instituto Nacional de Empleo con órganos de la Administración del Estado, comunidades autónomas, organismos autónomos administrativos y organismos autónomos comerciales, industriales y financieros, para la realización de obras y servicios por trabajadores desempleados.

Partiendo de esta normativa, la labor del Instituto Nacional de Empleo se limita a conceder una subvención con el fin de fomentar el empleo, siendo el destinatario de la misma, en el supuesto planteado, el Ministerio de Justicia, que es quien contrata a los trabajadores que resultan seleccionados; lo que permite establecer la existencia de una relación laboral, entre la Administración y el afectado.

No obstante, diferencias en la interpretación de la normativa transcrita, no permitieron alcanzar una solución favorable para el promotor de la queja (07028745).

En cuanto a la Administración local, las quejas recibidas se refieren a la redacción de las bases de los procesos selectivos de ingreso y a los concursos convocados para la provisión de puestos de trabajo. En este sentido, preocupa a los funcionarios de las

entidades locales, por una parte, el baremo establecido para valorar los servicios que se prestan en otras entidades locales, cuando las funciones son las mismas a las del puesto ofertado en distinto ayuntamiento o a las desempeñadas interinamente en la entidad convocante. En estos supuestos se han iniciado actuaciones cuando, según la doctrina constitucional, por todas Sentencia 67/1989, de 18 de abril, se ha detectado una desproporcionada valoración de los servicios prestados a una Administración pública en las bases de una convocatoria (08015514 y 08011800).

Deben destacarse las comparecencias de funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional, en parte motivadas por la nueva regulación establecida en el Estatuto básico del empleado público sobre su régimen jurídico que, entre otros aspectos, atribuye a las comunidades autónomas la competencia para la selección de estos funcionarios, derogando de forma expresa la regulación contenida en la Ley 7/1985, y en el Real Decreto Legislativo 78/1986. Esta normativa conlleva que, hasta tanto las comunidades no aprueben sus leyes de función pública y normas reglamentarias de desarrollo, como ya vienen haciendo, se mantienen en vigor en cada Administración pública las normas sobre recursos humanos, siempre que no se opongan a lo dispuesto en el Estatuto.

Esta nueva regulación incide directamente en los procesos de selección, por cuanto que las comunidades autónomas son las únicas competentes para convocar procesos selectivos de estos funcionarios con habilitación de carácter nacional, pero de acuerdo con los requisitos que establece el Ministerio de Administraciones Públicas respecto a los títulos académicos requeridos y a los programas mínimos, tal y como previene el apartado 4 de la disposición adicional segunda del Estatuto básico del empleado público, que también prevé mecanismos para hacer efectiva la coordinación de la política de personal entre la Administración General del Estado y las administraciones de las comunidades autónomas, de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla y de las entidades locales.

Por ello en los supuestos de quejas presentadas frente a la Administración central, por ausencia de convocatorias de procesos selectivos para estos cuerpos, se ha informado a los interesados de la actual regulación normativa, de acuerdo con el modelo de Estado consagrado en nuestra Constitución (07035458).

Las quejas presentadas por estos funcionarios con habilitación de carácter nacional también se han referido a las relaciones de puestos de trabajo, en cuanto a los complementos que las mismas recogen, por considerar que no se prima la especial responsabilidad de los puestos que este colectivo desempeña (08002887 y 08013324).

Siguen presentándose también quejas sobre las denegaciones de las solicitudes de permutas entre funcionarios de administraciones locales, al no entender que, existiendo acuerdo entre ellos y teniendo la misma cualificación profesional, no se acceda a su petición por parte de las administraciones afectadas. En este sentido, hay que tener en cuenta que, si bien el artículo 98.1 del Reglamento de Funcionarios de Administración Local, encuadrado dentro del capítulo que trata de sus derechos en general, dispuso que "los funcionarios podrán permutar los cargos que desempeñen en propiedad siempre que no hayan cumplido sesenta años, pertenezcan al mismo grupo y categoría y los plazos sean de idéntica clase"; sin embargo, ni la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, ni la redacción inicial del texto refundido de las disposiciones

legales vigentes del Régimen Local, de 18 de abril de 1986, hicieron referencia a este derecho, lo que hizo dudar seriamente de su subsistencia, a pesar de que, en el ámbito estatal, el artículo 62 de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado, de 7 de febrero de 1964, admitía la posibilidad de autorizar la permuta, excepcionalmente, entre funcionarios en activo, concurriendo las circunstancias que se enumeran.

Por su parte, la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto básico del empleado público, contempla la permuta en su artículo 77, dentro de otros supuestos de movilidad que habrán de desarrollarse por las leyes autonómicas de función pública. Por ello la permuta aparece como un mecanismo de provisión de puestos de trabajo de funcionarios de carácter excepcional, que debe ser interpretado por la Administración local, y que, en cualquier caso, queda supeditado al interés general y a la buena marcha del servicio público encomendado (08011415).

Se han recibido también numerosas quejas presentadas por los distintos cuerpos dependientes de la Agencia Estatal de Administración Tributaria.

Los funcionarios pertenecientes al Servicio de Vigilancia Aduanera no se muestran conformes con la actuación de la citada Agencia, en relación con la integración de los funcionarios de la extinguida Escala de inspectores jefes y de inspectores, según el artículo 48 de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre.

La comprensión de la queja presentada exige partir de la reforma efectuada por el artículo 56 de la Ley 66/1997, de 31 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social, que, en su redacción original, disponía que los funcionarios de la declarada a extinguir Escala de Inspectores del Servicio de Vigilancia Aduanera, anterior grupo C de la Ley 30/1984, que estuviesen en posesión de la titulación exigida para el ingreso en el nuevo cuerpo ejecutivo del Servicio de Vigilancia Aduanera, antiguo grupo B de la Ley 30/1984, podían integrarse en este último, previa superación de las pruebas selectivas y del curso de formación convocados al efecto.

Posteriormente, por Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social, se añadió un nuevo apartado al artículo 56 de la Ley 66/1997, en el que se disponía que los funcionarios de la Escala de Inspectores del Servicio de Vigilancia Aduanera que no se hubiesen integrado en el cuerpo ejecutivo del Servicio de Vigilancia Aduanera quedaban clasificados en la también declarada a extinguir Escala de Inspectores Jefes del Servicio de Vigilancia Aduanera (grupo B de la Ley 30/1984), manteniendo su derecho a integrarse en el cuerpo ejecutivo del Servicio de Vigilancia Aduanera en los términos indicados y durante un período de 10 años. Siguiendo esta directriz la Agencia Tributaria llevó a cabo las actuaciones pertinentes para hacer efectiva dicha clasificación.

Sobre esta base, y salvo que las relaciones de puestos de trabajo exijan alguna titulación académica específica, la Agencia Tributaria permite que puedan participar en las convocatorias de provisión de puestos del grupo en el que se han integrado los funcionarios pertenecientes a la citada extinguida escala de inspectores jefes y de inspectores, lo cual ha sido motivo de queja (08006702).

Por otro lado, siguen presentes las reivindicaciones de los integrantes del citado Servicio de Vigilancia Aduanera, acerca de la regulación necesaria para el desarrollo de

la segunda actividad, ya que, desde que se aprobó la Ley 66/1997, de 30 diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social, están esperando poder acogerse a las previsiones contenidas en los apartados seis a nueve de su artículo 56, sin que todavía se haya procedido a la aprobación del Reglamento de funcionamiento interno del Servicio de Vigilancia Aduanera, necesario para el desarrollo de la citada situación de segunda actividad de este personal, tal y como se ordena en el apartado trece de ese mismo precepto.

Sobre esta cuestión, ya el 28 de noviembre del año 1997, la entonces Agencia Tributaria y las organizaciones sindicales firmaron un acuerdo, por el que se adquirió el compromiso de proponer e impulsar de forma inmediata las modificaciones precisas en el marco normativo del Servicio de Vigilancia Aduanera que permitiesen la ejecución de las citadas previsiones sobre la segunda actividad, sin que el mismo se haya llevado a efecto.

Esta Institución, ante las numerosas quejas recibidas sobre esta cuestión, ya en el año 2006 inició una investigación sobre el citado pase a la situación de segunda actividad de estos funcionarios. De las actuaciones realizadas se desprendía que el problema se centraba en el mantenimiento de la garantía salarial, al considerar la Administración que no existía respaldo legal que obligase a ello, considerando, además, que la aprobación de un complemento retributivo comprensivo de la diferencia entre las retribuciones en la situación de segunda actividad y las percibidas en el último puesto desempeñado en situación de servicio activo, para los funcionarios de cuerpos y escalas a extinguir del Servicio de Vigilancia Aduanera, ocasionaría un agravio comparativo con el personal de otros cuerpos.

No obstante, la Administración tributaria comunicó que se había elaborado un proyecto normativo que había sido entregado por los responsables de la Agencia a las centrales sindicales para su discusión, constituyendo un objetivo inmediato de la política de recursos humanos de la Agencia la culminación de la reestructuración del Servicio de Vigilancia Aduanera, mediante una disposición que recogiera las condiciones, los requisitos y el procedimiento de pase a la segunda actividad.

Partiendo de esta situación, el Defensor del Pueblo ha seguido solicitando información sobre los logros que se vayan alcanzando en este campo (08014259).

También han presentado numerosas quejas los funcionarios pertenecientes al cuerpo técnico de Hacienda. Muchas de sus peticiones se refieren a las dificultades de movilidad geográfica existentes, que habían obligado a algunos funcionarios a dejar sus puestos en la Agencia Estatal de Administración Tributaria e incorporarse como técnicos en otra Administración, lo que dificultaba su retorno, al no sumar los méritos y puntuación necesarios en los concursos de traslados, y quienes habían elegido permanecer en su cuerpo de origen llevaban años esperando el regreso a su lugar de procedencia.

La Agencia Tributaria ha manifestado, respecto al tiempo no deseado de permanencia en determinados territorios, que, por razones de eficiencia y de racionalidad presupuestaria, debe tener distribuidos a sus funcionarios donde son necesarios, por lo que los puestos de trabajo sólo pueden crearse donde estén justificados por razón del servicio.

Así se ha hecho referencia a que existen zonas del territorio nacional en donde los puestos de trabajo se cubren con facilidad e incluso existe superávit, mientras que, por

el contrario, otras zonas resultan deficitarias de personal, por lo que deben ofrecerse muchas plazas para los funcionarios de nuevo ingreso, con el fin de dotar debidamente la plantilla. Asimismo la Agencia Tributaria ha puesto de relieve que, con el único objeto de favorecer a los funcionarios que desean trasladarse a otras zonas del territorio nacional, distintas de aquellas en las que prestan sus servicios, se ofrecen, previamente, a través de las propias aplicaciones corporativas, las plazas que hubieran correspondido a los funcionarios de nuevo ingreso, que son ocupadas en comisión de servicios o mediante movilidad por cambio de adscripción del puesto. No obstante, la Administración tributaria mantiene que no puede desconocerse que la potestad de autoorganización, relacionada con la necesidad de adecuar sus estructuras orgánicas a las circunstancias cambiantes de la acción pública, legitima su decisión unilateral de organización (08001523 y 08013234).

En relación con la Agencia Tributaria, aun cuando no sea personal propio, deben también citarse las reivindicaciones de los funcionarios que desarrollan su trabajo en el Ministerio de Economía y Hacienda, que han mostrado a esta Institución su sentimiento de discriminación por considerar que desempeñan las mismas funciones que los destinados en la Agencia Estatal de Administración Tributaria y, sin embargo, sus retribuciones son menores, sobre todo en los casos en los que superaron la misma oposición. Este colectivo considera que la función de planificación general en materia de personal que ejerce el Gobierno, estableciendo con carácter básico y aplicable a todas las administraciones las previsiones de los incrementos salariales en las leyes de presupuestos, no es compatible con el hecho de que un organismo que está bajo su supervisión y tutela, mantenga estas diferencias retributivas (08002526).

En lo que se refiere a la movilidad y a la exclusión de plazas en determinadas localidades, esta Institución ha comprobado que estas restricciones afectan también a determinados sectores considerados prioritarios, declaración que constituye un instrumento para que la Administración realice la planificación de los recursos humanos, manteniendo en ellos los volúmenes de plantilla. Esta declaración influye tanto a la hora de estructurar el ingreso de nuevo personal, como en la elaboración de las convocatorias de provisión de puestos de trabajo, excluyendo de las mismas a funcionarios destinados en estos sectores, como en el caso concreto planteado de las jefaturas centrales y provinciales de Tráfico (08009191).

Destacan, atendiendo a criterios cuantitativos, las quejas presentadas por personal de la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S.A. cuyas peticiones se refieren tanto a las bolsas de trabajo existentes como a posibles exclusiones para participar en los concursos de puestos de trabajo convocados por otras administraciones, como al régimen de prestación del trabajo en esta sociedad.

También se ha investigado la prestación de servicio en los turnos del sábado, en las unidades de servicios especiales, todo ello relacionado con su consideración como servicios extraordinarios y con las correspondientes retribuciones por horas extras.

En el caso planteado se añadía la falta de respuesta a las peticiones presentadas por los empleados de la Jefatura Provincial de Correos y Telégrafos de A Coruña.

La sociedad estatal informó de que las normas internas de Correos y Telégrafos sobre servicios y horarios de trabajo en sábados buscan organizar las actividades de los centros, en aras de facilitar el mayor librado posible de personal durante ese día y

siempre que ello no conlleve desplazamiento a otra localidad diferente a la de destino ni discriminación entre los empleados, de acuerdo con la circular interna sobre servicios y horarios de trabajo en sábados, de fecha 5 de febrero de 1985.

Tal como manifestó la entidad en el curso de la investigación iniciada, los empleados adscritos a puestos de reparto en moto prestan el servicio de reparto, de una forma rotativa y no discriminatoria, en los turnos de sábados de la Unidad de urgentes, sita en la misma localidad y previa comunicación por escrito a todos aquellos empleados que así lo soliciten. Igualmente, a raíz de la actuación de esta Institución Correos y Telégrafos resolvió, expresamente, la petición presentada, que no había sido contestada (08004129).

En cuanto a las condiciones generales existentes en la sociedad, sus funcionarios se quejan de que carecen de determinados derechos que tienen otros funcionarios y que a ellos no les son aplicables, como es el régimen contenido en la Ley 7/2007, de 12 de abril, sobre vacaciones y días adicionales por años trabajados. Al respecto, se ha señalado que la Ley 14/2000, de 29 de diciembre, por la que se crea la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S.A., faculta a la misma para fijar las condiciones de trabajo de su personal entre las que se incluye el régimen de vacaciones y permisos.

En ejercicio de esta habilitación legal y en el marco de la negociación con las organizaciones sindicales, mediante el Acuerdo general para la calidad, la excelencia empresarial y la regulación de los recursos humanos en Correos ante la liberalización completa del Mercado Postal, de 19 de junio de 2006, se consensuaron, entre otras materias, las vacaciones y permisos que corresponden al personal incluyéndose hasta 4 días, hábiles, adicionales a las vacaciones, en función de la antigüedad, 6 días de permiso por asuntos particulares cada año natural y dos días adicionales cuando los días 24 y 31 de diciembre coincidan con sábados o festivos. Idénticas previsiones contempla el II Convenio colectivo de esta sociedad cuyo período de vigencia abarca hasta el 31 de diciembre de 2008. No obstante, el personal de Correos considera más favorable el régimen establecido en el Estatuto básico del empleado público (08000512).

En otro orden de cuestiones, siguen presentándose numerosas quejas que permiten constatar la falta de contestación expresa por parte de la Administración a las peticiones formuladas por los ciudadanos. Éste es un fenómeno que sigue operando en el ámbito de todas las administraciones públicas. Son frecuentes las ocasiones en las que esta Institución se ve obligada a intervenir con el objetivo de que se cumpla lo dispuesto en el artículo 17.2 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, que dispone que el Defensor del Pueblo, en cualquier caso, velará por que la Administración resuelva 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, así como en los artículos 150 y 167 del Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las entidades locales, de 28 de noviembre de 1986.

Así, en el ámbito de la Administración autonómica, con motivo de una queja se sugirió a la Junta de Andalucía que contestase expresamente al escrito de un ciudadano que había solicitado determinada información sobre el proceso seguido para la selección,

a través del procedimiento de libre designación, de un puesto de trabajo, en el cual había participado, lo que finalmente se llevó a cabo (07026076).

Con independencia de las quejas individuales en las que se han investigado situaciones de acoso, se sigue actuando de oficio sobre esta problemática, para conocer si las medidas incluidas en la información suministrada por la Secretaría General para la Administración Pública se han llevado a efecto, cómo se abordan las incidencias detectadas en las organizaciones administrativas y organismos públicos estatales y los medios e instrumentos de control y prevención establecidos o previstos para una eficaz protección del empleado público (06047185).

En referencia a esta materia, se han continuado, igualmente, las investigaciones en curso con cada una de las comunidades autónomas y con las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, con la finalidad de conocer la incidencia del acoso laboral en este ámbito y los medios de control y prevención, así como los protocolos de actuación existentes o en proyecto.

Debe resaltarse, en primer lugar, la diligente y eficaz colaboración prestada por las administraciones autonómicas en esta labor de investigación, así como la abundante información y documentación remitida.

Con carácter general, es oportuno subrayar que existen en las distintas comunidades autónomas procedimientos de actuación para estos supuestos, enmarcados, generalmente, en el ámbito de la prevención de riesgos laborales y, en algunos casos, en el área de gestión de los recursos humanos, con una reglamentación específica o con instrumentos de control del acoso en el trabajo, resultando significativo, del estudio de los datos aportados, que no se trataría de un fenómeno en aumento y que las diversas administraciones ya están aplicando, o se proponen aprobar, protocolos de actuación que inciden en la detección de este problema como un riesgo psicosocial en nuestras organizaciones públicas, a fin de promover las medidas más adecuadas para la protección de la salud laboral de sus empleados.

En coincidencia con el criterio de esta Institución, se aboga por la identificación temprana de estas patologías, diferenciadas de los conflictos interpersonales, y por la mediación y el apoyo a las víctimas del conflicto, para conseguir una solución duradera, dada la tendencia repetitiva de este tipo de sucesos.

Las actuaciones desarrolladas sobre este problema por la Inspección General de Servicios de la Junta de Andalucía se han ajustado a las pautas de la Resolución de la Consejería de Justicia y Administración Pública de 2003, que ordenó, con el carácter de inspección extraordinaria, que se efectuara un análisis del acoso laboral, desde la perspectiva de su repercusión en la prestación del servicio público, así como de su posible incidencia en los índices de absentismo y que se formularan las recomendaciones correspondientes, fundamentalmente orientadas a crear mecanismos de detección y seguimiento de este fenómeno, diferenciándolo del síndrome de *burnout*, o de "quemado" y de las situaciones de insatisfacción en el trabajo.

En 2007, se aprobó un protocolo para la actuación de la Inspección General de Servicios ante las denuncias de acoso, con las debidas garantías de confidencialidad y de presunción de inocencia.

La tendencia de las denuncias presentadas por los afectados o por otros órganos de la Administración autonómica, no apunta a un incremento de estas situaciones.

La Comunidad Autónoma de Aragón ha indicado que el Acuerdo de la mesa de la función pública sobre participación en materia de prevención de riesgos laborales, subrayaba la voluntad de participación activa en las políticas preventivas y la determinación de las garantías y responsabilidades que permitieran establecer un adecuado nivel de protección de la salud de los trabajadores.

En esta comunidad está tipificada como falta muy grave la conducta de acoso moral o laboral en el trabajo, y se han constituido servicios de prevención en tres ámbitos: educación, salud y administración general. Como disciplinas preventivas, se utilizan la ergonomía y la psicosociología aplicada.

Se señala que no se han acreditado, en los procedimientos que se han sustanciado, supuestos que se pudieran definir como acoso, en sentido estricto.

Se encuentra en fase de aprobación un protocolo de intervención para estos casos, si bien se significa que ya se vendrían desarrollando actuaciones tendentes a minorar la presencia de estas patologías. El citado protocolo contempla, entre otros objetivos, la elaboración de evaluaciones de riesgos psicosociales, un mayor conocimiento de los mismos y un registro de la incidencia del acoso psicológico y de su etiología en aquella Administración.

El Principado de Asturias se propone la elaboración de un plan de intervención estructurado en cuatro líneas: Planificación y gestión de la actividad preventiva, fomento de la cultura preventiva, vigilancia de la salud y participación, y consulta y representación de los trabajadores.

Se habría constatado la existencia de casos aislados, que se encontrarían en estudio, o sometidos al régimen disciplinario, pero con escasa incidencia, a juicio de la citada Administración autonómica, lo que determina que no se considere necesario adoptar otras medidas o iniciativas sobre esta materia.

Se ha informado de que las demandas por conflictividad laboral se habían situado en un margen de dos a cinco casos en el período de 2002 a 2006, acrecentándose a treinta y dos en el 2007, debido a un mayor conocimiento de los trabajadores y de sus representantes, en materia de prevención, y al cambio en la comunicación interna del Servicio de Prevención y del registro de comunicaciones de riesgo, resultando que, por administraciones, el Servicio de Salud del Principado agrupa el mayor número de demandas por acoso, a juicio de los responsables, como consecuencia de un circuito de recogida de información más eficaz y de los riesgos específicos de la actividad asistencial, operando los mismos factores en el área de Educación.

Respecto a la incidencia del acoso moral en la función pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, sólo se tendría constancia de un supuesto a raíz de una denuncia.

Está iniciándose un proceso de análisis de riesgos laborales, en el curso del cual se analizarán los ergonómicos y los psicosociales, con la pretensión de extraer los correspondientes indicadores. El Principado se propone elaborar un plan de prevención de riesgos laborales, así como un protocolo específico de actuación, con instrucciones y medidas dirigidas a la prevención y al control.

La Comunidad Autónoma de Cantabria ha subrayado que la incidencia de supuestos de acoso en esa Administración es escasa, con carácter general, incluido el ámbito docente.

Para la corrección de los posibles casos, se prevé actuar mediante procedimientos disciplinarios y a través de medidas correctoras desde el Servicio Central de Prevención, que determinaría la existencia de factores de riesgo, como la falta de procedimientos de trabajo, la ambigüedad o el conflicto de rol laboral o problemas de comunicación y estrés y definiría acciones preventivas.

En el ámbito de actuación de la Junta de Castilla y León, se han detectado, en algunos casos, indicios de presuntos comportamientos irregulares, fundamentalmente, por situaciones relacionadas con las funciones encomendadas, que se tratan individualmente desde la perspectiva de la prevención de riesgos laborales, con la correspondiente evaluación de riesgo psicosocial, no apreciándose un incremento en el número de denuncias.

Se comunicó que se encontraba en fase de desarrollo un estudio sobre factores psicosociales, para determinar las necesidades de protocolización de esta materia, en tanto que la normativa de función pública tipifica como falta grave estas conductas y posibilita el traslado de puesto del acosado a otra unidad.

La Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha significaba que en su sistema de gestión, aprobado por la representación de los trabajadores, figuran dos protocolos sobre acoso moral y acoso sexual, operativos y en fase de revisión periódica.

Como las incidencias han sido muy escasas, no se cuenta con datos relevantes, habiéndose resuelto favorablemente las conductas hostiles surgidas, que no se han tipificado como acoso, advirtiendo, no obstante, la falta de información y de denuncias sobre estas conductas y su siempre difícil detección, que se habría visto incrementada, al asumir el Servicio de Prevención los exámenes de salud.

En lo que concierne al ámbito de competencia de la Generalitat de Cataluña, desde el año 2004, en que se instauró el procedimiento de actuación dedicado al estudio de los supuestos de acoso psicológico y a través de la experiencia y de la casuística analizada, el Departamento de Gobernación y Administraciones Públicas apreció que, en muchas de estas incidencias, la naturaleza de la situación planteada se enmarcaba en un conflicto de carácter interpersonal y no propiamente en un caso de hostigamiento laboral, lo que llevó a esa Administración autonómica a establecer un protocolo específico de prevención de estos casos en el futuro.

En esta línea de actuación, se expresó que en el plan de prevención de riesgos laborales para el año 2008 se había incluido, entre las actuaciones específicas programadas, la revisión y, en su caso, la unificación de protocolos para la identificación y actuación en casos de acoso psicológico laboral y de acoso sexual en el trabajo.

Las incidencias detectadas en la investigación de los servicios de prevención de riesgos laborales serían setenta y cinco, que se habrían abordado tras la denuncia de la persona afectada o con motivo de una petición de cambio de puesto por motivos de salud.

En cerca de cuarenta de estos supuestos, aun no detectándose una situación de acoso, se habría apreciado la existencia de conflictos de carácter interpersonal, adoptándose medidas correctoras y preventivas en evitación de otras acciones, puesto que estas conductas tienden a repetirse.

En tres ocasiones, se habrían constatado situaciones de acoso laboral, saldándose dos de ellas mediante la intermediación y con la adopción de medidas correctoras y preventivas, en tanto que la tercera persona afectada abandonó el trabajo y la organización.

En otros dieciséis casos no se habrían detectado anomalías psicosociales y, en tres, la disconformidad con el criterio del servicio de prevención estaba sometida al control judicial. Por último, catorce situaciones seguirían siendo investigadas (07035238, 07035240, 07035242 y otras).

La Comunidad Autónoma de Extremadura considera el acoso laboral como un atentado a la integridad del empleado público, que debe ser abordado desde un punto de vista integral y no sólo desde la perspectiva de la prevención de riesgos laborales, por lo que correspondería al Servicio de Prevención su detección y prevención.

En la labor de identificación de este tipo de conductas, las actuaciones puestas en marcha por la citada Administración pasan por la introducción de cuestionarios sobre esta problemática y por un modelo de comunicación de incidentes que abarca los de tipo psicosocial. Ante los casos surgidos, se establecen protocolos de coordinación entre las secretarías generales y el Servicio de Salud y Riesgos Laborales, barajándose la posibilidad de mejorar los procedimientos, a fin de facilitar la prevención, la detección y la investigación.

En cuanto a las dieciocho denuncias recibidas, se ha comunicado que sólo en una ocasión se consideró que se trataba de un caso de acoso, señalando, finalmente, que se estaba elaborando un protocolo con un procedimiento unificado de actuación para este tipo de conductas y para las de acoso sexual.

Desde la creación del Servicio de Prevención de Riesgos Laborales de la Junta de Galicia, mediante el Decreto 204/2007, se han establecido tres sectores diferenciados, cada uno de ellos con su propio servicio de prevención: Enseñanza, Servicio Gallego de Salud y Administración, y un Plan de Prevención de Riesgos, introduciendo la perspectiva de género y el principio de igualdad. El sector de Administración orienta su trabajo hacia la prevención de los denominados "nuevos riesgos", los psicosociales, riesgos emergentes de difícil detección y sujetos a factores del entorno laboral, social o del núcleo familiar, aunque no se aprecia una elevada incidencia de estos casos.

El Servicio de Prevención de Riesgos Laborales ha establecido un protocolo sobre la presencia de riesgos psicosociales, evaluando diversos parámetros, como son las exigencias y demandas psicológicas, el apoyo social y la calidad de liderazgo, el control del trabajo, las compensaciones y las cuestiones de género, teniendo en cuenta que los factores asociados a la vida personal y familiar deben tenerse en cuenta en el análisis de la vida laboral, al estar relacionados entre sí, máxime en el caso de las mujeres, en las que se centran, en gran parte, las actuaciones preventivas, a la vista de los criterios que contempla la Ley 2/2007, de 28 de marzo, del Trabajo en igualdad de las mujeres en Galicia.

La intervención del Gobierno de las Illes Balears en este asunto, en desarrollo del Plan general de prevención de riesgos laborales, se basa en actuaciones preventivas, tanto de carácter colectivo como individuales. Entre las primeras, cabe destacar la evaluación de riesgos laborales y la formación de trabajadores y directivos en los distintos centros de trabajo.

La evaluación permite la obtención de elementos indiciarios de riesgos psicosociales, por deficiencias en la organización, en la definición de roles o en la gestión de conflictos por los superiores y posibilita la propuesta de medidas correctoras. En los centros educativos se lleva a cabo con una herramienta complementaria y específica para este ámbito.

Las medidas preventivas de carácter individual se centran en la vigilancia de la salud.

En cuanto a las actividades de intervención, se ha establecido un protocolo formal y específico para la identificación, el estudio y el tratamiento de estas situaciones, actuando el Servicio de Prevención en las funciones periciales y correspondiendo el procedimiento informativo o sancionador a las secretarías generales.

La incidencia de esta problemática no parece que se haya incrementado, significándose que los casos detectados no se encuadrarían, necesariamente, en una situación de acoso, sino que derivarían de discrepancias ideológicas y de envidias o celos profesionales, con una mayor incidencia en los grupos funcionariales A y B, a través de conductas de marginación gradual en funciones o competencias.

La Comunidad de Madrid ha informado de la elaboración del documento sobre consideraciones y propuestas de actuación sobre el acoso moral y laboral, que recoge un análisis en profundidad de este fenómeno y que es el punto de partida de futuras medidas de actuación en este ámbito, incluida la elaboración de un protocolo desde la óptica de la gestión de recursos humanos y la dirección e inspección de personal, con la finalidad de prevenir las situaciones de acoso, no siendo significativas, por la carencia de información fidedigna al respecto, las incidencias detectadas, más allá de los datos provisionales con los que se cuenta y de casos aislados.

El tratamiento otorgado a esta materia se enmarca en la gestión de recursos humanos, a través de una unidad específica frente al acoso, recabando una información previa a una posible actuación disciplinaria y, con posterioridad al incidente, realizando labores de intermediación.

Está prevista la puesta en marcha de acciones de prevención que infundan confianza y seguridad en el entorno laboral, recomendando, tras la identificación e inculpación del agresor, la sanción, a efectos de que no se trivialicen estos problemas que tienden a ser repetitivos, a lo que se añaden las propuestas formuladas por las organizaciones sindicales.

La Región de Murcia, en materia de prevención de riesgos laborales, aprobó en 2002 un acuerdo con las organizaciones sindicales, sobre los criterios de adaptación de la normativa en materia de prevención de riesgos laborales, sin perjuicio de lo establecido en la Ley 7/2007, de 12 de abril, sobre principios y deberes exigibles a los empleados públicos y régimen disciplinario.

La citada Administración autonómica cuenta con cuatro servicios de prevención propios y con un Servicio de Prevención coordinador que ha realizado evaluaciones de riesgos psicosociales en las consejerías y organismos autónomos que carecen de ese servicio, encontrándose en período de revisión y perfeccionamiento el protocolo de evaluación e intervención en factores psicosociales, que se aplica desde el año 2004, para incrementar el bienestar laboral y las garantías en el ejercicio de los derechos y la intimidad de los empleados públicos, actuación que abarca un tratamiento de la información específico para el acoso laboral.

En relación a las funciones de vigilancia y protección de la salud, se indica que, desde el año 2004, en los reconocimientos médicos practicados se incluye un cuestionario sobre las condiciones psicosociales del puesto de trabajo, con un estudio psicológico más profundo de detectarse una situación intolerable, informes que incluyen conclusiones y recomendaciones personales y organizativas, para que cese la situación de hostigamiento y que se remiten al empleado y a la secretaría general de la que dependa, para que lleve a efecto las recomendaciones o proponga otras actuaciones.

Se comunica que, en general, no constan en la Administración regional expedientes disciplinarios incoados por esta causa, ya que la incidencia del acoso no es elevada. Uno de los supuestos detectados está siendo objeto de análisis individual por el Defensor del Pueblo y, en todos los casos, emitió un informe el servicio de prevención, recomendando criterios organizativos y cambios de actitud para la resolución de conflictos.

Se añade que el seguimiento de estos supuestos no ha sido sistemático, pero que los datos obtenidos hacen suponer que, si bien en algunos casos no se ha alcanzado una solución, se modificaron las condiciones inadecuadas del entorno laboral. Al hilo de lo anterior, el Servicio de Prevención coordinador está elaborando un plan general de actuaciones preventivas.

El Gobierno de Navarra ponía de manifiesto la existencia y aplicación de un Procedimiento sobre prevención, resolución y seguimiento de las situaciones de conflicto y acoso psicológico en el entorno laboral, de aplicación a todo el personal, aprobado por la Dirección General de la Función Pública en 2005, procedimiento que se encontraba en fase de revisión, a fin de incluir, específicamente, los supuestos de acoso sexual y de acoso por razón de sexo, en consonancia con la definición de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad efectiva de mujeres y hombres.

La comunidad foral destaca la escasa conflictividad detectada por esta causa, aun cuando se habrían registrado situaciones de enfrentamiento interpersonal.

En el País Vasco se incide especialmente en este aspecto desde 2005. La Orden de 4 de octubre de 2006 regula las medidas de prevención y el procedimiento de actuación en casos de acoso moral y sexual en el trabajo, recoge las garantías del procedimiento, como el deber de sigilo o la protección del derecho a la intimidad y reconoce el derecho de los trabajadores a una protección integral de la salud, a través de medidas correctoras y de apoyo organizativo y psicológico hasta el total restablecimiento de la normalidad en la relación laboral.

La Orden de 1 de octubre de 2007 regula la Comisión de Investigación que actúa en la fase de resolución en los casos de acoso moral y sexual en el trabajo, y en cuyo desarrollo

se aprobaron unos criterios generales de investigación, o la posibilidad de pasar de forma voluntaria un examen de salud, destacando, como una fase previa, la mediación de los directores en caso de conflictos interprofesionales que pueden desembocar en acoso, aunque no se aprecia una elevada incidencia en esta comunidad.

La actuación del Gobierno de La Rioja en materia de prevención de situaciones de hostigamiento laboral se remonta al año 2002, a través de la guía de actuación ante el acoso. Desde el 2003, aun no contando con protocolos específicos, se han venido aplicando tratamientos psicológicos a los afectados, informándoles de la posibilidad de denunciar la situación al órgano competente o de iniciar actuaciones judiciales o, de existir una baja laboral, solicitar ante el Instituto Nacional de la Seguridad Social la declaración de contingencia por causa laboral.

Un Acuerdo Administración-sindicatos propició la Instrucción de 15 de diciembre de 2006 de la Dirección General de la Función Pública, instrumento de carácter preventivo y de mediación, con la finalidad de encontrar una solución paccionada, con participación del Servicio de Prevención de Riesgos Laborales, del responsable administrativo y del Comité de Seguridad y Salud, e informando y formando al personal sobre estas herramientas, encontrándose, además, en fase de implantación un nuevo método de evaluación de riesgos psicosociales.

La incidencia en esta comunidad es mayor en el ámbito docente, aunque tampoco apunta a un incremento.

Por su parte, la Comunitat Valenciana señaló que la incidencia de posibles casos de acoso no era superior a cinco al año desde 2005. Su control se llevaría a cabo a través de la evaluación de riesgos psicosociales, valorando los factores de riesgo e incluyendo, a veces, de forma complementaria el examen del síndrome de agotamiento psíquico o de "quemado". La prevención se articula en tres niveles: Prevención primaria, que se lleva a cabo antes de la aparición del riesgo mediante la información y formación del empleado; secundaria, con un diagnóstico precoz del problema y su rápida corrección, y terciaria, orientada a la reducción de los efectos negativos y al seguimiento del cumplimiento de las medidas planificadas.

Por último, se ha expresado que se estaba elaborando un protocolo de actuación como respuesta a las posibles denuncias en esta materia.

En su respuesta, la Ciudad Autónoma de Ceuta remarcaba que se había llevado a cabo, a cargo del Servicio de Prevención, la evaluación inicial de riesgos, incluyendo, en los factores a estudiar, los riesgos psicosociales, entre los que se encuentra el acoso moral, además de impartir formación en la materia, acciones que se vienen realizando desde el año 2001.

Se han investigado diez casos de 2001 a 2008, de los que ocho serían supuestos susceptibles de encuadrarse en esa patología. Su tratamiento, a través de la figura del accidente de trabajo, con un diagnóstico compatible con el acoso laboral, se lleva a cabo por el Servicio de Prevención y de Personal, en coordinación con la Mutua de la Seguridad Social para la gestión de las contingencias profesionales, dándose, principalmente, entre trabajadores menores de cincuenta años, con alguna mayor incidencia entre el personal laboral temporal.

Por su parte, la Ciudad Autónoma de Melilla significaba la concurrencia de cinco supuestos de diversa consideración y etiología. La evaluación efectuada permitió la identificación de los factores de riesgo y de los servicios más afectados y posibilitó su tratamiento, a través de acciones formativas.

Se resaltó que se implantaría el modelo de actuación que resultase más operativo, tomando como referencia el informe del grupo de trabajo de la Comisión Coordinadora de las Inspecciones Generales de Servicios de la Administración General del Estado o el enunciado en el Acuerdo marco sobre el acoso y la violencia en el trabajo en el ámbito europeo (07035238, 07034240, 07035242 y otras).

17.2. Personal estatutario de los servicios de salud

En lo que concierne a las condiciones laborales del personal de los servicios de salud, como ya se dio cuenta en el informe parlamentario del pasado año, está en marcha una investigación de oficio con las distintas comunidades autónomas y el Ministerio de Sanidad y Consumo sobre la violencia hacia los profesionales en este ámbito, actuaciones que se han continuado y completado, lo que permite abordar ahora, en síntesis, su análisis y resultados.

Se debe poner, primeramente, de manifiesto, la colaboración y la amplia información facilitada por estas administraciones públicas.

La preocupación de esta Institución entronca con la constatación de un riesgo laboral emergente para estos trabajadores, como ya ha advertido la Organización Mundial de la Salud, y con la necesidad de conjugar los derechos y deberes de los profesionales sanitarios, de los pacientes y de los usuarios para lograr una prestación asistencial de calidad en un entorno laboral seguro.

Las administraciones sanitarias han puesto en marcha diversas líneas generales de acción, mediante planes o protocolos de intervención, que parten del análisis de la situación violenta, de la identificación de los factores de riesgo y de la elaboración de un mapa de riesgos. De estas actuaciones se desprende una etiología multifactorial que abarca parámetros como: una mayor problemática psicosocial, limitaciones de recursos y de personal en el sistema sanitario, listas de espera y tiempos de consulta, descoordinación entre niveles asistenciales, masificación e incumplimiento de expectativas y desprestigio de los profesionales sanitarios en la sociedad, fundamentalmente. Esta metodología ha permitido la identificación de los servicios más conflictivos por la propia naturaleza del paciente y del servicio asistencial, como puedan ser los servicios de urgencia y de salud mental.

Así, se ha avanzado en la creación y puesta en marcha de protocolos de prevención y actuación de implantación generalizada en los distintos servicios de salud, abogando esta Institución por un mayor conocimiento del sistema sanitario y de los medios asistenciales, y por la valoración de los profesionales de la Sanidad, especialmente, de los que prestan directamente la asistencia, sujetos a una siempre deseable relación de confianza mutua con el paciente. Este aspecto abarca también el necesario incremento de acciones en el ámbito de la educación, para la prevención de la violencia.

En esta labor, donde el factor preventivo de la conducta violenta cobra una especial importancia, con el fin de minimizar las situaciones potenciales de peligro y los incidentes hacia estos profesionales, es necesario, igualmente, aunar los esfuerzos de las distintas administraciones públicas implicadas, así como incrementar la colaboración y coordinación con las fiscalías y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

En este sentido se enmarca la propuesta de la mayoría de los servicios de salud, de que se califiquen como un delito de atentado las acciones violentas hacia los profesionales. Recientemente, se ha tenido noticia de que, a través de la resolución de una consulta, el Fiscal General del Estado, ante la existencia de criterios dispares, ha determinado la posibilidad de que el empleo de la fuerza, las agresiones o la resistencia grave, cuya víctima sea un facultativo o un docente, alcance la calificación de un delito de atentado contra la autoridad, al tratarse de conductas dirigidas a menoscabar su actuación como servicio público esencial, siempre que esas funciones se desempeñen en el ámbito público y desde la condición funcionarial.

Esta Institución estará atenta a la evolución, en el futuro, de este tipo de riesgos ante su creciente incidencia, aun cuando la implantación y la mejora de la información y de las comunicaciones del hecho violento y el hecho de que las administraciones competentes estén abordando de una forma integral estas situaciones, en especial, desde la formación y el apoyo y asistencia al agredido, puede favorecer un mayor conocimiento de su existencia y un mayor control y prevención de las agresiones.

En lo que respecta a los informes recibidos, en el ámbito de gestión del Instituto Nacional de Gestión Sanitaria, para las Áreas de Salud de Ceuta y Melilla, se constituyó un grupo de trabajo en 2003 que adoptó, como líneas de actuación, el establecimiento de un registro de incidencias; el análisis de las medidas de control de accesos y vigilancia y seguridad de los centros; la creación de una guía de usuarios; la revisión del dispositivo de Policía Nacional y Local; procedimientos de comunicación interna y con los usuarios y la elaboración de una guía de atención al personal expuesto a situaciones de violencia en ese año. Existe una Comisión de seguimiento de estas medidas, así como un Plan de prevención y atención, reforzándose la formación y las medidas de seguridad.

Las incidencias desde el año 2005 al 2007 marcan una tendencia estable, salvo el último año, en el que aumentaron las comunicaciones de agresiones verbales, consiguiéndose, al amparar jurídicamente a los agredidos, un aumento de las denuncias y algunas condenas por un delito de atentado, a la vez que se manifiesta una buena colaboración con la Fiscalía y las Fuerzas de Seguridad.

La Junta de Andalucía ha informado, también, en profundidad sobre el Plan de prevención y atención de agresiones para los profesionales del Sistema Sanitario Público de Andalucía, en vigor desde el 1 de abril de 2005, cuyos objetivos principales se orientan a dotar de seguridad y confianza a los profesionales y a prevenir y, en su caso, evitar las agresiones, proporcionando asistencia jurídica a los trabajadores.

La existencia de un registro de incidentes está permitiendo la elaboración de un mapa de riesgos, a la vez que se han incrementado la formación y la seguridad en los centros sanitarios.

Los casos detectados en esta comunidad del 2005 al 2007 marcarían una tendencia a disminuir, pero se mantienen las actuaciones, incluida la solicitud a la Fiscalía de que se califiquen como atentado las situaciones de peligro para estos profesionales.

El Gobierno de Aragón promovió un grupo multidisciplinar de trabajo en el año 2005, coordinado por el Servicio de Prevención de Riesgos Laborales, que elaboró el Plan de prevención contra la violencia en el lugar de trabajo. Aun cuando, inicialmente, las denuncias por estas situaciones han sido escasas, aparece como un riesgo emergente, por lo que se han diseñado medidas de prevención para la resolución de conflictos, especialmente a través de la actividad formativa, y un protocolo de comunicación y actuación, además de un proyecto de norma para la defensa jurídica del trabajador sanitario y de cualquier sector de aquella Administración autonómica.

En cuanto a la incidencia, es superior en el colectivo médico y de enfermería y en la atención primaria y servicios de psiquiatría.

El Plan de prevención y actuación frente a potenciales situaciones conflictivas en los centros sanitarios del Principado de Asturias marca como objetivos la prevención y protección de estas situaciones que pongan en riesgo a profesionales, pacientes o usuarios y bienes del servicio sanitario, así como la cobertura tanto física como psíquica, la asistencia letrada a los trabajadores afectados y la investigación por parte de los servicios de salud laboral y de las gerencias sanitarias.

Para ello se insiste tanto en la formación del personal como en la información a pacientes y usuarios de los servicios y en la elaboración de un mapa de riesgos, para detectar dónde habría que incrementar la seguridad, destacando una mayor afectación de estos incidentes en el colectivo médico, seguido del de enfermería.

El Gobierno de Canarias ha señalado que se encuentra en vigor un Plan de prevención de las agresiones a los trabajadores, que contempla una fase de asesoramiento jurídico inicial, un protocolo de actuación y nuevos modelos de comunicación interna, de identificación del profesional sanitario y de formación específica en la materia, plan que se ha distribuido a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. La asistencia jurídica en caso de agresión se lleva a cabo mediante un convenio de colaboración con el Consejo Canario de Colegios de Abogados, en tanto que se está promoviendo la modificación del reglamento del Servicio Jurídico para poder ofrecer la asistencia letrada de la comunidad a estos profesionales. La incidencia en los años 2006 y 2007 apuntaría a un incremento de los casos.

La Comunidad de Cantabria ha subrayado que las situaciones de violencia verbal son frecuentes, en tanto que las agresiones físicas son excepcionales, abarcando a todas las categorías profesionales en mayor o menor grado y que se han aplicado medidas planificadas de prevención para estos supuestos de violencia, identificando los factores de riesgo, mediante la evaluación del nivel de peligro de violencia en el trabajo, del que resultó un nivel tolerable, así como implantando un sistema de notificación y registro de incidentes, ofreciendo al trabajador asistencia jurídica y psicológica, cursando como accidente de trabajo las lesiones causadas y elaborando una norma de prevención.

Las incidencias detectadas en los años 2006 y 2007 habrían aumentado, respecto a años anteriores.

La Junta de Castilla y León ha expresado que se ha desarrollado el Plan integral de seguridad del personal de las instituciones sanitarias, a instancias de las Cortes de Castilla y León, con el fin de prevenir y paliar estas agresiones contra los profesionales sanitarios, principalmente mediante tareas formativas y de seguridad de los centros y, tras las agresiones, con acciones de rehabilitación y garantías de defensa jurídica a través de una póliza de seguro, así como de seguimiento, mediante un registro de agresiones. Se ha creado, también, un grupo de trabajo para el seguimiento de la evolución de estos hechos, para evaluar la eficiencia del citado Plan de seguridad, así como para que la Fiscalía considere estas conductas como atentado.

Finalmente se informaba de la suscripción de un Pacto, el 4 de febrero de 2008, con las organizaciones sindicales, para el desarrollo del expresado Plan integral.

La Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha ha puesto de manifiesto sus actuaciones en esta materia, a través, principalmente, del Plan estructural de prevención de las situaciones de violencia en el ámbito sanitario, el Plan Perseo, que propugna un planteamiento global y un tratamiento multidisciplinar del problema, desde la perspectiva de su consideración como un hecho estructural que hunde sus raíces en factores organizacionales, sociales, de educación y económicos.

El mismo se sustenta en la protección integral de trabajadores, pacientes, usuarios, bienes y estructuras, a través de un tratamiento global de las situaciones de violencia, de un plan de seguridad desarrollado en el plano organizativo, tecnológico y normativo, sobre una base informativa de amplio espectro, la mejora de la formación en esta materia y la consideración del profesional sanitario como funcionario público.

Los objetivos son la prevención de situaciones de tensión y de actos de violencia y la protección a los profesionales y usuarios, garantizando la asistencia sanitaria y su seguridad, lo que conlleva la necesidad de minimizar el riesgo de actuaciones violentas y la puesta en práctica de mecanismos, como la mediación y la potenciación de vías previas de solución, el estudio de los incidentes violentos declarados al Servicio de Prevención y un registro de incidentes como instrumento de evaluación y control y la colaboración con otras administraciones implicadas en la seguridad, como la llamada de auxilio o prealerta.

Se acompañan estas medidas con la identificación de los factores de riesgo, puesto que la información y la comunicación son esenciales en las relaciones interpersonales que motivan la asistencia sanitaria y con planes de formación, y, en definitiva, con el apoyo y la asistencia sanitaria y con la asistencia jurídica y la representación de los trabajadores agredidos. La incidencia de casos producidos entre 2005 y 2007 es ascendente.

La Generalitat de Cataluña ha subrayado la actividad desarrollada en materia de prevención de las situaciones de violencia a los profesionales de los centros sanitarios, mediante la implantación en todos los centros del Instituto Catalán de la Salud de un procedimiento, en vigor desde 2005, entre cuyos objetivos se citan los siguientes: El establecimiento de medidas de prevención de las situaciones de violencia mediante el análisis de sus causas y de los factores de riesgo; una campaña de información divulgativa en el ámbito hospitalario, con la publicación del díptico “Situaciones de violencia” y un procedimiento de intervención en el conflicto, una vez que se ha producido.

Todo ello se complementa con la sistematización del tratamiento y la gestión de incidentes, incluido el desarrollo de habilidades para afrontar la violencia y minimizar sus efectos, facilitando el registro de las agresiones y su perfil organizacional y el apoyo jurídico, sanitario y psicológico para la recuperación del agredido, además de un plan de seguridad, que incluye la clasificación de los centros atendiendo a su potencial de riesgo.

Estas actuaciones se han traducido en un plan de formación en cada nivel asistencial, mediante la enseñanza de habilidades de contención de situaciones violentas. Tras el análisis de los incidentes producidos, efectuado por el Servicio de Prevención de Riesgos del Instituto Catalán de la Salud, algunas conclusiones apuntan a una implantación progresiva en los centros sanitarios de un procedimiento de prevención y actuación, a la vez que se delimitan las circunstancias que mayoritariamente concurrirían en estas situaciones, que estarían protagonizadas, primordialmente, por el propio paciente, principalmente mediante agresiones verbales que abarcarían la amenaza o intimidación y el insulto y la coacción profesional y se habría producido con una mayor incidencia entre el personal de enfermería en la atención especializada y el personal médico y administrativo en la atención primaria.

Se destaca que se producen más denuncias de estos actos violentos por los profesionales, a lo que habrían contribuido las acciones formativas y de sensibilización llevadas a cabo y la mejora del sistema de registro de agresiones.

La Junta de Extremadura incide en el tratamiento de estas situaciones de peligro para la seguridad de los trabajadores y de los usuarios, conforme a las previsiones contenidas en los acuerdos integrados en las "Estrategias para paliar las agresiones a los profesionales del Sistema Sanitario Público de Extremadura", elaboradas por los colegios profesionales, el Servicio Extremeño de Salud y la Consejería de Sanidad y Consumo, plan que fija como objetivos informar sobre medidas preventivas y de protección al personal, para generar confianza y seguridad, así como reducir la conflictividad siguiendo una estrategia de prevención y actuación.

Se apoyan en un estudio de las situaciones de conflicto y de los elementos que las generan, en un registro de las reclamaciones y sugerencias, en una encuesta de satisfacción al usuario y en actuaciones de información, sensibilización y educación sanitaria dirigidas a pacientes, usuarios y a la población en general.

La estrategia se lleva a cabo a través de un protocolo de actuación, de recomendaciones a los profesionales en evitación de riesgos y de una guía de orientación legal ante la agresión con cambio de cupo médico, así como de un registro de agresiones para elaborar un mapa de riesgos.

Los incidentes entre 2006 y 2007 se habrían acrecentado.

La Junta de Galicia señala que el proyecto de prevención de la violencia laboral en el Servicio Gallego de Salud parte de la declaración institucional de principios para prevenir la violencia en el lugar de trabajo del año 2006, sirviendo de referencia las recomendaciones efectuadas para combatir la violencia en el trabajo que publicó la Organización Internacional del Trabajo en el año 2003.

La actuación protectora se articula a través de un Plan para la prevención de la violencia laboral en el Servicio de Salud, que recoge los principios y criterios generales a desarrollar por las gerencias de las instituciones sanitarias; mediante la realización de una campaña informativa divulgativa en los medios de comunicación, "el buen trato es el mejor tratamiento", y con un estudio del clima laboral y acciones formativas. Se pretende conseguir un procedimiento de actuación y comunicaciones normalizadas en los casos de violencia externa y entre profesionales, con especial referencia al acoso laboral y sexual.

En este marco se incluyen las medidas tendentes a la conciliación de la vida laboral y familiar, destacando para ello el Plan de atención integral a la salud de la mujer de Galicia.

La incidencia, según se informa, no sería alarmante en los años 2005 y 2006.

Sobre esta problemática, el Gobierno Vasco ha puesto de relieve que actúa conforme al principio de respeto a las personas intervinientes en la relación y prestación asistencial y que, para resolver las situaciones de conflicto, se cuenta con las herramientas recogidas en los protocolos de actuación elaborados en el año 2004 y revisados en el 2006, que proponen medidas preventivas. Un segundo protocolo de actuación ante las situaciones de violencia en el trabajo se dirige a la identificación y cuantificación de estos supuestos, distinguiendo entre incidentes y accidentes y adoptando medidas correctoras o de minoración de los daños producidos, protocolo que se ha actualizado, a fin de incidir en el asesoramiento legal y en la defensa y representación en juicio.

A estas medidas se añade la existencia de un registro pormenorizado de incidentes y actuaciones de formación para los trabajadores, así como el reforzamiento de las medidas de seguridad. Se manifiesta que las denuncias de los profesionales han sido escasas, aunque con una tendencia ascendente entre los años 2006 y 2007.

El Gobierno de La Rioja ha puesto de manifiesto, a raíz de una encuesta entre trabajadores de atención primaria, que el origen de estos comportamientos violentos en el sector sanitario son las listas de espera, las demandas de usuarios y familiares y las carencias informativas sobre los derechos de pacientes, usuarios y trabajadores, así como la falta de tiempo y de medios personales y técnicos; este análisis ha servido de guía al Plan de prevención y atención al profesional del Servicio Riojano de Salud víctima de agresión en el desempeño de sus funciones, que se estructura en acciones y medidas de prevención y de actuación.

La prevención se articula mediante propuestas organizativas y estructurales, tendentes a la detección precoz de situaciones potencialmente agresivas y al refuerzo de la seguridad activa y pasiva. Además, se proporciona asistencia médico-psicológica y jurídica y se realiza un seguimiento de la efectividad de las medidas protectoras.

La Comunidad Autónoma de las Illes Balears ha informado también ampliamente del Plan para la prevención de la violencia en los centros del Servicio de Salud de ese territorio, que nace como un protocolo de directrices generales de prevención y de actuación en situaciones conflictivas o de agresión, y que se pretende que sea un plan integral y coordinado que implique a toda la sociedad, contando para ello con la formación

de los profesionales, la ayuda y asistencia jurídica a los agredidos y el compromiso de evaluación de su eficacia.

La etiología de la violencia, de carácter multifactorial, acogería factores como una creciente violencia social, el incumplimiento de expectativas, los limites de recursos y servicios, las listas de espera o el desprestigio creciente de los profesionales sanitarios en la sociedad.

La implantación del citado plan conlleva la comunicación de la agresión y un registro y conocimiento cuantitativo y cualitativo de los incidentes. Se insiste en la necesidad de denunciar y de dar a conocer esta problemática en una campaña de comunicación a la ciudadanía. A ello se acompaña el aumento de medidas de seguridad en los centros y el asesoramiento y asistencia psicológica, legal y judicial a los afectados, incluido un protocolo de colaboración y coordinación con las Fuerzas de Seguridad del Estado y, por otra parte, cursando una carta al usuario, recordatorio de sus deberes legales.

En cuanto a la incidencia, se observa un aumento de las notificaciones de actos violentos, principalmente de agresiones verbales, con un mayor grado de afectación para el personal de enfermería y auxiliar de enfermería en la atención especializada, primacía que ocupa el facultativo en la atención primaria.

La Comunidad de Madrid ha aportado información relativa a las medidas adoptadas y a las directrices generales ante actuaciones potencialmente conflictivas, a través de la Orden 212/2004, con el objetivo de establecer e implantar estas medidas y la evaluación de su eficacia, mediante la Comisión Central de Seguimiento, a la que corresponde la centralización del Registro de agresiones y situaciones conflictivas y de un circuito de comunicación con los colegios profesionales, organizaciones sindicales y servicios centrales de la Consejería de Sanidad y Consumo y la homogeneización de los planes.

Para ello se cuenta con un Plan de prevención de agresiones en cada Gerencia sanitaria, teniendo como referencia el Plan marco y con medidas preventivas de carácter estructural u organizativo y formativo, y otras relacionadas con la actuación y el procedimiento a desarrollar ante los incidentes, en conexión, en último extremo, con las fuerzas de seguridad, así como el asesoramiento y el apoyo jurídico hasta la representación y defensa en juicio.

Mediante la Orden 22/2008 se ha instaurado el fichero de datos de carácter personal, denominado Plan regional de prevención de situaciones conflictivas, instrumento del que cabe esperar la aportación de datos e información sobre estas incidencias.

La Región de Murcia ha informado del desarrollo del Plan de prevención de agresiones a los profesionales de la sanidad en la Región de Murcia del año 2005, orientado a la prevención del riesgo por actos violentos, dando importancia a la asistencia y apoyo al profesional, al ambiente laboral y a la calidad de la asistencia.

El sistema contempla mejoras en la organización de los servicios asistenciales y de atención a los usuarios, y medidas preventivas, desde la optimización de los recursos y la información sobre los mismos, a medidas de seguridad activas y pasivas y asistencia legal. Todo ello, con un sistema de registro de incidentes; un Mapa de riesgos de agresiones; un procedimiento de atención ágil y de seguimiento ante la agresión, incluida la desadscripción de pacientes, y el estudio de las repercusiones laborales.

La incidencia mayor se produce en las consultas y con el personal médico y, seguidamente, con el de enfermería y en los servicios de urgencias y de psiquiatría, atribuyéndose el aumento en casos, en el intervalo 2006-2007, a un mayor conocimiento del Plan de agresiones.

La Comunidad Foral de Navarra ha puesto de manifiesto la labor desarrollada por el grupo de trabajo de agresiones del Servicio Navarro de Salud, orientada a un análisis inicial de la situación y a la evaluación de los riesgos psicosociales y de los datos registrados, a partir de las notificaciones de agresiones al Servicio de Prevención de Riesgos y de la Vigilancia de la Salud y, correlativamente, al estudio de las medidas preventivas a adoptar y de los sistemas de vigilancia.

Sobre esta base se articula un Plan global e integral de agresiones, que pretende una mayor información y sensibilización a los trabajadores, pacientes y usuarios del Sistema sanitario, el incremento de las medidas de seguridad y la elaboración de un registro de incidentes, así como la asistencia y asesoramiento y la defensa jurídica.

En lo que atañe a la incidencia de estos supuestos, se advierte un aumento en el intervalo establecido entre 2003 y 2007, quizá motivado por el crecimiento de las comunicaciones, con un perfil de agresor de paciente psiquiátrico o de acompañantes de pacientes, agresiones principalmente verbales y en mayor número al personal de enfermería seguido del personal facultativo.

La Comunitat Valenciana ha aludido, en esta materia, al Convenio para la defensa de los profesionales en el ejercicio de su profesión del año 2004, suscrito entre la Consejería de Sanidad, los Colegios Oficiales de Médicos y el Consejo de Enfermería de la Comunidad. La Comisión de Seguimiento del Convenio acordó organizar y unificar el sistema de comunicaciones de las agresiones y las instrucciones de actuación, de lo que surgió, en el año 2006, el denominado Circuito de información de las agresiones al personal sanitario, a la vez que se vendrían llevando a cabo acciones formativas, si bien se insiste en la escasez de denuncias que permita conocer el verdadero alcance del problema.

Por último, se manifestó que, a fin de avanzar en una mejor coordinación de las actuaciones de prevención de las agresiones al personal sanitario, se había elaborado un borrador de Orden que, entre otros aspectos, contemplará un protocolo comprensivo de las comunicaciones y el registro de estos incidentes (06048639, 06048644, 06048645, 06048647, 06048648, 06048649, 06048651 y otras).

Otra cuestión de interés para el personal estatutario, en su conjunto, se refiere a la posibilidad de hacer efectiva la jubilación parcial prevista en el articulado de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto marco, en concreto, en su artículo 26.4, actuación sobre la que se continúa realizando un seguimiento, como se adelantaba en el informe parlamentario del pasado año, a través de una investigación de oficio con la Vicepresidencia Primera del Gobierno.

Puede adelantarse, no obstante, la previsible incidencia en el desarrollo de esta disposición de la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de Medidas de Seguridad Social, influencia sujeta, además, a variadas perspectivas, tanto laborales, por su aplicación al conjunto de empleados públicos, como las que se refieren a la sostenibilidad y al futuro

del Sistema de Seguridad Social, así como a la problemática que origina la escasez de profesionales sanitarios.

Además, la extensión al personal estatutario de la jubilación parcial prevista en el Estatuto marco exige la introducción de las correspondientes adaptaciones de las normas actualmente vigentes, puesto que la jubilación parcial sólo está contemplada para supuestos de prestación de servicios de carácter laboral, a través, entre otros condicionamientos, de la formalización de un contrato de relevo, forma de vinculación laboral que no existe en el ámbito sanitario.

La disposición adicional séptima de la Ley 40/2007 establece que, en el plazo de un año, el Gobierno presentará un estudio sobre la normativa reguladora de la jubilación anticipada y parcial de los empleados públicos que aborde la aplicación de estas modalidades, de forma sostenible para los sistemas de protección social y considerando la homogeneización, en términos equiparables, de los diferentes regímenes, análisis del que, por el momento, no se dispone.

Por otra parte, se trata de una materia sometida a análisis en el ámbito jurisdiccional donde, en segunda instancia, se están sucediendo resoluciones de los tribunales superiores de justicia de las comunidades autónomas con tesis contradictorias, manifestándose, bien a favor de la jubilación parcial del personal estatutario, por entender que el artículo 26.4 del Estatuto marco otorga un derecho perfecto a la jubilación parcial que no se encuentra condicionado a un desarrollo normativo posterior, siendo, por tanto, plenamente eficaz como declara, por ejemplo, la Sentencia de 18 de julio de 2008 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid.

O bien sosteniendo la tesis contraria, como mantiene la Sentencia de 6 de febrero de 2008, del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, que no reconoce a este personal la posibilidad de acceder a la jubilación parcial, al considerar que no le resulta de aplicación la normativa que actualmente regula este supuesto –artículo 166 de la Ley General de la Seguridad Social; artículo 12.6 del Estatuto de los Trabajadores, y artículo 10 del Real Decreto 1131/2002, que contempla la Seguridad Social de los trabajadores contratados a tiempo parcial, así como la jubilación parcial– tesis interpretativa sobre la falta de regulación legal de este derecho que el juzgador refuerza con lo dispuesto en la disposición adicional séptima de la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, que remite a su estudio en el citado plazo de un año y a su regulación futura, al igual que se prevé en la disposición adicional sexta, del Estatuto básico del empleado público, para los funcionarios.

En definitiva, como ya se anunciaba en la referida disposición adicional séptima de la Ley 40/2007, dicho estudio deberá dar entrada a la realidad e idiosincrasia concreta de los diferentes colectivos de personal afectados, también la del funcionario especial al que le es de aplicación la Ley 55/2003, del Estatuto marco, desde una perspectiva acorde con las prioridades y garantías establecidas en el primer párrafo del precepto, marco de actuación de cuya evolución se realizará un seguimiento, puesto que se trata de un problema que preocupa, especialmente, a los afectados (07006324).

Al hilo de lo anterior, viene al caso el estudio sobre las necesidades de especialistas a medio y largo plazo, que alcanzaba a los profesionales de enfermería, asunto sobre el que también se ha venido insistiendo en anteriores informes parlamentarios.

La Subsecretaría del Ministerio de Sanidad y Consumo ha señalado que, el proyecto de real decreto que desarrolla el artículo 18 de la Ley de Ordenación de las profesiones sanitarias, que regulará las condiciones para el reconocimiento a efectos profesionales de los títulos de especialista obtenidos en Estados no miembros de la Unión Europea, se encontraba ya en fase de alegaciones.

Acerca de la troncalidad en las especialidades médicas, el Consejo Nacional de Especialidades en Ciencias de la Salud ha informado de que se ha creado un grupo de trabajo en el seno de la Comisión de Recursos Humanos del Sistema Nacional de Salud que, tomando como fundamento la propuesta del señalado Consejo, revisará la misma y elaborará las oportunas conclusiones.

Se alude igualmente a la actualización del estudio titulado "Oferta y necesidad de médicos especialistas en España (2006-2030)", sobre el que se estaban realizando los últimos trabajos.

En lo que se refiere a los profesionales de enfermería, se disponía ya de un primer borrador que estaba siendo revisado aún cuando con una mayor incertidumbre sobre la planificación, debido al futuro desarrollo del modelo de especialidades en esta profesión.

Para el análisis de este aspecto se ha creado un grupo de trabajo en el seno de la Comisión de Recursos Humanos, que se constituyó el día 5 de noviembre de 2008, con el objetivo de estudiar las competencias del personal de enfermería en cada una de las especialidades definidas y, posteriormente, determinar los perfiles profesionales del puesto de enfermero especialista en los Servicios de Salud.

En otro orden de cosas, una vez alcanzado el Acuerdo sobre los registros de profesionales sanitarios en el seno del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud (*Boletín Oficial del Estado* de 14 de abril de 2007), son las comunidades autónomas las que tienen que elaborar su propia normativa interna, que regule las características de los registros autonómicos, de cuya información se nutrirá el registro centralizado ubicado en el Ministerio de Sanidad y Consumo, respetando los principios establecidos por el Consejo Interterritorial.

Se adelantaba que, hasta el momento, sólo la Comunidad Autónoma de Andalucía había publicado la correspondiente regulación, a través del Decreto 427/2008, de 29 de julio. No obstante, en la reunión del grupo de trabajo sobre registro de profesionales, con presencia de todas las comunidades autónomas, celebrada el día 4 de noviembre de 2008, casi todas manifestaron que poseían ya un borrador en distintas fases de tramitación.

Por último, el Ministerio de Sanidad y Consumo manifestaba, con respecto a la parte técnica del proyecto, que para coordinar la información, en la citada reunión de 4 de noviembre de 2008, se facilitó a todas las comunidades la última versión de la aplicación informática que se había elaborado, que permitirá sincronizar los registros autonómicos con el Registro central estatal (05031832).

En conexión con la intervención anterior, se debe hacer referencia a la conclusión de la investigación de oficio sobre la movilidad de este colectivo de personal dentro del Sistema Nacional de Salud.

En lo concerniente a las previsiones para el establecimiento de los criterios y condiciones para la efectiva movilidad del personal estatutario y, en particular, sobre el desarrollo del artículo 43 de la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de Cohesión y calidad del sistema nacional de salud, la Subsecretaría del Ministerio de Sanidad y Consumo ha comunicado que, si bien el cauce de regulación de la movilidad del personal estatutario previsto en dicho precepto es la aprobación de un real decreto, en la actualidad, el derecho a la movilidad de los profesionales del Sistema Nacional de Salud se entiende suficientemente garantizado en los diferentes ámbitos, entre los que cabe destacar el Acuerdo sobre carrera profesional, que fue aprobado por la Comisión de Recursos Humanos del Sistema Nacional de Salud, así como, más recientemente, el Real Decreto 183/2008, de 21 de febrero, por el que se determinan y clasifican las especialidades en Ciencias de la Salud y se desarrollan determinados aspectos del sistema de formación sanitaria especializada, de forma que, en su artículo 12.3, se garantiza el reconocimiento de las funciones de tutoría de la formación especializada para todo el territorio español.

En orden a las prioridades en el desarrollo de la normativa legal de ordenación profesional, al considerar, como se ha expresado, que la movilidad de este personal está suficientemente garantizada, no existen previsiones concretas para el desarrollo del citado artículo 43 de la Ley 16/2003 (05031820).

Es oportuno reseñar que el Defensor del Pueblo ha llevado a cabo, durante el año 2008, una investigación de oficio con los distintos servicios autonómicos de salud y con el Ministerio de Sanidad y Consumo, respecto a Ceuta y Melilla, sobre el reconocimiento y el abono de trienios al personal estatutario temporal, a raíz de la entrada en vigor del Estatuto básico del empleado público, al haber observado una situación de desigualdad en el reconocimiento y percepción de esta retribución, en función del servicio de salud donde se desarrolla la labor profesional.

La Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto marco del personal estatutario de los servicios de salud, procedió a una ordenación normativa del régimen jurídico de este personal, caracterizado por su dispersión, con una voluntad declarada de actualización y de adaptación al desarrollo del modelo del Estado autonómico.

El régimen retributivo se estructura en la indicada ley marco en retribuciones básicas y retribuciones complementarias, de acuerdo con los principios de cualificación técnica y profesional, a la vez que con la intención de asegurar el mantenimiento de un modelo común en relación con las retribuciones básicas, dentro de las cuales figura, tradicionalmente, el concepto reservado a retribuir los años de servicios prestados o trienios.

La citada Ley 55/2003, excepciona, en su artículo 44, de la percepción por este concepto al personal estatutario temporal, siguiendo la línea marcada hasta entonces por el legislador.

Sin embargo, el Estatuto básico del empleado público, en su artículo 25.2, en relación con el 23.b), reconoce los trienios a los funcionarios interinos, habiéndose puesto de manifiesto, como se ha dicho, un desigual tratamiento de esta materia en los diferentes servicios autonómicos que conforman el Sistema Nacional de Salud.

En unos casos, se daba primacía al principio de especialidad y se argumentaba que el régimen que establece el Estatuto marco excluye de la percepción por este concepto al personal estatutario temporal en atención al contenido del artículo 44.

En otros, por el contrario, se partía de la Ley 7/2007, del Estatuto básico del empleado público, como norma de referencia, en cuanto que uniformadora de los aspectos generales de la relación funcionarial y también para la vinculación estatutaria, para concluir que procedía el reconocimiento y abono de los trienios al personal temporal, conforme a lo previsto en el artículo 25.2 de la citada norma, quedando el Estatuto marco en una escala de aplicación coherente con la propia organización de los servicios, como mantiene otro sector de la doctrina.

De todo ello resultaba, como se ha expresado, un panorama desigual respecto a la percepción de este concepto retributivo básico, aunque esta postura ha ido variando en el tiempo, mayoritariamente, en favor de su reconocimiento y abono.

Es oportuno citar la Sentencia de la Sala Segunda del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, de 13 de septiembre de 2007, que resuelve una cuestión prejudicial planteada sobre el trabajo de duración determinada y la asignación de una prima de antigüedad, de cuyas conclusiones resultaría que lo previsto en el artículo 44 del Estatuto marco y, por tanto, la exclusión de trienios al personal temporal, devendría contraria a la normativa europea.

En esta misma línea se debe inscribir la conclusión del informe especial del Defensor del Pueblo del año 2003 sobre "Funcionarios interinos y personal eventual: la provisionalidad y temporalidad en el empleo público", en el que se recomendaba que se contemplara el devengo de trienios para este personal estatutario temporal y para los interinos del régimen funcionarial general, sin olvidar el carácter vertebrador del sistema en el que se enmarcan las retribuciones básicas de este personal.

Al cierre del presente informe parlamentario, se ha reconocido el abono de esta retribución al personal estatutario temporal en los servicios de salud de las Comunidades Autónomas de Andalucía, Aragón, Asturias, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Cataluña, Extremadura, Illes Balears, Murcia, País Vasco, La Rioja y Valenciana, así como, en el ámbito del Ministerio de Sanidad y Consumo, en las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.

En sentido desfavorable, únicamente se ha pronunciado la Comunidad de Madrid, a la que se le ha formulado una recomendación para que revise su posición, y la Comunidad Foral de Navarra ha manifestado que esta cuestión se encontraba pendiente de un proceso de negociación (08005966, 08005967, 08005969, 08005971, 08005978 y otras).

En lo que se refiere a la conciliación de la vida laboral y familiar, se han continuado las actuaciones sobre el acceso a la situación de excedencia por cuidado de hijos, cuya reapertura se anunció en el informe parlamentario del pasado año, que afecta a una enfermera de un hospital de la Comunidad de Madrid.

En esta nueva intervención, se ha formulado una recomendación a la Consejería de Sanidad del Gobierno de Madrid, para que, en adelante y conforme a lo convenido en la investigación anterior, se interpretara el apartado segundo del artículo decimonoveno de la Ley de Conciliación de la vida familiar y laboral, Ley 39/1999, de 5 de noviembre, dando

cabida a las peticiones de disfrute de este derecho respecto de menores mayores de tres años de edad y que, a tenor de esta interpretación, se valorasen las circunstancias de necesidad y urgencia concurrentes de forma efectiva en la resolución de la solicitud, y que, de no haberse expuesto o de no deducirse suficientemente las mismas en la petición, se requiriese al interesado para que subsanase la misma, conforme al artículo 71 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

La recomendación ha sido aceptada en su totalidad y se han impartido instrucciones a los centros sanitarios para su conocimiento y aplicación (0507150).

En la línea anterior, cabe enmarcar las actuaciones seguidas con motivo de una queja formulada por una médico de urgencias de un hospital de la Comunitat Valenciana, ante la denegación de un permiso sin sueldo en el mes de agosto, solicitado a principios de año, aunque no fue contestado hasta el mes de junio, por la imposibilidad de atender a sus hijos menores en ese período sin actividad escolar. La conciliación de la vida familiar y laboral, en este caso, quedaba sujeta, no obstante, a las necesidades del servicio.

La investigación puso de manifiesto, incidiendo en la necesidad subrayada por esta Institución de que se concilie la vida familiar de los empleados con su vida laboral, para alcanzar un punto de equilibrio entre una y otra, que la Consejería de Sanidad de la citada comunidad autónoma había establecido mecanismos de contratación, a través de las bolsas de trabajo de las diferentes categorías, así como bolsas internas, que suplen las posibles carencias de las oficiales, en el caso de que no existan profesionales disponibles en aquellas, pero que, si bien se compartían los planteamientos del Defensor del Pueblo, en cuanto a la necesidad de una planificación anticipada de la solución de las eventualidades surgidas en la contratación, se afirmaba que era difícil prever que la disponibilidad de especialistas de determinada formación fuera cero, como había ocurrido en este caso, ya que este hecho no se suele producir, al igual que, aun en el supuesto de la existencia de los mismos, resultaba también difícil prever que éstos renunciasen a su contratación.

Por ello se reiteraba que se procuraba en todo momento facilitar la concesión de estos permisos al personal, si podían llevarse a efecto sin perjuicio del derecho fundamental a la asistencia sanitaria.

Según el informe remitido, la Consejería de Sanidad del Gobierno de Valencia y los centros de ella dependientes realizan una actividad continua en la mejora y análisis de las contrataciones de personal, siendo especialmente sensibles a la hora de establecer criterios para la mejora de las condiciones en las que sus empleados desempeñan su labor, en los aspectos tendentes a facilitar el equilibrio de su vida laboral y familiar, afirmando, no obstante, que las reflexiones que se les habían trasladado en el curso de esta investigación les llevarían a intensificar sus esfuerzos para la adopción de las mejores soluciones (07019577).

Acerca de las condiciones laborales en la prestación profesional y de la mejor adecuación entre las capacidades funcionales de los trabajadores con limitaciones y el puesto que ocupan, merece especial mención la actuación llevada a cabo ante el Servicio Murciano de Salud y su compromiso de alcanzar una solución satisfactoria al caso planteado por una facultativa, con una delicada situación laboral y familiar y con una capacidad laboral limitada, pero activa y válida, lo que corroboraría un informe médico

de aptitud, en el que se habrían determinado sus capacidades para la realización de tareas y actividades no asistenciales, aunque no para las tareas de médico del Servicio de Urgencias que había venido desempeñando desde hacía largo tiempo, lo que aconsejaba la búsqueda de otras alternativas laborales acordes con su titulación y con su capacidad laboral.

Los problemas que tenía para el desarrollo de sus labores profesionales fueron sometidos a la valoración del Servicio de Prevención de Riesgos Laborales, que concluyó que no era apta para desempeñar su puesto de trabajo por sus limitaciones físicas, por lo que proponía que se efectuaran las adaptaciones oportunas, para que pudiera permanecer en activo, teniendo en cuenta que rechazaba trasladarse a otra localidad por encontrar dificultades para el desplazamiento.

Finalmente se acordó, al amparo de lo previsto en el punto sexto, apartado c), de la Resolución de 19 de mayo de 2006, de la Consejería de Economía y Hacienda, sobre medidas sociales para el personal al servicio de la Administración de la Región de Murcia, la reubicación de la interesada en un puesto acorde con sus condiciones físicas, con la función de atención de los avisos telefónicos de urgencias médicas en la localidad de Jumilla, dependiendo de la Gerencia de Emergencias del 061, con garantía de sus derechos económicos y realizándose las oportunas adaptaciones técnicas, para que pudiera llevar a efecto las tareas correspondientes (07015398).

Otras actuaciones realizadas se han referido a la falta de resolución expresa de las administraciones sanitarias a las reclamaciones y recursos formulados por los ciudadanos, acciones que han determinado la formulación de dos recomendaciones al Servicio Balear de Salud y al Servicio de Salud del Principado de Asturias, respectivamente, ambas aceptadas.

Esta última se refería a la conveniencia de proceder a la resolución expresa del recurso de alzada, estimando el derecho de la promotora al acceso a los documentos obrantes en un expediente de información reservada, del que, finalmente, no se derivó procedimiento disciplinario alguno para la reclamante.

La resolución administrativa, estimando el citado recurso, reconoció el derecho a acceder a la documentación obrante en el expediente, poniendo a su disposición el mismo, mediante la entrega de copia de los documentos que lo integraban, todo lo cual le fue, igualmente, notificado (06005773 y 07015997).

En esa línea, se resolvió favorablemente la falta de respuesta administrativa y el abono correspondiente, a una solicitud de percepción de la retribución devengada tras la prestación laboral efectuada por un facultativo del Servicio Extremeño de Salud (08002401).

En otro orden de cosas, se ha llevado a cabo una intervención, con motivo de la queja interpuesta por un diplomado en enfermería con una amplia experiencia en el área de emergencias, que había desarrollado su labor, fundamentalmente, en el servicio de la Comunidad de Madrid, SUMMA 112, encontrándose en posesión de diversos títulos de posgrado en urgencias y emergencias extrahospitalarias y acreditado ante la Agencia Laín Entralgo de la citada comunidad, dentro del registro de personal sanitario de transporte

sanitario, que se había dirigido al servicio homólogo de la Comunitat Valenciana, SAMU, para solicitar trabajar allí, a través de la relación de contrataciones correspondiente.

Sin embargo, fue informado, a través de la Escuela Valenciana de Estudios Sanitarios (EVES), de que, a pesar de que las titulaciones aportadas y las horas de formación superarían a las previstas en ese ámbito territorial, no se le iban a convalidar dichos títulos y no podría acceder a prestar servicios en su especialidad, en tanto no realizara un curso específico.

En una primera contestación se observó la falta de previsión sobre la homologación del curso de especialización en el área de emergencias, razón por la que, según se indicaba, resultaba necesaria la realización del citado curso, según lo establecido en el Decreto 149/2002, para poder acceder a la bolsa de trabajo de los servicios de emergencias sanitarias de Valencia. No obstante, se interesó una nueva información, acerca de cuál era el órgano que tendría encomendada la señalada homologación, las razones por las que no se encontraba prevista la misma y, en su caso, la valoración de la consejería sobre la necesidad de que tal homologación se estableciera, o bien otro mecanismo que permitiera el reconocimiento de la formación y de la especialización obtenidas en uno u otro servicio de salud, para evitar incidencias negativas en la movilidad del personal estatutario.

La Administración autonómica puso de manifiesto que había sido, precisamente, la demanda generada por esta queja, de que se abordase la homologación de los cursos impartidos por otras administraciones, la que había generado la oportunidad de elaborar una norma reguladora de esta actividad y que se iba a publicar en breve un decreto de la Consejería de Sanidad, estableciendo el sistema y el organismo competente para la homologación de cursos ajenos en materia de sanidad, que se estimaba que sería la Escuela Valenciana de Estudios Sanitarios (06018307).

17.3. Función pública docente

17.3.1. Docencia no universitaria

En el ámbito de la negociación colectiva en la enseñanza pública las organizaciones sindicales han reclamado la constitución de la Mesa Sectorial de Educación, a través de la cual el profesorado de la escuela pública tendría un ámbito propio de negociación con el Ministerio de Educación, Política Social y Deporte.

El Secretario de Estado para la Administración Pública ha expresado al respecto que, en la actualidad, la negociación colectiva en la Administración General del Estado se desarrolla en el ámbito de la Mesa General de Negociación prevista en el artículo 36.3 del Estatuto básico del empleado público, pero que existe un Acuerdo de 20 de mayo de 2008 sobre "Ordenación de la negociación colectiva en la Administración General del Estado".

En consecuencia, se considera que es necesario constituir la citada Mesa General de Negociación de la Administración General del Estado, regulada en el artículo 34.1 del Estatuto, a los efectos de crear, dependientes de la misma, las mesas sectoriales que

se consideren convenientes, pero que, en principio, podrían ser las de personal docente en los centros públicos no universitarios, de personal al servicio de las instituciones sanitarias públicas, de personal al servicio de la Administración de Justicia y de personal funcionario de las universidades (08017552).

En relación con la euskaldunización del profesorado de religión dependiente del Ministerio de Educación, Política Social y Deporte que presta servicios en centros públicos de infantil y primaria de la Comunidad Autónoma del País Vasco, se han recibido quejas sindicales por las dificultades que tienen para su acceso a la liberación prevista en el programa IRALE (Irakaslegoaren Alfabetatze-Euskalduntze), que desean que se solventen para posibilitar su formación y capacitación lingüística en euskera, ya que la Administración vasca ha manifestado que la situación laboral, tanto del trabajador que accedería a la liberación, como del sustituto, plantea problemas, al depender de una Administración estatal.

La Subsecretaría de Educación, Política Social y Deporte, ha informado de que la nueva regulación de este profesorado en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE) contempla su acceso a la formación.

El instrumento normativo vigente a estos efectos es el IV Acuerdo de formación continua en las administraciones públicas, de 21 de septiembre de 2005, de aplicación en el ámbito de la Administración General del Estado, de las administraciones de las comunidades autónomas y de la Administración local, al conjunto de los empleados públicos que en ellas prestan servicios, a través de una relación de carácter funcionarial, laboral o estatutaria (artículo 3 del Acuerdo).

En todo caso el Ministerio de Educación, Política Social y Deporte afirma que no puede resolver la cuestión planteada, dado que el requisito de acreditación de un determinado perfil lingüístico es una exigencia que, de acuerdo con la Ley 2/1993, de 19 de febrero, de Cuerpos docentes de la Enseñanza no universitaria de la Comunidad Autónoma del País Vasco (artículo 5), debe figurar en las correspondientes relaciones de puestos de trabajo docentes, y que en ellas no figuran los puestos de trabajo desempeñados por los profesores de religión de infantil y primaria vinculados por un contrato laboral con el citado departamento ministerial.

Esta Institución considera, en la idea de mejorar el sistema de formación de los empleados públicos y sobre la base de la exposición de motivos del citado acuerdo, que se deben fomentar medidas, que tiendan a favorecer la conciliación de la vida familiar y laboral en la realización de las actividades formativas que se efectúen en el citado marco normativo, desde la corresponsabilidad de las administraciones públicas y con la participación de los agentes sociales, desarrollando un modelo basado en la concertación social y a través de comisiones paritarias sectoriales y territoriales que contribuyan a mejorar el sistema, dando cobertura a aspectos hasta ahora no previstos en dicho marco y resolviendo los problemas que surjan en la negociación de los planes de formación continua (07035986).

Un profesor de religión católica de baja médica, mostró su discrepancia con la actuación de la Delegación de Educación de Sevilla dado que, según le habría comunicado el director de su centro docente, para que pudieran nombrar un profesor sustituto, debía presentarse en dicha delegación y posteriormente realizar otros trámites y diligencias

de carácter personal en diversos departamentos, lo que le obligaría a desplazarse para poder presentar un informe clínico acerca de un tratamiento de quimioterapia que estaba recibiendo.

Pese a que el director del centro había mostrado su disconformidad con dicho procedimiento, la delegación le ratificó la necesidad del cumplimiento de las citadas diligencias, lo que el interesado afirmaba que le generaría un enorme perjuicio, puesto que padece los efectos secundarios propios del tratamiento y considera que su obligación se ciñe exclusivamente a presentar los partes de baja o de confirmación en su centro de trabajo.

La Consejería de Educación de la Junta de Andalucía ha expresado que la solicitud del informe clínico realizada al interesado, venía motivada porque los partes de baja no determinaban la enfermedad del paciente y, dado que los indicados partes comprendían períodos de siete días, se precisaba el citado informe, a efectos de que la Asesoría Médica realizase un pronóstico de la enfermedad para poder proceder al nombramiento de otro profesor. La Administración lamentó las molestias causadas, a pesar de considerar que los trámites demandados eran necesarios para el correcto funcionamiento del servicio.

El interesado comunicó, posteriormente, a esta Institución que ya se había enviado a un profesor para realizar su sustitución, por lo que el problema quedó resuelto (08016776).

En otro orden de cuestiones, continúan tramitándose quejas acerca de determinados conceptos retributivos de los funcionarios docentes y, en este sentido, destaca el problema planteado por una profesora interina al servicio de la Administración educativa de la Comunidad de Madrid, a quien la Consejería de Educación no le había reconocido su derecho a la retribución por trienios, en los términos que dispone el artículo 25.2 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto básico del empleado público.

La citada consejería expresó, en relación con esta situación, que el artículo 25.2 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto básico del empleado público, establece: "Se reconocerán los trienios correspondientes a los servicios prestados antes de la entrada en vigor del presente Estatuto que tendrán efectos retributivos únicamente a partir de la entrada en vigor del mismo" y que el artículo 9.3 de la Ley 5/2007, de 21 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2008, establece que se regulará el procedimiento para hacer efectivo lo previsto en el Estatuto básico del empleado público, mediante Orden de la Consejería de Hacienda, lo cual no se había producido.

No obstante, se manifestaba que, por ello y puesto que esta materia afectaba a todos los empleados públicos de la Comunidad de Madrid, se procedería a la aprobación de la citada disposición, en orden a resolver los recursos de alzada y las solicitudes de reconocimiento de los servicios prestados presentados por los interesados (07035400).

En cuanto a permisos y licencias y, en concreto, en relación con los supuestos de licencia por riesgo durante la lactancia natural de un hijo menor de nueve meses, en los términos que contempla el artículo 58 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad efectiva de mujeres y hombres, debe destacarse la queja formulada por una maestra itinerante de educación primaria al servicio de la Administración educativa de Castilla

y León, a quien se le había denegado la citada licencia, al considerar la Administración que la interesada había solicitado un puesto itinerante y residía voluntariamente en otra localidad.

Del análisis de los motivos que habían determinado la desestimación de esta licencia, recogidos en la correspondiente resolución administrativa, no es posible observar la existencia de una quiebra del derecho, habida cuenta de que el precepto en el que se contempla su reconocimiento tiene carácter potestativo y, por lo tanto, su concesión se encuentra condicionada al examen de las circunstancias objetivas, así como a una interpretación adecuada del concepto jurídico indeterminado de la situación de riesgo y, en suma, a aquellas otras que se derivan de las competencias específicas de la Administración para el ejercicio de sus potestades autoorganizatorias en la prestación del servicio público educativo.

Dadas las circunstancias, se ha expresado a la Consejería de Presidencia del Gobierno de la Comunidad de Madrid la conveniencia de que se establezca un protocolo de actuación para la tramitación de las licencias a las que se refiere la citada Ley Orgánica 3/2007, en el que se precisen, en la medida de lo posible, cuáles serían las situaciones concretas que, entendidas como un supuesto de riesgo durante la lactancia o el embarazo, podrían dar lugar al reconocimiento de este permiso (07033615).

Un funcionario al servicio de la Administración educativa de Castilla y León, sugirió, en su comparecencia ante el Defensor del Pueblo, la modificación del artículo 48.1.f) de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto básico del empleado público, referido al permiso por lactancia de un hijo menor de doce meses.

En concreto, se solicitaba que la sustitución del tiempo de lactancia por un permiso retribuido, que acumulase en jornadas completas el tiempo correspondiente, se extendiera también al funcionario y no sólo a la funcionaria, al considerar que se trataba de una exclusión que, a su juicio, generaba desigualdad de derechos por razón de sexo y vulneraba derechos constitucionales.

En el informe de la Secretaría de Estado para la Administración Pública se señalaba que la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad efectiva de mujeres y hombres, introduce, a través de su disposición adicional decimoctava, una modificación de la Ley General de la Seguridad Social, incorporando al sistema de protección social el riesgo durante la lactancia natural.

En consecuencia, se manifestó al citado departamento que, con la salvedad de la indicada lactancia natural, tanto en progenitores de distinto sexo como en progenitores del mismo sexo, la titularidad del derecho del disfrute del permiso de lactancia por jornadas completas corresponde, indistintamente, a ambos integrantes de la pareja, por lo que esta Institución considera que la citada norma se debe interpretar de una forma más adecuada a la realidad social de nuestros días, extendiendo el derecho a estos permisos a todos los funcionarios públicos (08017552).

En relación también con los problemas detectados para el reconocimiento efectivo del mencionado permiso de lactancia, se han recibido quejas de profesoras destinadas en la Comunidad de Madrid, que no habían podido solicitar la sustitución del tiempo de lactancia por un permiso retribuido que acumulase en jornadas completas el tiempo correspondiente.

La Consejería de Educación de la citada comunidad autónoma ha expresado que, en virtud de lo establecido en el Acuerdo sobre medidas para el desarrollo de la disposición adicional tercera del Acuerdo sectorial del personal funcionario docente al servicio de la Administración de la Comunidad de Madrid, que imparte enseñanzas no universitarias para el período 2006-2009, de 28 de abril de 2008, las personas que tuvieran derecho a la acumulación de la hora de lactancia al permiso de maternidad podían solicitarlo en la Dirección de Área Territorial en la que prestasen servicios.

Asimismo, se indicaba que los funcionarios a quienes se les había denegado anteriormente esta opción, por no estar vigente el citado acuerdo, podían solicitar la acumulación de la parte proporcional que, en función de las horas de lactancia, les restase por disfrutar, siempre que la petición inicial se hubiera realizado a la entrada en vigor del citado Acuerdo sectorial (07007360 y 08000655).

Como ejemplo de una Administración educativa conciliadora en la ponderación del interés público y el particular, resulta de referencia la actuación realizada respecto a la reclamación de una profesora destinada en el ámbito educativo de Castilla-La Mancha, quien, próxima a jubilarse por cumplir la edad de 70 años antes de la finalización del curso escolar, cuestionó la decisión adoptada por el Delegado Provincial de Educación y Ciencia en Toledo, que había desestimado su solicitud de continuar su actividad hasta la finalización del curso escolar 2007/2008.

Una vez revisada la situación, la citada Administración educativa expresó que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 33 y en la disposición adicional decimoquinta, punto cinco, de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, se había procedido a prolongar su servicio activo como funcionaria del cuerpo de maestros de taller y artes plásticas y diseño hasta la fecha de la finalización del curso escolar (07018822).

Esta Institución sigue recibiendo quejas de candidatos a ingresar en los cuerpos docentes no universitarios, que discrepan acerca de algunos contenidos del Real Decreto 276/2007, por el que se aprueba el Reglamento de ingreso, accesos y adquisición de nuevas especialidades en los cuerpos docentes a los que se refiere la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. Sobre esta cuestión, nos mantenemos a la espera de valorar los resultados de la aplicación de la citada normativa, a partir del volumen y del contenido de las quejas que se formulen, confiando en que se alcance un mayor equilibrio en el acceso al empleo público no universitario, teniendo en cuenta una interpretación más favorable del derecho de todos los ciudadanos a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, que contiene el artículo 23.2 de la Constitución (08000738, 08000763 y 07008464).

En este mismo contexto, dos aspirantes al ingreso en el cuerpo de profesores de enseñanza secundaria de la Comunidad Foral de Navarra, plantearon las dificultades que tenían para que el Departamento de Educación elaborase el informe en el que se valorasen sus conocimientos acerca de la unidad didáctica, que debía sustituir al ejercicio B.2) de la citada oposición, al estar prestando servicios en la Comunidad Autónoma de Aragón.

A la vista de la falta de coordinación entre comunidades autónomas para conseguir una unificación de criterios sobre quién tiene que gestionar la petición del informe, cuando se pretende opositar en una comunidad autónoma distinta de aquella en la que se prestan servicios, y con el fin de evitar que se produzca una situación de desamparo,

como la que percibían los interesados, se formuló una recomendación al Departamento de Educación del Gobierno de Navarra, que ha sido aceptada, a fin de que en las próximas convocatorias de procedimientos selectivos que se celebren al amparo del Real Decreto 276/2007, de 23 de febrero, y que contemplen la opción de sustituir el mencionado ejercicio B.2) por un informe, se emitan los solicitados por aquellos aspirantes que participen en el procedimiento selectivo en dicho marco territorial, aunque presten servicio en otra Administración educativa (08009829 y 08009886).

Por el interés que suscita la atención adecuada a los alumnos que presentan alguna discapacidad, es oportuno destacar la comparecencia de una niña de 11 años, que padece una lesión cerebral por meningitis y mostraba su preocupación por la sustitución de su profesora de signos, en un colegio público de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, teniendo en cuenta que esta alumna combinaba la asistencia domiciliaria con las clases de lenguaje de signos en el centro escolar.

Por este motivo, solicitaba la permanencia de dicha profesora en su puesto de trabajo hasta la finalización del curso escolar, dados los progresos que había realizado.

Como consecuencia de la actuación de esta Institución, la Consejería de Educación y Ciencia de la citada comunidad autónoma ha tomado en consideración esta queja y ha aceptado la procedencia de que la adjudicación de destinos en los centros docentes en las categorías laborales de técnico especialista en lenguaje de signos y auxiliar técnico educativo, se produzca entre el final del curso escolar y el comienzo del siguiente (08007787).

Profesores que prestan servicios en la Comunidad Autónoma de Canarias han mostrado su preocupación por la situación en la que se encuentra la educación pública, debido a que, después de la huelga de docentes que se ha producido durante el curso 2007-2008, no se habría llegado a acuerdos para poner fin a un conflicto que, a juicio de los comparecientes, está generando malestar y desmotivación en el profesorado, así como un perjuicio para los alumnos, que se han quedado sin actividades extraescolares en la mayoría de los centros y que han perdido muchos días de clase.

Del informe de la Consejería de Educación, Universidades, Cultura y Deportes del Gobierno de Canarias, se desprende que el conflicto laboral surgido se refiere al derecho a la homologación de retribuciones de los funcionarios docentes que prestan servicio en la Comunidad Autónoma de Canarias, establecido en la Ley 4/1991, de 29 de abril.

Se indica que se ha constituido una mesa de negociación, con las organizaciones sindicales representativas del colectivo docente, para la mejora de los rendimientos escolares y de la calidad del sistema educativo no universitario, presentando para su debate una serie de propuestas dirigidas a potenciar la función social de los centros educativos y la mejora del rendimiento escolar y de la calidad del sistema.

En consecuencia, nos encontramos con una situación que ha sido dirimida en el escenario de una huelga, por lo que una mejora en las condiciones laborales o retributivas, como la que se pretende a través de las iniciativas de las organizaciones sindicales, únicamente puede plantearse y resolverse en un marco de negociación como el que prevé la Ley 7/2007, teniendo en cuenta que el artículo 37.1.a) y 37.1.b) de la citada norma, fija como materia de negociación, tanto la aplicación del incremento de las

retribuciones del personal al servicio de las administraciones públicas que se establezca en la Ley de Presupuestos Generales del Estado y de las comunidades autónomas, como la determinación y aplicación de las retribuciones complementarias de los funcionarios.

Lo anterior no impide que esta Institución pueda proceder, si lo considera oportuno, a la apertura en un futuro de nuevas investigaciones ante las autoridades competentes, siempre que el objeto de su investigación no interfiera los procesos judiciales que puedan estarse tramitando (08012743 y 08014908).

Como ejemplo de la necesidad de que la Administración facilite a los interesados la información precisa para el ejercicio de sus derechos, un profesor de enseñanza secundaria de la Junta de Andalucía mostraba su discrepancia con la actuación de la Delegación de Educación de Cádiz, dado que, como consecuencia de la deficiente información recibida en relación con los trámites que debía realizar para solicitar la prestación por paternidad, la Seguridad Social le había indicado que se encontraba fuera de plazo para formular dicha solicitud.

En relación con esta cuestión, la Secretaría General Técnica de la citada Consejería prosigue la tramitación de un expediente administrativo, sobre la posible existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración, por los hechos descritos (07026805).

17.3.2. Docencia universitaria

Como continuación de las actuaciones de las que ya se dejó constancia en el Informe parlamentario correspondiente al año 2007, relacionadas con la evaluación de la investigación de los profesores universitarios a través de la Comisión Nacional Evaluadora de la Actividad Investigadora (CNEAI), es oportuno retomar la queja formulada por un profesor universitario que cuestionaba la resolución por la que se había acordado desestimar su recurso de alzada, interpuesto contra el Acuerdo adoptado por la citada Comisión, por el que se le comunicó la evaluación negativa del tramo de investigación correspondiente a los años 1999, 2001, 2002, 2003, 2004 y 2005.

En el informe inicial evacuado por la citada Administración no se advertía que se hubiera producido una valoración de cada una de las aportaciones presentadas, tal como la autoridad administrativa había instruido a los comités asesores, de acuerdo con la recomendación del Defensor del Pueblo, para que incluyeran, como información complementaria, una motivación detallada en los casos de denegación del sexenio solicitado, por lo que se ha pedido nuevamente a la Secretaría de Estado de Universidades que indique los motivos por los que el Comité Asesor no habría atendido las instrucciones referidas (07022911 y 08013478).

Por lo que respecta al Programa de Evaluación del Profesorado de la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA) y en concreto a la evaluación de las actividades docentes e investigadoras y a la formación académica de los profesores universitarios, como requisito previo para su contratación en alguna de las figuras –profesor contratado doctor, profesor ayudante doctor y profesor de universidad privada– establecidas en la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, se han recibido quejas en las que,

como en la que aquí se referencia, se cuestiona el desarrollo del proceso de evaluación de la trayectoria académica y profesional de un aspirante para obtener la acreditación de la ANECA, que le permita ser contratado como profesor doctor en universidades públicas españolas y como profesor de universidad privada.

Esta Institución informó al interesado de que no resultaba competente para cuestionar las resoluciones que concluyeron en una evaluación negativa de su actividad docente e investigadora, habida cuenta de que los argumentos que acompañan a la decisión administrativa discutida se mueven en el ámbito de la discrecionalidad técnica del Comité de Evaluación, motivo por el cual no resulta posible introducir otras valoraciones distintas de las que, necesariamente, provienen del conocimiento de expertos, con apoyo en criterios técnicos o científicos.

Debe recordarse que esta Institución ha venido realizando una amplia tramitación ante la entonces Secretaría de Estado de Educación y Ciencia con relación a los problemas de carácter general que conllevaban los procesos de evaluación de la ANECA y que reflejaban una identidad sustancial con los que se expresan en las quejas recibidas en esta Institución.

La Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, de universidades, que modifica la Ley Orgánica 6/2001, ha previsto, con el fin de que la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación refuerce su papel dentro del sistema universitario, autorizar su creación como agencia, de acuerdo con la Ley de Agencias Estatales para la mejora de los servicios públicos. Con ello, se pretende facilitar la coordinación en los procesos de garantía de calidad y en la definición de los criterios de evaluación, así como, en los términos que el promotor de esta queja proponía, establecer, de acuerdo con estándares internacionales de calidad, mecanismos de colaboración, cooperación y reconocimiento mutuo entre la ANECA y los órganos de evaluación creados por las leyes de las comunidades autónomas.

Aunque se valoran los cambios introducidos en la actuación de la citada Agencia Nacional, teniendo en cuenta que los comités realizan una motivación personalizada y orientativa del currículo de cada solicitante, esta Institución se mantiene vigilante, para comprobar si, en el momento en que se lleven a cabo todas las adaptaciones previstas en la citada Ley Orgánica 4/2007, se alcanza un proceso plenamente objetivo, transparente y homogéneo en la evaluación, como garantía de la calidad de las universidades, para su integración en el Espacio Europeo de Educación Superior (07028737 y 08012740).

Por otra parte, debe traerse a colación el problema planteado por un ciudadano que comunicó que padecía un cuadro ansioso-depresivo, como consecuencia de la situación de acoso laboral a la que consideraba que había sido sometido en sus relaciones de trabajo en la Universidad de Castilla-La Mancha.

Tras haber realizado una información reservada, la universidad citada concluyó que no procedía derivar la exigencia de responsabilidad disciplinaria, al apreciarse que los hechos denunciados no habían sido probados, así como que, en ningún caso, se había producido un trato desconsiderado ni discriminatorio respecto del interesado, ni con ninguna de las personas vinculadas al Vicerrectorado.

En este sentido, debe recordarse que las denuncias fundadas en un posible acoso sexual o laboral, habida cuenta del interés público que subyace en la persecución de dicha conducta, encuentran su más adecuado cauce de defensa a través de los órganos administrativos o jurisdiccionales competentes, cuyas decisiones ejercen una función depuradora de la actuación administrativa y del ordenamiento jurídico, en la medida en que pueden facilitar el restablecimiento de derechos vulnerados y actuaciones reparadoras en el ámbito de la responsabilidad patrimonial de la Administración.

No obstante, se considera que estas denuncias constituyen una referencia indicativa para seguir trabajando en este contexto, con el fin de que se adopten medidas, como la que ha supuesto la aprobación, en la sesión del Pleno del Senado celebrada el 6 de noviembre de 2007, de la Moción por la que se insta al Gobierno a que, conjuntamente con las distintas administraciones públicas, elabore un protocolo de actuación para prevenir y evitar el acoso laboral, buscando las causas que lo han producido.

En esta misma línea, se debe valorar positivamente que la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto básico del empleado público, recoja la tipificación de estas conductas e incluya en el catálogo de derechos de los empleados públicos, los relativos al respeto a su intimidad personal, especialmente, en lo que aquí interesa, frente al acoso moral y laboral.

Con independencia de las actuaciones que esta Institución sigue efectuando de oficio sobre el acoso laboral en el ámbito de la función pública de las distintas comunidades autónomas y de la Administración General del Estado, las quejas de acoso laboral que se vienen recibiendo en el ámbito universitario se siguen tramitando con el mayor interés, a fin de contribuir, en la medida de nuestras posibilidades, a erradicar estas actuaciones (07025068 y 08001844).

Como reflejo de otros aspectos relacionados con el Espacio Europeo de Educación Superior, un profesor de la Universidad Politécnica de Valencia con la categoría de Titular de Escuela Universitaria (TEU), que solicitó la excedencia voluntaria, discrepaba de la respuesta que había obtenido del Departamento de Recursos Humanos de la citada Universidad, al haberle indicado que, dado que pertenece a un cuerpo a extinguir, su plaza quedaría amortizada y no la podría recuperar y acceder a su nuevo puesto de trabajo, mediante el reingreso.

Sin embargo, de lo dispuesto en la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, se desprende que aquellos titulares que no accedan a la condición de profesor titular de universidad permanecerán en su situación actual, manteniendo todos sus derechos y conservando su plena capacidad docente y, en su caso, investigadora.

Lo anterior no impide que durante su permanencia en la situación de excedencia voluntaria, se produzcan reformas o ajustes periódicos que impliquen un cambio en las circunstancias de este profesorado. De manera que el interesado deberá estar vigilante frente a la adopción de medidas normativas o reglamentarias que podrían exigir una actuación de su parte, con el fin de adecuar su situación funcionarial a las exigencias que se deriven de dichas medidas (08003587).

17.4. Personal al servicio de la Administración de Justicia

Entre los problemas que se han detectado, a través de las quejas formuladas por personal al servicio de la Administración de Justicia, debe destacarse la comparecencia de funcionarios, adscritos a la Fiscalía del Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana, expresando su disconformidad con la actuación de la Administración de Justicia en ese marco territorial, al considerar que debían percibir el complemento de destino correspondiente a 4 puntos, según establece el artículo 8.1 del Real Decreto 1909/2000, de 24 de noviembre, por el que se fija el complemento de destino de los funcionarios de los cuerpos de médicos forenses, técnicos facultativos del Instituto de Toxicología, oficiales, auxiliares y agentes de la Administración de Justicia, técnicos especialistas, auxiliares de laboratorio del Instituto de Toxicología y agentes de laboratorio a extinguir del Instituto de Toxicología.

Como consecuencia de la recomendación formulada por el Defensor del Pueblo, la Consejería de Justicia y Administraciones Públicas ha indicado que se han igualado las retribuciones de los funcionarios que prestan sus servicios en puestos de trabajo adscritos a la Fiscalía del Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana, quedando equiparados en retribuciones los de la ciudad de Valencia y los que se desempeñan en órganos situados fuera de la capital (07009891).

En relación con la queja formulada por un funcionario de Justicia destinado en la Comunidad de Madrid, que no disponía del correspondiente carné profesional, pese a que el departamento competente había comunicado, en su momento, que no procedía la expedición del mismo, finalmente, a través del propio interesado, se ha podido conocer que ha obtenido dicha acreditación, de acuerdo con lo que el Defensor del Pueblo había recomendado en el curso de su investigación.

En un reciente informe, la Consejería de Justicia del Gobierno de la Comunidad de Madrid ha confirmado que han sido elaborados los documentos identificativos para los funcionarios y el personal laboral al servicio de la Administración de Justicia de la Comunidad, por lo que esta Institución considera que, finalmente, han sido aceptadas la sugerencia y la recomendación formuladas por este motivo, de lo que se deja constancia (0502150).

La portavoz de un sindicato de secretarios judiciales ha comparecido, nuevamente, al objeto de reclamar que se realicen las modificaciones legislativas que la citada organización considera necesarias, para garantizar el derecho a la designación de representantes, a la negociación colectiva y a la participación en la determinación de las condiciones de trabajo de los secretarios judiciales.

La posición adoptada, en vía de consulta, por el Ministerio de Administraciones Públicas es que está prevista una junta de personal para los servicios centrales del Ministerio de Justicia, así como juntas de personal en cada una de las provincias, por lo que no se comparte la postura que mantiene el Sindicato, teniendo en cuenta la normativa contenida en la Ley 7/2007, de 12 de abril, por la que se aprueba el Estatuto básico del empleado público.

Cabría un pronunciamiento más sustancial o de fondo, en cuanto a la determinación de si la legislación actual garantiza el derecho a la negociación colectiva y a la participación

de este colectivo en la determinación de las condiciones de trabajo, pero dicha manifestación de voluntad no puede realizarse en estos momentos, teniendo en cuenta que sobre la problemática expuesta existe, al parecer, un procedimiento judicial en curso, en vía de casación ante el Tribunal Supremo, de cuyo fallo se derivarán conclusiones definitivas sobre el asunto planteado (06024236).

Un problema que sigue afectando a un grupo numeroso de funcionarios es el que nos ha trasladado un juez sustituto y magistrado suplente quien, pese a que durante los años judiciales 2003/2004 y 2004/2005 había prestado servicios en el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, no habría sido dado de alta en la Seguridad Social dentro del período reglamentario, lo que le ha ocasionado que no consten dichos períodos ni como trabajados ni como cotizados en el informe de vida laboral.

A juicio del interesado, el organismo responsable de dicho incumplimiento era la Gerencia Territorial del Ministerio de Justicia en Cataluña, que había presentado su alta fuera del plazo legalmente establecido, conforme a lo dispuesto en el artículo 35 del Real Decreto 84/1996, de 26 de enero, por el que se aprueba el Reglamento general sobre inscripción de empresas y afiliación, altas, bajas y variaciones de datos de trabajadores en la Seguridad Social.

Se ha comprobado que la Administración no había cumplido los plazos que la ley establece para que el interesado constase como cotizante de la Seguridad Social en las fechas indicadas, motivo por el cual esta Institución consideró que se había producido una situación disfuncional que había impedido que algunos períodos de los años judiciales 2003/2004 y 2004/2005, en los que el promotor había prestado servicios, no constasen como cotizados en el informe de vida laboral.

Más allá de considerar que dicha situación había sido causada por un problema presupuestario, teniendo en cuenta el marco legal descrito, no resultaba posible promover ninguna actuación tendente a reconocer la solicitud el interesado, dado que, tal como prevé el artículo 35.1 del Real Decreto 84/1996, de 26 de enero, por el que se aprueba el Reglamento General sobre inscripción de empresas y afiliación, altas, bajas y variaciones de datos de trabajadores en la Seguridad Social, las altas solicitadas por el empresario o, en su caso, por el trabajador fuera de los términos establecidos sólo tendrán efectos desde el día en que se formule la solicitud.

Sin perjuicio de lo expuesto, se recordó al promotor que, en el ámbito de la responsabilidad patrimonial de la Administración, los particulares pueden exigir directamente a la Administración pública las indemnizaciones por los daños y perjuicios causados por las autoridades y personal a su servicio, en los términos establecidos en el artículo 145 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, por lo que, si lo considera oportuno, puede utilizar esta vía de reclamación (07035739).

Como consecuencia de la comparecencia de representantes de los sindicatos convocantes de la huelga indefinida de trabajadores destinados en los órganos judiciales de las comunidades autónomas no transferidas y de los servicios centrales de ese departamento, se solicitó al Ministerio de Justicia información sobre este conflicto y, en especial, acerca de las soluciones para poner fin al mismo.

Una vez que se dio por terminada la huelga, atendiendo a la preocupación de esta Institución por el retraso causado que podía afectar al servicio público de la justicia, en el informe administrativo recibido, se nos dio traslado de la repercusión que había tenido la citada huelga en la marcha de los órganos jurisdiccionales y de los registros civiles, indicándose que se había puesto en marcha un plan de trabajo y establecido un refuerzo en todas las oficinas judiciales que se habían resentido por la huelga, con un refuerzo proporcional a los retrasos detectados (08004199 y 08004175).

En relación con el acoso laboral en el trabajo, un funcionario de la Administración de Justicia con destino en un Juzgado de Primera Instancia e Instrucción, expresó la situación que padecía en su puesto de trabajo, como consecuencia de la presión laboral a la que, en su consideración, estaba sometido por la conducta de una tramitadora procesal de su juzgado, que consideraba que atentaba a su dignidad e integridad moral y que le había provocado un cuadro clínico. Igualmente se lamentaba de la conducta, al parecer, pasiva de la Secretaria Judicial de dicho Juzgado, que no había adoptado ninguna medida para evitar dicha actitud.

Pese a que la Administración consideró que no se tenían por acreditados los hechos denunciados y que esta Institución no había observado la existencia de una actuación antijurídica, constituyen, como ya se ha señalado repetidamente, un motivo de preocupación estas situaciones que se perciben como acoso en el trabajo, y sobre las que se realiza un seguimiento constante, con el objeto de valorar la incidencia de estas conductas y su posible relación con las condiciones en las que los funcionarios desempeñan sus tareas profesionales (08008860).

Los facultativos interinos del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses han mostrado su preocupación por la situación de inestabilidad laboral que padecen los cuerpos especiales de facultativos, técnicos especialistas y ayudantes de laboratorio, ya que el 85 por ciento del personal es interino y, desde el año 2000, aunque se han publicado regularmente ofertas públicas de empleo para estos cuerpos, no se han convocado oposiciones hasta enero de 2008.

Sustancialmente, se quejaban de las dificultades que tienen para superar el actual sistema de selección de concurso-oposición, dado que ha primado la exigencia del esfuerzo memorístico frente al reconocimiento del tiempo de servicios prestados, muchos de ellos durante más de veinte años, y la experiencia de unos profesionales que no solamente han realizado labores periciales, sino también investigadoras, docentes y actuaciones ante los tribunales de justicia.

Sin embargo esta Institución, una vez recibido el informe solicitado al Secretario de Estado de Justicia, no ha observado la existencia de una actuación irregular o que vulnere los sistemas de acceso al empleo público, teniendo en cuenta que la citada Administración ha indicado que el proceso selectivo que se ha diseñado puede facilitar a este personal el acceso a las vacantes ofertadas, puesto que se trata de un concurso oposición, en el que se valoran de modo especial los servicios prestados como interino en la fase de concurso y, además, dichos servicios se han valorado de un modo extraordinario, por encima de lo que es habitual en este tipo de convocatorias, con un total de 25 puntos sobre los 40 máximos posibles para el total de méritos evaluables en la fase de concurso.

Por otra parte, se ha indicado, en cuanto a la fase de oposición, que tanto el temario como el tipo de pruebas a realizar van encaminados a demostrar los conocimientos prácticos más que teóricos de estas personas. Incluso se ha manifestado que las pruebas de conocimientos teóricos versan sobre un programa de temas muy específicos, estrechamente relacionados con sus funciones y trabajo habitual en el Instituto (08012904).

En relación con los procesos de selección en este ámbito, a través de las quejas presentadas se ha reflejado el desacuerdo de algunos ciudadanos con la lentitud del Ministerio de Justicia en afrontar el desarrollo de los procesos selectivos para ingreso, por los sistemas generales de acceso libre y de promoción interna, en los cuerpos de gestión procesal y administrativa, y de tramitación procesal.

La Secretaría de Estado de Justicia ha expresado que se han incluido en las órdenes de convocatorias diversas mejoras técnicas en el encadenamiento de las diferentes fases del proceso, que permitan agilizar los procesos selectivos, así como mejorar la coordinación entre las administraciones responsables y los tribunales calificadores únicos y delegados (08002080).

17.5. Personal al servicio de Instituciones Penitenciarias

Se han recibido quejas relacionadas con problemas de falta de personal en determinados servicios que se consideran básicos, por cuanto tienen que ver con la reeducación y la reinserción social en las que se inspira el sistema penitenciario que configura nuestra Constitución y que encuentra su desarrollo en la Ley Orgánica General Penitenciaria.

En este sentido, un funcionario del cuerpo de ayudantes de Instituciones Penitenciarias, con destino en el Centro Penitenciario de Ceuta, expresó su discrepancia con la falta de cobertura de dos plazas de psicólogos que habían quedado vacantes en dicho centro.

La Secretaría General de Instituciones Penitenciarias informó de que, siendo conscientes de esta situación, se había destinado un psicólogo al mencionado centro penitenciario, con lo que se consideraba que la citada problemática había sido resuelta en parte, y que se debía tener en cuenta que las indicadas vacantes deben ser cubiertas a través de los mecanismos de concurso de traslados legalmente previstos o a través de los destinos asignados a los nuevos titulares (07036340).

Ha comparecido ante esta Institución un delegado sindical del Establecimiento Penitenciario de Preventivos de Santander, cuestionando la actuación del director del citado centro, dado que había asignado a los funcionarios que se encontraban en período de prácticas, en solitario y de forma habitual, la responsabilidad de realizar recuentos, cacheos, requisas, controles, identificación, etc., en las unidades de acceso y puerta principal, rastrillo, patios, galerías, cocina, ingresos y salida.

Instituciones Penitenciarias ha informado de que el citado centro se encuentra afectado por el Plan de amortización desde el año 1991, lo que comporta que las vacantes que se producen en su relación de puestos de trabajo no se puedan ofertar en los concursos

de traslados y que el director necesite a los funcionarios, en esta citada última fase del período de prácticas, para poder cubrir todos los servicios del establecimiento.

Las circunstancias que la Administración penitenciaria ha expresado, acerca de la falta de vacantes, desplazan la problemática expuesta hacia un ámbito de decisión basado en el ejercicio de las potestades autoorganizatorias. Esta Institución ha comunicado a los citados responsables que, atendiendo a la finalidad formativa y de valoración del grado de aptitud que tiene el período de prácticas, deben adoptarse las medidas necesarias para que el citado personal no asuma mayores responsabilidades que las que le corresponden, intentando dar solución a las carencias observadas mediante la provisión de puestos de trabajo conforme a los sistemas legalmente establecidos y en la confianza de que pueda abordarse este problema a través de una organización de los recursos humanos más acorde con los intereses de la comunidad penitenciaria (08002737).

Una vez que, como se señaló en el informe parlamentario anual correspondiente a la gestión del año 2007, las escalas masculinas y femeninas del cuerpo de ayudantes de Instituciones Penitenciarias se han integrado en su totalidad en un cuerpo único, ha surgido una nueva problemática derivada de que la fusión se había realizado ordenando las distintas ofertas de empleo público desde el año 1977 y utilizando como criterio el orden de mayor puntuación definitiva obtenida en el proceso selectivo.

Las funcionarias reclamantes afirmaban que, al unificar los grupos de aspirantes con dos baremos diferentes, se quebraba el principio de igualdad, mérito y capacidad para el ingreso en la función pública y se propiciaba una desventaja que les afectaría, tanto en su primer destino, como en los sucesivos concursos de traslados.

La Administración penitenciaria ha comunicado al respecto que, conscientes de la problemática expuesta, por Acuerdo de 30 de abril de 2008, se había procedido a establecer un orden de prelación entre funcionarios y funcionarias, en el que, entre otras medidas, se prevé que, en cada oferta de empleo se respetaría el orden de promoción obtenido en el correspondiente proceso selectivo. Dentro del mismo número de orden, la prelación se efectuará teniendo en cuenta la puntuación final obtenida en dicho proceso y, caso de persistir el empate, se dará preferencia a la funcionaria sobre el funcionario, teniendo en cuenta el espíritu y finalidad de lo dispuesto en la Ley Orgánica 3/2007 (08004655).

Una reclamación individual que ha dado lugar a una recomendación de carácter general de esta Institución, es la formulada por una funcionaria del cuerpo de ATS de Instituciones Penitenciarias destinada en el centro penitenciario de Burgos y participante en la provisión de puestos de trabajo en los servicios periféricos, convocada por Resolución de la Secretaría de Estado y Seguridad con fecha 25 de enero de 2008.

La interesada ha discrepado del resultado de dicho proceso, del que había quedado excluida, a su juicio, porque no ha sido valorado el apartado de conciliación de la vida laboral y familiar por el cuidado de un familiar, al considerar insuficiente la acreditación aportada.

La recomendación formulada por esta Institución ha sido aceptada y, siguiendo el criterio que en ella se recoge, de acuerdo con lo dispuesto en el Real Decreto 255/2006, de 3 de marzo, la situación de dependencia por edad, accidente, enfermedad o discapacidad se podrá acreditar, en adelante, mediante certificado médico oficial o documento de los órganos de la Administración pública competente en la materia (08004786).

Diversos funcionarios de carrera del cuerpo de ayudantes técnicos sanitarios, diplomados universitarios en enfermería, de Instituciones Penitenciarias, con destino definitivo en el Centro Penitenciario Puerto III de El Puerto de Santa María (Cádiz) han manifestado las deficiencias en la asistencia sanitaria que padece dicho centro, dado que únicamente hay dos médicos y un subdirector médico.

Los comparecientes han expresado, igualmente, que la falta de un médico de guardia en presencia física, añade un factor de riesgo para la salud de los internos, que debe evitarse, en razón a la obligación de la Administración penitenciaria de velar por la vida, integridad y salud de los presos y de dotar de servicios y medios suficientes para garantizar la adecuada asistencia sanitaria, de conformidad con lo dispuesto en la vigente Ley Orgánica 1/1979.

La Secretaría General de Instituciones Penitenciarias ha manifestado al respecto que se viene realizando un seguimiento constante de la prestación sanitaria que se está recibiendo en el citado centro y recabando, periódicamente, datos sobre la situación, para evaluar su correcta evolución.

En todo caso, se afirma que la asistencia sanitaria de los internos siempre ha estado garantizada, gracias al esfuerzo e implicación de todos los trabajadores sanitarios del centro y que, en la actualidad, el aumento de profesionales disponibles iba a permitir iniciar con carácter inmediato un servicio de guardias presenciales en el establecimiento (08011036).

17.6. Personal al servicio de la Administración militar

Un grupo numeroso de ciudadanos se ha dirigido al Defensor del Pueblo para plantear los problemas que, a su juicio, produce la aplicación de lo previsto en la nueva Ley de la carrera militar, en concreto, en referencia a la disposición transitoria séptima, aunque también se han recibido quejas que aluden a otras disposiciones y diversas solicitudes para la presentación de recurso de inconstitucionalidad contra la citada ley, que el Defensor del Pueblo no ha considerado oportuno interponer, por no encontrar indicios de inconstitucionalidad en el contenido de la citada norma (07036442 y 08006878).

Igualmente, se han recibido numerosas quejas en relación con la reestructuración que se ha llevado a cabo en el seno de las fuerzas armadas destinadas en Melilla, ya que la misma implica para los militares afectados un cambio de destino, con importantes consecuencias para su vida familiar.

Dado que el citado proyecto deriva de la capacidad autoorganizatoria de la Administración, sólo se han podido iniciar actuaciones en los casos en los que se había denunciado falta de información o que se habían conocido los traslados con muy poca antelación (08012610 y otras).

Se ha intervenido en diversas ocasiones, al haber detectado dilaciones significativas en la resolución de los expedientes; por este motivo se ha formulado un recordatorio de deberes legales a la Subdirección General de Recursos e Información Administrativa, dependiente de la Subsecretaría de Defensa, como consecuencia de los retrasos observados en la resolución de los recursos presentados (0428431).

Se han tramitado también varias quejas sobre los retrasos en la tramitación de los expedientes de determinación de condiciones psicofísicas y, con motivo de una de ellas, el Ministerio de Defensa ha comunicado que se había efectuado el nombramiento de nuevos vocales, en sustitución de los que habían pasado a la situación de excedencia, con lo que se habría solventado la causa de la dilación producida en el caso concreto que había motivado estas actuaciones. Asimismo se había agilizado el procedimiento de designación y sustitución de miembros de las Juntas Médico Periciales, por Resolución 404/38230/2007, de 21 de diciembre, de la Subsecretaría de Defensa, por la que se suprimían determinadas juntas ordinarias y se delegaban competencias en el ámbito pericial.

El citado departamento puso de manifiesto que se encontraba en trámite una propuesta de modificación de la Orden PRE/2373/2003, de 4 de agosto, por la que se reestructuran los órganos médico periciales de la sanidad militar y se aprueban los modelos de informes médicos y los cuestionarios de salud para los expedientes de aptitud psicofísica, en el sentido de ampliar el perfil de los posibles miembros de las juntas médico periciales ordinarias y evitar las limitaciones existentes para la designación de este personal (06049165).

El seguimiento de la eficacia de estas propuestas se está realizando a través de la investigación de oficio que se lleva a cabo sobre esta cuestión (07019336).

Respecto a la igualdad de derechos de los miembros de las Fuerzas Armadas, motivo constante de preocupación para el Defensor del Pueblo, entre otras actuaciones, esta Institución ha intervenido de oficio ante la Subsecretaría del Ministerio de Defensa, como continuación de la investigación que, previamente, se había llevado a cabo con la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil, a efectos de la expedición de la tarjeta de identidad militar (TIM) a las parejas de hecho de los guardias civiles.

En su momento, habían comparecido miembros del Instituto armado que exponían que sus solicitudes de expedición de la citada tarjeta para sus parejas de hecho estables habían sido desestimadas, en razón de que la norma militar NM-T-2348 EMAG 2ª R, de obligado cumplimiento al amparo de la Orden del citado Departamento 169/1998, de 6 de julio, para el Ejército de Tierra, Armada, Ejército del Aire y Guardia Civil, establece que pueden obtener la referida tarjeta los cónyuges, viudos y viudas pensionistas y huérfanos mientras permanezcan en el uso de sus derechos como pensionistas conforme a la legislación vigente.

Esta Institución indicó a la entonces Dirección General de la Guardia Civil que, a raíz de los cambios acaecidos en nuestra sociedad, aunque el matrimonio continúa siendo la forma de unión predominante, se debe tener en cuenta que existen otros tipos de unión que demandan el reconocimiento de una serie de derechos, como son las denominadas uniones de hecho o *more uxorio*, manifestación del derecho fundamental de los ciudadanos al libre desarrollo de su personalidad, que, en este caso, se sustancia en la posibilidad de constituir una familia tan protegible como la derivada de una unión matrimonial cuya existencia ha sido admitida por el Tribunal Supremo y por el propio Tribunal Constitucional.

Se considera que los poderes públicos con capacidad normativa deben dar una respuesta convincente a esta nueva realidad social, motivo por el que se están

reconociendo las uniones de hecho, no formalizadas en sede matrimonial en muchos ámbitos de la Administración pública, equiparándolas, en determinados supuestos, en cuanto al reconocimiento de los derechos pasivos, a las relaciones familiares matrimoniales.

Por ello, se estimó que la denegación de la tarjeta de identidad militar, en los supuestos planteados, suponía una interpretación restrictiva de la norma, que podría estar causando una situación perjudicial, injusta e incluso discriminatoria a los afectados.

Por todo lo anterior, se recomendó al citado centro directivo que se dictasen las instrucciones oportunas, a efectos de que se reconociera el derecho a que se expidiera la tarjeta de identidad militar a la persona que conviviese maritalmente con el causante del derecho y a sus expensas, en los mismos términos que está previsto para los cónyuges, viudos y viudas, y para los huérfanos pensionistas, debiendo modificarse, en consecuencia, la redacción de la norma vigente.

En la respuesta a la citada recomendación, el Instituto armado manifestó que se aceptaba la misma y que se había solicitado a la Subsecretaría de Defensa la modificación de la citada Orden Ministerial 169/1998, de 6 de julio, de forma que se permitiese la expedición de la TIM a las personas que forman pareja de hecho estable con guardias civiles, indicando que ese órgano superior había comunicado que se procedía a determinar el organismo competente para la elaboración de la citada modificación, de lo que se dedujo que también la expresada subsecretaría asumía los términos de la recomendación formulada.

No obstante, al ver que, transcurrido un tiempo prudencial, no se habían producido avances al respecto y conocer que el Ministerio de Defensa estaba a la espera de que se aprobase el proyecto de ley sobre igualdad jurídica para las parejas de hecho, se inició una nueva investigación ante este departamento a fin de conocer las previsiones existentes para la modificación de la citada orden ministerial, ya que la solución de este problema se podría dilatar en el tiempo, si se hacía depender de la aprobación de la expresada ley, y teniendo en cuenta el interés y la necesidad de los afectados de que la misma se llevase a cabo, se consideraba oportuno que se adelantase la decisión sobre la cuestión concreta que había motivado estas actuaciones.

En contestación a esta comunicación se nos ha informado de que ya se habían impartido instrucciones a los Jefes del Mando de Personal de los tres Ejércitos, para que se emitiera oficialmente la tarjeta de identidad militar a quienes acreditasen, por cualquier medio válido en Derecho, la convivencia de hecho con un miembro de las Fuerzas Armadas (0427746 y 07022796).

En otro orden de cosas, se han iniciado actuaciones de oficio sobre el desarrollo reglamentario de la Ley 39/2007, en lo que afecta a los reservistas voluntarios.

La Ley de la carrera militar, como se destaca en el preámbulo, promueve la figura de los reservistas voluntarios, cuyo desarrollo y aplicación ha posibilitado "la participación de todos los ciudadanos, imponiendo sólo las obligaciones imprescindibles", y favoreciendo con ello una mayor implicación de la sociedad con las Fuerzas Armadas.

Uno de los objetivos que pretende la ley es la incorporación de reservistas, con carácter voluntario, para misiones en el extranjero o cuando las Fuerzas Armadas colaboren con las instituciones del Estado y las administraciones públicas para preservar la seguridad y

bienestar de los ciudadanos o para prestar servicio en las unidades, centros y organismos del Ministerio de Defensa.

A raíz de la queja formulada por un miembro del Cuerpo Nacional de Policía, al que se le había reconocido la posibilidad de participar en el II Curso de introducción a la defensa, esta Institución pudo valorar la posible falta de congruencia de los principios establecidos por la Ley 39/2007, de la carrera militar y la redacción del artículo 23.f) del Real Decreto 1691/2003, de 12 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de acceso y régimen de los reservistas voluntarios.

Por un lado, la Ley de la carrera militar, en su artículo 125.1, establece: "Todo español podrá optar a las plazas de reservista voluntario que se convoquen siempre que acredite las titulaciones que reglamentariamente se determinen para cada categoría, ejército y, en su caso, cuerpo y especialidad". Asimismo, el punto 5 del mismo artículo prevé: "La condición de reservista voluntario se considerará actividad exceptuada del régimen de incompatibilidades del personal al servicio de las administraciones públicas". En esta misma línea de posible extensión de la figura de los reservistas voluntarios a los funcionarios, sin limitación por la pertenencia a determinados cuerpos, el artículo 134.2.a) de la misma dispone: "Los períodos de formación militar, básica y específica y de formación continuada, a los que se refiere el artículo 127, serán considerados como permiso regulado en el artículo 48 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto básico del empleado público".

Por otro, el artículo 23.f), del citado Real Decreto 1691/2003, en aparente contradicción con las previsiones de la ley en vigor, determina que "el compromiso inicial de los reservistas voluntarios se resolverá, de oficio o a solicitud de los interesados, cuando concurra alguna de las siguientes circunstancias: Ingreso en un centro de formación de la Guardia Civil o del Cuerpo Nacional de Policía".

A la vista de lo expuesto, se acordó solicitar al Ministerio de Defensa un informe en el que indique si está previsto, en el desarrollo reglamentario de la Ley 39/2007, de 19 de noviembre, de la Carrera Militar, realizar alguna modificación del Real Decreto 1691/2003, con el fin de que se facilite la participación de los reservistas voluntarios, que pertenezcan al Cuerpo Nacional de Policía en las convocatorias que se efectúen en el futuro (08020887).

17.7. Personal de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado

17.7.1. Guardia Civil

Como en años anteriores, esta Institución se ha preocupado, especialmente, por los casos de acoso denunciados en las quejas presentadas por miembros del cuerpo de la Guardia Civil o por sus familiares y también se han investigado de oficio determinadas situaciones y actuaciones, por parte de los mandos, tras las cuales, se podía entrever una situación de tensión en determinados acuartelamientos, por el número de bajas psicológicas, solicitudes de traslado u otros indicios o, en algún caso, por presuntas represalias como consecuencia de denuncias presentadas. Igualmente se ha prestado

especial atención a las posibilidades de conciliación de la vida personal y laboral de los agentes.

Se ha investigado de oficio la situación de tensión y las presiones que, al parecer, sufrían los agentes del Destacamento de la Guardia Civil de Tráfico de Leganés (Madrid), así como la realización de turnos de trabajo muy difíciles de sobrellevar y las deficiencias e insuficiencia en el material disponible (08003735).

También se ha actuado, en relación con el acoso denunciado en el acuartelamiento de Arnedo, en La Rioja, y sobre la revocación de un destino, como consecuencia, a juicio del promotor, de una denuncia presentada sobre supuestos casos de corrupción en la Comandancia de Gijón (Asturias) (07036350 y 08000577).

Igualmente, se han investigado las comisiones de servicios que se prolongan por un tiempo superior al que dispone la Ley 42/1999, de Régimen del Personal del Cuerpo de la Guardia Civil y el artículo 34 del Real Decreto 12/2001, por el que se aprueba el Reglamento de provisión de destinos, lo que preocupa, especialmente, a los agentes que pueden quedar afectados, al no publicarse determinadas vacantes. En concreto, se ha realizado una investigación referida a las comisiones de servicio existentes en la Comandancia de A Coruña (07025813).

Se han recibido, asimismo, numerosas quejas motivadas por los retrasos observados en la tramitación de los expedientes de insuficiencia de condiciones psicofísicas.

Entre ellas cabe destacar la que se refiere a un expediente resuelto transcurrido casi un año desde su incoación, por lo que se ha intervenido ante la Secretaría de Estado de Seguridad (07027427).

En cuanto a la conciliación de la vida personal y familiar de los miembros del Instituto Armado, entre otros casos, se ha actuado en relación con la situación denunciada por un guardia civil destinado en la Unidad de Seguridad Ciudadana de la Comandancia de Algeciras, que, desde que se incorporó a la citada unidad, había pertenecido al grupo 3 de Seguridad Ciudadana y al volver de una baja médica de 4 días, después de entregar el parte de alta en su unidad y por razones que desconocía, había sido encuadrado en el grupo 2, sin que se hubieran observado necesidades del servicio que justificaran este cambio, cuando esta situación ocasionaba al afectado perjuicios graves en la planificación de su vida personal y familiar, ya que es padre de tres hijos y su mujer trabaja a turnos.

Por otra parte, al haber sido tan breve su baja, no se le había comunicado este cambio con la antelación suficiente, de acuerdo con las previsiones contenidas en la Orden General número 12, de 26 de diciembre de 2005, insistiendo el compareciente en que desconocía el motivo de este cambio de grupo que alteraba y perturbaba su vida familiar.

La Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil comunicó que se había adscrito al reclamante, al incorporarse de alta médica, al grupo 2, en vez de al grupo 3 en el que venía prestando servicio, exclusivamente, porque ese grupo disponía en aquel momento de un menor número de componentes.

En consecuencia, dado que, como también sostenía la Dirección General en su informe y resolución, en la planificación del servicio se debe tener en cuenta la conciliación de la vida familiar y laboral y respetando, como no podía ser menos, las facultades de

autoorganización que corresponden al citado centro directivo, esta Institución mantuvo que se debería intentar, en el momento en el que el equilibrio de efectivos lo permitiera, trasladar al interesado al grupo en el que inicialmente venía prestando sus servicios, dada su situación familiar, ya que, aunque se estimara que los tres grupos que componen la unidad tenían las mismas exigencias horarias y de turnos, el hecho es que el afectado había insistido, con argumentos convincentes, en que en su antiguo grupo le resultaría más fácil compaginar su trabajo con su vida familiar y, además, se debía tener en cuenta que, en el momento en el que se produjo el cambio, el mismo le causó indudables perjuicios, puesto que ya tenía asignados los siguientes servicios, a través del cuadrante y de los impresos diarios.

El criterio de esta Institución ha sido aceptado y la Dirección Adjunta Operativa de la Guardia Civil ha indicado a la Comandancia de Algeciras que, en la medida de lo posible, dejando a salvo las necesidades del servicio y mientras permanezcan los tres grupos funcionales en la Unidad de Seguridad Ciudadana del citado mando, se adscriba al promotor al grupo funcional en el que venía prestando servicio con anterioridad a su baja médica.

Esta actuación se ha valorado muy positivamente, porque la misma supone que se van dando pasos significativos en el apoyo a la conciliación del trabajo y de la vida familiar de los miembros del Instituto Armado (07032134).

Se ha iniciado, también, una investigación, al haberse detectado que determinados municipios de la zona norte de la Comunidad de Madrid no contaban con suficientes agentes.

La Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil ha comunicado que se había procedido ya a un incremento de efectivos en diferentes puestos, hasta un total de dieciséis y que este esfuerzo tendría una especial incidencia en el de Ciempozuelos (Madrid), que había experimentado un incremento de nueve dotaciones y estaba pendiente de aumentos adicionales, que le permitirían pasar a la consideración de puesto principal, al mando de un oficial.

También se hacía alusión en el informe recibido a la creación en el año 2007 en la Comandancia de Madrid de una Unidad de Seguridad Ciudadana compuesta por cincuenta efectivos, cuya labor de refuerzo redundaría en beneficio de todos los puestos y municipios de la comunidad y se manifestó la voluntad de la Dirección General de atender, en la medida en la que los recursos lo permitan, las demandas sociales que se generen (08002850).

Se han seguido recibiendo quejas en relación con los Informes Personales de Calificación (IPECGUCI). A esta Institución le preocupa, especialmente, que la elaboración de estos informes se realice con la mayor objetividad, por lo que, en el curso de la tramitación de un expediente, se ha hecho saber a la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil que, aunque se cumplan, al menos formalmente, los requisitos previstos en la Orden de Presidencia de 28 de mayo de 1997, lo cierto es que el respeto a estos requisitos no evita, como ya se ha constatado en años anteriores con ocasión de la tramitación de otras quejas individuales, que se produzcan incongruencias en las apreciaciones de los superiores, pues es difícil que los interesados entiendan, como le ocurrió al promotor de esta queja, que, en escasos cuatro meses, se sea acreedor a una

felicitación por la labor profesional realizada y al mismo tiempo se reciba una calificación negativa en el IPECGUCI.

Por ello, se comunicó al Mando Único que se consideraba necesario que el contenido de los informes personales de calificación se objetivase al máximo, de forma que los calificados conozcan suficientemente y comprendan, aunque no las compartan, las razones que han motivado que determinados aspectos hayan podido ser evaluados negativamente, lo que no se había producido en el caso que nos ocupa (08000124).

En referencia a las retribuciones, se ha insistido ante la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil, entre otras cuestiones, en la necesidad de que se tramiten con agilidad los anticipos de las dietas para la asistencia a cursos.

Con motivo de una queja se detectó que se seguían produciendo retrasos y que el interesado, que ya había sufrido con anterioridad una situación similar, había recibido el dinero después de la finalización del curso para el que había solicitado la indemnización.

Analizada la comunicación recibida del citado centro directivo, en el curso de la investigación iniciada, aunque se observaba, por el contenido del informe y por el hecho de que se le hubieran pedido disculpas al interesado, que la Dirección General era consciente de la importancia que tiene que se tramiten con agilidad y eficiencia estas solicitudes, para el efectivo cumplimiento de la recomendación que, en su momento, formuló el Defensor del Pueblo y que el problema planteado habría sido, al parecer, un caso aislado, se consideró oportuno solicitar que se insistiera al respecto ante los correspondientes gestores, a fin de que todas las unidades de tramitación respetasen el criterio establecido por la Dirección General para el anticipo de las dietas por asistencia a cursos, por la incidencia que tiene en la economía de los agentes y de sus familias que se reciban estas retribuciones con anterioridad al comienzo de la actividad (0300007).

En relación con las retribuciones, se han recibido, asimismo, diversas quejas sobre la gestión del complemento de productividad en la Comandancia de A Coruña.

Los comparecientes, destinados en la Plana Mayor de la Unidad Orgánica de Policía Judicial de la citada Comandancia, habían mostrado su desacuerdo con el reparto efectuado, en concreto, porque consideraban que realizaban el servicio encomendado en las mismas condiciones que los agentes que percibían la denominada productividad estructural y, sin embargo, se les había excluido en la Orden General nº 10, de 16 de junio de 2006, del abono de dicho complemento.

El Mando Único ha aclarado en un extenso informe que este personal puede acceder a otras modalidades existentes y que, por tanto, no está excluido del abono de este complemento retributivo, tras la modificación de la citada Orden General que se produjo el 31 de diciembre de 2007 y que les incluye como potenciales perceptores de productividad funcional y de productividad estructural (07032236 y otras).

En lo que se refiere, también, a la percepción del complemento de productividad, como se hizo constar en el informe parlamentario correspondiente al año 2007, puesto que la percepción de la denominada productividad funcional, que retribuye los sobreesfuerzos realizados por el personal con motivo del servicio, está condicionada a la prestación

efectiva del mismo, en dicha norma se disponía que cuando se produzca una baja médica de más de cinco días no se percibiría el citado complemento.

Esta Institución consideró que, en estos casos, se conculcarían los parámetros indicados y, especialmente, los de objetividad, justicia, racionalidad y proporcionalidad, si no se diferenciaban las causas de las bajas, distinguiendo, en concreto, si éstas se debían a la prestación del servicio o a motivos ajenos al mismo, pues, de no hacerse así, se producirían situaciones injustas, si un guardia civil no estaba prestando el servicio por encontrarse de baja médica, precisamente, como consecuencia del cumplimiento del trabajo que le ha sido asignado.

De acuerdo con este criterio se recomendó a la Dirección General que, dado que en el proceso de evaluación de disfunciones, previsto en la citada Orden General que regula la gestión del complemento de productividad, se establecía el plazo de un año para introducir las modificaciones que resultasen necesarias, se diferenciasen, como se ha expresado, las bajas que eran consecuencia del servicio y las debidas a enfermedad común, a fin de que no se causase a los agentes un daño económico por situaciones que son consecuencia del desempeño de sus funciones que, como es bien sabido, muchas veces deben prestar en condiciones de riesgo para su integridad.

Esta recomendación fue aceptada y así se hizo constar en sede parlamentaria, en el Informe del año 2007, pero, al observar que en la citada Orden General 14/2007, de 26 de diciembre, que modificaba la de 16 de junio de 2006 no se había introducido ninguna modificación en el sentido indicado, se iniciaron nuevas actuaciones con la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil, dirigidas a comprobar el efectivo cumplimiento de lo recomendado, insistiendo en que se consideraba necesario y urgente que se abordase, con carácter prioritario, la cuestión que ha dado lugar a estas actuaciones, en los términos propuestos en nuestra recomendación, de forma que, mediante el procedimiento del seguimiento establecido para la corrección de las disfunciones del sistema de incentivos, se distinga entre las bajas médicas, las ordinarias por enfermedad común u otras patologías y aquellas que son consecuencia del servicio, a fin de que estas últimas no impidan la percepción del complemento de productividad, al menos durante un período más amplio que los cinco días previstos en la actual normativa (06033662).

En relación con la prevención de riesgos laborales, cuestión esencial teniendo en cuenta las funciones que cumple la Guardia Civil, y en referencia a las Patrullas de Seguridad Ciudadana, se ha realizado una investigación para conocer si los agentes que prestan este servicio están dotados de material adecuado y, en concreto, sobre la suficiencia de los chalecos antibalas y los guantes anticorte, con los que cuentan estas unidades, puesto que, de acuerdo con lo establecido en el Real Decreto 179/2005, de 18 de febrero, sobre prevención de riesgos laborales en la Guardia Civil, la Administración tiene la obligación de adoptar las medidas necesarias para garantizar, en lo posible, la seguridad y salud del personal, proporcionando equipos de protección individual específicos para el desempeño de su trabajo.

Del informe recibido se deduce que, a pesar de los problemas presupuestarios que han podido dar lugar a las insuficiencias denunciadas, se ha previsto la compra de los guantes anticorte que se han considerado necesarios, que se irán adquiriendo en

sucesivos ejercicios hasta el año 2010. No obstante, se ha precisado que los chalecos antibalas presupuestados tienen la consideración de equipamiento colectivo, por lo que se adquieren con diversas fundas, para que puedan ser utilizados sucesivamente por los agentes de servicio y que la compra de los que se consideran necesarios se completará en el año 2009 (07035071).

En cuanto a las titulaciones exigidas para el acceso a la Guardia Civil y, en concreto, a la escala de cabos y guardias por promoción interna, se tuvo conocimiento de que en la convocatoria, publicada por Resolución de 17 de septiembre de 2007, no se había aceptado el título de graduado escolar, como equivalente al de graduado en educación secundaria obligatoria, que era el que figuraba en las bases de la convocatoria.

Iniciada la oportuna investigación se recibió un primer informe de la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil, en relación con la cuestión planteada, en el que se afirmaba que la equivalencia entre el título de graduado escolar y el de graduado en educación secundaria, sólo está prevista en la disposición adicional cuarta de la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación general del sistema educativo (LOGSE), a los meros efectos profesionales, no académicos, por lo que todos los concurrentes a las pruebas de acceso a la escala de guardias y cabos que habían aportado el título de graduado escolar fueron excluidos por no cumplir los requisitos.

Se significaba también que la superación de las pruebas de ingreso a dicha escala, del curso de formación y del de prácticas reconoce a los interesados el grado medio de formación profesional conforme al artículo 20 de la Ley 42/1999, de 25 de noviembre, de Régimen del Personal del Cuerpo de la Guardia Civil. Por ello el artículo 27.1 de esta última ley exige el nivel de estudios requeridos en el sistema educativo general para acceder a los centros en los que obtienen las titulaciones equivalentes a cada uno de los grados.

Analizado el contenido del citado informe se recordó a la Dirección General, en primer lugar, que la disposición adicional trigesimoprimera, de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, manifiesta, en referencia a la vigencia de las titulaciones:

> "1. El título de graduado escolar de la Ley 14/1970, de 4 de agosto, General de educación y financiamiento de la reforma educativa y el título de graduado en educación secundaria de la Ley Orgánica 3/1990, de 3 de octubre, de Ordenación general del sistema educativo, tendrán los mismos efectos profesionales que el título de graduado en educación secundaria obligatoria establecido en la presente ley.
>
> 2. Los títulos de bachiller de la Ley 14/1970, de 4 de agosto, General de educación y financiamiento de la reforma educativa y de la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación general del sistema educativo, tendrán los mismos efectos profesionales que el nuevo título de bachiller establecido en la presente ley.
>
> 3. El título de técnico auxiliar de la Ley 14/1970, de 4 de agosto, General de educación y financiamiento de la reforma educativa tendrá los mismos efectos académicos que el título de graduado en educación secundaria y los mismos efectos profesionales que el título de técnico de la correspondiente profesión.
>
> 4. El título de técnico especialista de la Ley 14/1970, de 4 de agosto, General de educación y financiamiento de la reforma educativa tendrá los mismos efectos académicos y profesionales que el nuevo título de técnico superior en la correspondiente especialidad".

En consecuencia es a esta ley orgánica a la que se debía haber referido la Dirección General.

Para enjuiciar el problema que había motivado esta comparecencia, hay que tener en cuenta, igualmente, que el Tribunal Supremo ha fijado la jurisprudencia de que el único organismo competente para establecer la equivalencia de titulaciones académicas es el Ministerio de Educación y Ciencia y que éste ha venido manteniendo los efectos profesionales de las equivalencias citadas, es decir su validez para el acceso a la función pública.

En cuanto a los títulos que son equivalentes se han dictado diversas órdenes por el señalado Ministerio de Educación y Ciencia (con las diferentes denominaciones que ha tenido), en las que se establecían las que eran válidas para el acceso a los empleos públicos y, con posterioridad, la expresada ley orgánica ha ratificado este criterio.

Especialmente relevante para esta cuestión es el pronunciamiento que hace el Tribunal Supremo, en la Sentencia de 29 de septiembre de 1994, que dice lo siguiente:

> "De acuerdo con el Dictamen de la Subdirección General de Ordenación Académica de fecha 24 de marzo de 1987, se reconoce la equivalencia con el bachiller superior, a los únicos efectos de promoción y acceso a empleos públicos y privados, cuando se acredite haber superado las pruebas de acceso a la Universidad para mayores de veinticinco años, o los específicos de ingreso a los estudios de graduado social, más un curso completo de dicha Escuela Universitaria. Como quiera que el único organismo competente para establecer la equivalencia de titulaciones académicas es el Ministerio de Educación y Ciencia, habrá que estar a lo fijado por el mismo, sin que pueda prevalecer el criterio dispar de cualquier otro órgano de la Administración del Estado".

De conformidad con lo expresado, esta Institución consideró que se debía aceptar la equivalencia entre el título de graduado escolar y el título de graduado en educación secundaria de la Ley Orgánica 3/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo, tanto para el acceso a la Guardia Civil como en las convocatorias de promoción interna, situación a la que, en concreto, alude el alto tribunal, que interpreta que los efectos profesionales a los que se refiere la ley entonces de aplicación y, en los mismos términos, la ley orgánica actualmente vigente son los de promoción y acceso a empleos públicos y la convocatoria aprobada por Resolución de 17 de septiembre de 2007 es de promoción interna, sin que resulte procedente, en este sentido, argumentar, como se hacía en el informe remitido, que podía ser un inconveniente para acoger esta interpretación el hecho de que el artículo 20 de la Ley 42/1999, de 25 de noviembre, reconociera a los aspirantes que acceden a la escala de cabos y guardias el grado medio de formación profesional.

Sobre la base de los argumentos precedentes y, especialmente, de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal Supremo, se resolvió recomendar al citado centro directivo que, en adelante, se aceptase, para el ingreso en la Guardia Civil y en las convocatorias de promoción interna, la equivalencia entre el título de graduado escolar de la Ley 14/1970, de 4 de agosto, General de educación y financiamiento de la reforma educativa y el título de graduado en educación secundaria de la Ley Orgánica 3/1990, de 3 de octubre, de Ordenación general del sistema educativo.

La recomendación ha sido aceptada y la Dirección General se ha comprometido a seguir el criterio del Defensor del Pueblo en sucesivas convocatorias, significando que no se podía adoptar esta medida en el proceso selectivo que se estaba desarrollando y que había dado lugar a estas quejas, en virtud del criterio de igualdad entre los procedimientos correspondientes a una misma oferta de empleo público (08001612, 08010363 y 08017798).

Sobre la obligatoriedad de afiliación de los miembros de la Guardia Civil a las Asociaciones de Socorros Mutuos y pro Huérfanos, es importante tener en cuenta el contenido de la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Civil, de 25 de septiembre de 2008, que contempla que no ha lugar al recurso de casación formulado por la Asociación de Socorros Mutuos de la Guardia Civil contra la Sentencia dictada por la Audiencia Provincial de Madrid el 9 de octubre de 2001, que había reconocido el derecho de los demandantes a causar baja voluntaria en la citada entidad.

Se espera que, en consideración a esta sentencia, los miembros del Cuerpo puedan causar baja voluntaria en la Asociación de Socorros Mutuos de la Guardia Civil y que esta decisión se extienda a la Asociación pro Huérfanos (F0200062, 0303633 y 08013326).

17.7.2. Cuerpo Nacional de Policía y Policía Local

Cuerpo Nacional de Policía

Se ha iniciado de oficio una investigación sobre el límite de edad establecido para el acceso al Cuerpo Nacional de Policía, porque, como en años anteriores, han sido muy numerosas las quejas de ciudadanos que han comparecido para expresar su desacuerdo con el requisito de edad máxima establecido en el Reglamento de procesos selectivos y de formación en el Cuerpo Nacional de Policía, aprobado por Real Decreto 614/1995, de 21 de abril, para el ingreso, principalmente, en la Escala básica del citado cuerpo, fijado en los treinta años, ya que ello impide el acceso a aquellos aspirantes que, contando con una cualificación adecuada, se ven excluidos de participar en los procedimientos de ingreso por superar el citado límite de edad.

Mediante el Real Decreto 249/2006, de 3 de marzo, fue modificado el indicado Reglamento, con el fin de rebajar el requisito de estatura mínima exigible a las aspirantes femeninas, sin que se variara la requerida a los aspirantes masculinos, ya que la aplicación de la citada norma reglamentaria durante los años transcurridos desde su entrada en vigor había puesto de manifiesto que la talla mínima exigida a la mujer había impedido el ingreso del colectivo femenino en el Cuerpo Nacional de Policía en unas condiciones de igualdad con respecto al colectivo masculino, por lo que se estableció la estatura mínima en 1,70 metros para los hombres y en 1,60 metros para las mujeres.

El Real Decreto 440/2007, de 3 de abril, ha modificado nuevamente el citado Reglamento de procesos selectivos y de formación en el Cuerpo Nacional de Policía, estableciendo una estatura mínima de 1,65 metros para los hombres y 1,60 metros para las mujeres, pues el indicado requisito, aun constituyendo un elemento importante en el desempeño de algunas de las funciones encomendadas a los funcionarios del Cuerpo

Nacional de Policía, impedía el ingreso a un número apreciable de aspirantes, que reunían sobradamente el resto de las condiciones exigidas y contaban con un perfil adecuado, entendiendo que existen otros factores esenciales para combatir la criminalidad actual, como un mayor grado de especialización y tecnificación, por lo que se estimó por esa Administración que resultaba de nuevo aconsejable llevar a cabo una adecuación de los requisitos de estatura mínima, para posibilitar el acceso a aspirantes que hasta ese momento se veían excluidos de participar en los procedimientos de ingreso en el Cuerpo Nacional de Policía, al no alcanzar la estatura mínima exigida por escasos centímetros.

En este contexto y como parámetro de referencia, también se tuvieron en cuenta los requisitos de edad establecidos por los países de nuestro entorno para el ingreso en los cuerpos policiales.

En atención a lo expuesto, se preguntó a la Subsecretaría de Interior si se estaba estudiando una posible modificación del límite de edad máximo para el ingreso en el Cuerpo Nacional de Policía, ampliando el mismo a más de treinta años, en idénticos términos y con la misma finalidad con la que había sido modificado el requisito de estatura para el ingreso, a fin de posibilitar el acceso de un mayor número de aspirantes que reúnan el resto de las condiciones exigidas y que cuenten con un perfil adecuado para integrarse en el cuerpo.

El citado órgano superior ha comunicado que no se tiene, por el momento, la intención de modificar la edad máxima para el ingreso en el Cuerpo Nacional de Policía, argumentando, en síntesis, que la titulación mínima exigida para el ingreso en el citado cuerpo corresponde a los niveles básicos del sistema educativo español, con la finalidad de permitir la concurrencia de opositores que se encuentren en la franja de edad más próxima a los dieciocho años, porque a los funcionarios de esta escala les están encomendadas las funciones básicas de ejecución operativa, que requieren unas aptitudes físicas determinadas que poseen en mayor plenitud las personas jóvenes. Se alude también a la edad establecida con carácter forzoso para pasar a la situación de segunda actividad que es de sesenta años, lo que permite que ingresando a los treinta se pueda llevar a cabo una efectiva carrera profesional y garantiza que los policías ejerzan su actividad durante un período mínimo en relación con sus derechos de pensión.

Se expresa, asimismo, que, como es sabido, la jurisprudencia no ha considerado este límite de edad arbitrario, ni injustificado.

En consecuencia, y aun entendiendo los argumentos expuestos por los recurrentes, se ha procedido al cierre de la investigación, una vez que la Subsecretaría de Interior ha expuesto en un informe suficientemente razonado su decisión, adoptada en el ámbito de sus potestades de autoorganización, de no modificar el límite de edad actualmente previsto para el ingreso en el Cuerpo Nacional de Policía (08000271, 08010452, 08004043 y otras).

En otro orden de cosas se han investigado los retrasos producidos en la realización de los reconocimientos médico-periciales en la Unidad Regional de Sanidad de la Jefatura Superior de Policía de Madrid.

La Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil ha puesto de manifiesto, en el curso de la investigación iniciada por este motivo, que, a partir del mes de junio

del año 2006, ante la acumulación de tareas y la escasez de personal facultativo, técnico y administrativo en la citada Unidad Regional, que dieron lugar al retraso en la tramitación de estos reconocimientos, se procedió, de manera progresiva y continuada, a la priorización de tareas y a la redistribución de funciones, lo que pudo ir en detrimento de otros asuntos también importantes, pero que se consideraron menos urgentes.

En lo que atañe a los efectivos de la Unidad Sanitaria Regional de Sanidad, el informe indicaba que se consideraba suficiente la dotación de tres psicólogos con que contaba en ese momento, subsistiendo, sin embargo, la necesidad de cuatro facultativos médicos, por lo que la insuficiencia de personal podía considerarse atendida en parte.

A la vista de lo expuesto, se mantuvo abierta la investigación para conocer las previsiones de ese centro directivo para cubrir la citada necesidad de cuatro facultativos médicos, así como las medidas que se preveía adoptar para atender las tareas que habían sido relegadas para atender la tramitación de los reconocimientos médico-periciales.

En un nuevo informe, la Dirección General ha comunicado que, conscientes de las carencias de las que adolecía el citado órgano regional, se tenía prevista la contratación externa de la asistencia sanitaria y la incorporación a la relación de puestos de trabajo de funcionarios de cuerpos generales, titulados superiores especialistas en Medicina y Enfermería y que se estaba realizando un seguimiento de la efectiva implantación de las medidas anunciadas (06007439).

Policía Local

Se han iniciado sendas investigaciones de oficio para averiguar las causas por las que en distintos ayuntamientos gallegos se ha producido un número importante de bajas laborales coincidentes en el tiempo.

Esta situación afectaba, en concreto, según los datos de los que se había podido disponer, a los municipios de A Coruña, Lugo, Ferrol, Noia y A Pobra do Caramiñal (A Coruña) y Nigrán (Pontevedra).

En este sentido, se pidió a los respectivos alcaldes que informasen sobre las causas de este número excesivo de bajas laborales de los agentes de la Policía Local, así como de otras circunstancias, tales como que en el Ayuntamiento de Noia, de los catorce agentes que forman el cuerpo de la Policía Municipal de esa localidad, ocho se encontraban de baja laboral, y tres de los que quedaban en activo eran auxiliares.

Las noticias a las que se había tenido acceso ponían de manifiesto que la mayoría de las bajas eran por estrés y que los agentes exponían que se había producido un desencanto total en el colectivo por el trato vejatorio, a su juicio, que recibían por parte del equipo de gobierno, que argumentaba que se trataba, en el fondo, de una forma de plantear reivindicaciones con trasfondo económico, motivo por el que se sentían desprestigiados y desanimados.

Los funcionarios municipales afectados señalaban que se les acusaba de hundir la hostelería en la citada localidad, acosando a los empresarios, porque se les hacían cumplir los horarios de cierre de los negocios, por lo que también se sentían reprimidos, pues, según expresaban, lo que se pretendía era que las leyes se aplicasen a unos sí y a otros no.

Respecto al Ayuntamiento de Nigrán, preocupaba que los funcionarios municipales afectados señalasen que se encontraban muy desanimados, ya que, al parecer, las autoridades locales no daban credibilidad a las citadas bajas médicas, considerando que todo se debía a un conflicto laboral que enfrentaba a los funcionarios policiales con los responsables municipales.

En cuanto al Ayuntamiento de A Pobra do Caramiñal, de los catorce agentes que componen el cuerpo de la Policía Local de ese municipio, once se encontraban de baja laboral por ansiedad y estrés, debido, a su juicio, a las represalias y al acoso laboral que sufrían.

También, al parecer, los funcionarios policiales afectados llevaban muchos años sin el arma reglamentaria, un instrumento de trabajo esencial para llevar a cabo su labor, teniendo que llevar pistolas particulares, en una localidad en la que el contrabando y el narcotráfico son continuos.

Asimismo, señalaban los interesados que cada vez que se cuestionaba la actuación de un superior se les abría un expediente informativo.

En el Ayuntamiento de Lugo los policías locales sufrían continuas bajas laborales por situaciones de estrés y ansiedad, ya que no se les dejaba realizar labor policial alguna y, según su versión, se les intentaba desacreditar continuamente.

También se destacaba que, a juicio de los afectados, sólo se valoraban las denuncias y no se apreciaban los servicios que prestaban a la población, señalando que se habían abierto cinco expedientes a policías por acumulación de bajas laborales.

En el Ayuntamiento de Ferrol, la plantilla del Cuerpo de la Policía Local de ese municipio llevaba seis meses con hasta el 60 por ciento de sus 104 policías municipales de baja por ansiedad y estrés.

Los agentes municipales afectados habían solicitado la homogeneización de salarios con los guardias de otras ciudades del mismo tamaño, así como mejoras técnicas para el desarrollo de sus funciones.

Analizado el informe remitido por el Ayuntamiento de Ferrol, se observó que los problemas detectados, a través de las informaciones ofrecidas por los medios de comunicación escritos, en cuanto a la tasa de bajas laborales en la plantilla del Cuerpo de Policía Local de ese Ayuntamiento, se había reducido a menos de la mitad, de enero a julio de 2008, mostrando una tendencia a la normalidad a finales del primer semestre del año.

Por otro lado, se pudo constatar que el gobierno municipal había logrado alcanzar un preacuerdo con dos centrales sindicales, ampliamente respaldado por la plantilla de Policía Local del Ayuntamiento, con el fin de aplicar los principios de la Ley 4/2007, de 20 de abril, de Coordinación de Policías Locales en la Comunidad Autónoma de Galicia, para la mejora de las condiciones laborales y medios técnicos de los agentes, que constituyen el objetivo básico de la misma.

En consecuencia, se procedió a la conclusión de la investigación.

En A Coruña, un tercio de la plantilla de policías locales y bomberos había estado de baja por ansiedad, estrés y depresión, con partes firmados por facultativos públicos

y privados, lo que ha dado motivo a investigar la situación, solicitando al Ayuntamiento que precise las circunstancias en las que se produjeron estas bajas y la posibilidad de que dichos estados de salud laboral pudieran haber repercutido en la prestación de los servicios al ciudadano (08010629, 08010631, 08010632, 08010633, 08010634 y 08010635).

A través de las quejas presentadas por agentes de la Policía Local del Ayuntamiento de Torrejón de Velasco (Madrid), se tuvo conocimiento de la existencia de un bando municipal en el que se vertían acusaciones que atentaban contra su profesionalidad y se ofrecía información sobre actuaciones disciplinarias que no respetaban la presunción de inocencia que debe mantenerse hasta tanto no concluyan las mismas, en su caso, con una sanción, que sería también discutible que se pudiera hacer pública, a través de ese medio (08005641 y otras).

En lo que se refiere a la concesión de permisos y licencias que dan motivo, en todos los ámbitos funcionariales, a numerosas quejas, ante la consulta formulada por un policía local del Ayuntamiento de Fuenlabrada (Madrid) sobre si se puede considerar un deber inexcusable la necesidad de acompañar a los hijos a visitas hospitalarias, ya que la citada Administración local entendía que, puesto que su mujer no ejercía un trabajo remunerado, no se podía aceptar este criterio, se ha manifestado al promotor que se entiende por "deber inexcusable" la obligación que incumbe a una persona cuyo incumplimiento le genera una responsabilidad de índole civil, penal o administrativa.

Dentro del mismo concepto se incluyen también los deberes de carácter cívico como la participación en procesos electorales, el ejercicio del derecho de sufragio, pertenencia a un jurado, acudir a una citación judicial o acudir en su calidad de funcionario y como testigo o perito a un proceso judicial.

En cambio, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de 16 de abril de 1997, rechaza que constituya un deber inexcusable de carácter personal acompañar a un hijo al médico, "porque si así fuera, también lo constituiría el asistirle en caso de enfermedad grave o no grave y sobraría, consecuentemente, el apartado a) del artículo 30.1 de la citada Ley 30/1984".

En otras consultas realizadas a la Comisión Superior de Personal en relación con las atenciones a los hijos, se ha emitido algún dictamen en el que no se reconoce que sea un deber de carácter inexcusable. Sin embargo, sí ha estimado oportuno dicho órgano del Ministerio de Administraciones Públicas que se facilite la concesión de otros permisos o licencias, por ejemplo, el disfrute de hasta seis días de permiso por asuntos propios a lo largo de cada año, siempre que se alegue la oportunidad del ejercicio de la atención requerida por el hijo menor.

En este sentido, la citada Comisión Superior ha recomendado a los centros directivos que no olviden en la gestión de tales peticiones que, según el artículo 39 de la Constitución Española, los poderes públicos "aseguran la protección social […] de la familia […]. Asimismo, la protección integral de los hijos" […] y que "los padres deben prestar asistencia de todo orden a los hijos… durante su minoría de edad y en los demás casos en que legalmente proceda", por lo que este principio rector de política social y económica, llevaría a esta Institución, en el marco de atribuciones que constitucional y legalmente le corresponden, a considerar que se debe actuar con la máxima flexibilidad por parte de los órganos competentes para la concesión de permisos en estos supuestos (08006314).

17.8. Personal laboral al servicio de las administraciones y organismos públicos

Se ha continuado la investigación, de la que ya se dejó reseña en el anterior informe parlamentario, sobre la aplicación del Acuerdo de 3 de diciembre de 2007, de la Mesa General de Negociación de la Administración General del Estado, aprobado por el Consejo de Ministros de fecha 25 de enero de 2008, sobre condiciones de trabajo del personal laboral en el exterior, aunque con escasos avances.

A tenor de lo indicado por la Secretaría de Estado para la Administración Pública, tras el obligado paréntesis determinado por el proceso de elecciones generales y la posterior remodelación ministerial, el 19 de junio de 2008 tuvo lugar una reunión de la Comisión Técnica de Personal Laboral en el Exterior que, según el apartado 19 del Acuerdo mencionado, es el instrumento para el seguimiento y desarrollo de lo pactado.

En la citada reunión se subrayó, por todas las partes presentes en la Mesa, la ingente labor que quedaba pendiente de realizar sobre las materias que el Acuerdo determina que han de ser objeto de un posterior desarrollo: proceso de elecciones sindicales, contratos de trabajos, clasificación profesional, sistemas de provisión, relaciones de puestos de trabajo, etcétera.

Ante la imposibilidad de abordarlas todas de forma simultanea, se establecieron prioridades y se fijó el calendario de negociación de las mismas.

En una reunión posterior se consideró que debería ser objeto de estudio, en primer lugar, un modelo de contrato tipo que recogiera lo estipulado en el acuerdo. Igualmente, se constató la urgente necesidad de desarrollar el proceso de elecciones sindicales, por lo que se solicitó a las organizaciones sindicales una propuesta para que pudiera ser objeto de análisis, quedando pendiente la remisión de la información relativa a los previsibles progresos en la negociación.

En consecuencia, se efectuará un seguimiento de esos posibles avances (07014024).

En relación con este personal se trae a colación la actuación originada a raíz de la formulación de una queja por una Sección Sindical, en la que se ponía de manifiesto la situación que vienen padeciendo los trabajadores contratados laborales locales de la Embajada de España en Lima; el Consulado General de España; la Consejería Comercial y la Consejería Laboral y de Asuntos Sociales, en relación con la falta de reconocimiento por parte de la Administración española del pago del complemento por tiempo de servicios (CTS), al que tendrían derecho, a su criterio, por encontrarse expresamente reconocido por la legislación laboral peruana.

Según se indicaba, las reclamaciones relacionadas con esta carencia en materia retributiva se iniciaron en el mes de marzo de 2001, sin que desde entonces hubieran obtenido una respuesta satisfactoria por parte de la Administración española.

En esa línea, se subrayaba que esta actuación resultaría además discriminatoria en relación con otros trabajadores en las mismas condiciones, citándose al efecto a los trabajadores de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo que desde hace varios años vendrían percibiendo el citado complemento, así como a una trabajadora de la Consejería Laboral que también sería acreedora al mismo.

Interesaba conocer en profundidad la evolución de esta problemática, puesto que, ya en el año 2002, el Defensor del Pueblo había llevado a cabo actuaciones sobre este asunto que, en aquel momento, estaba sometido a la negociación sobre la aplicación de dicho complemento, toda vez que, según se informó, se estaba dialogando con los responsables de la representación española y con los trabajadores de los centros acerca de esta cuestión y sobre en qué términos se llevaría a cabo, dada, como también se argumentó, la mayor carga impositiva que conllevaría su abono.

El Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, tras realizar las consultas jurídicas y retributivas oportunas, señaló que se procedería a abonar, a partir de la nómina de septiembre de 2008, la cantidad correspondiente al cumplimiento por tiempo de servicios previsto por la legislación peruana, a los empleados públicos laborales que prestan servicios en la Embajada de España en Lima y en el Consulado General de España en dicha ciudad (08012916).

Merece también mención la actuación iniciada, tras la denegación por parte del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación del pasaporte de servicio a la esposa, nacional de Costa de Marfil, de un trabajador de la Embajada de España en Buenos Aires.

El motivo de tal negativa estribaba en la vigente redacción del artículo 2º del Real Decreto 825/1978, de 2 de marzo, sobre pasaportes de servicio, que se establece que "el pasaporte de servicio únicamente podrá ser expedido a las personas que se encuentren en posesión del pasaporte ordinario español vigente".

Si bien la medida adoptada se sujetaba a lo previsto en la expresada norma reglamentaria, se consideró oportuno recabar un informe sobre la necesidad de adecuar la normativa reguladora de estos pasaportes –hoy comprendida en el Real Decreto 825/1978, de 2 de marzo–, a fin de establecer su equiparación con el tratamiento otorgado a situaciones semejantes en la regulación sobre pasaportes diplomáticos, conforme a lo estipulado en el Real Decreto 1023/1984, de 24 de mayo, modificado por el Real Decreto 1123/2008, de 4 de julio.

Esta Institución considera que no puede ignorarse la diferencia existente entre uno y otro pasaporte oficial, dada su distinta naturaleza, diferencia que tiene su origen, en cuanto al pasaporte diplomático, en que el mismo constituye un documento especial de viaje extendido a sus titulares para facilitar el ejercicio de la acción exterior del Estado, en tanto que el pasaporte de servicio es un título de viaje para el personal de las representaciones diplomáticas y oficinas consulares de España en el extranjero, que no tenga derecho a la utilización del pasaporte diplomático, al no participar del ejercicio de la acción exterior del Estado, y, por tanto, no ser acreedor al nivel de protección que conlleva el carácter y desarrollo del ejercicio de esa actividad.

Sentada esta diferencia, debe observarse que el régimen legal regulador del pasaporte diplomático ha sufrido una reciente actualización a través del citado Real Decreto 1123/2008, a fin de adaptarlo a los tiempos y a las nuevas situaciones en las que se puede encontrar el personal que ejerce una labor diplomática en el exterior.

La finalidad de tal adaptación viene configurada en el preámbulo de dicha norma y responde al reconocimiento y a la extensión progresiva de los derechos civiles y sociales

ligados al matrimonio en nuestro ordenamiento jurídico a las uniones de hecho, razón por la que se reconoce a la pareja de hecho del titular del pasaporte diplomático la concesión de dicho documento de viaje.

Sin embargo, la vigente regulación del pasaporte de servicio no contempla la posibilidad de expedición de ese documento al cónyuge o pareja de hecho del titular del pasaporte de servicio, si no tienen la nacionalidad española, cuando, manteniendo la diferencia en el ejercicio de funciones y en el nivel de protección de uno y otro personal, se observa la raíz común de protección familiar y conciliación de la vida familiar y laboral de ambos supuestos, por lo que no parece que pueda mantenerse la actual distinción, puesto que en ambos casos se trata de facilitar un título de viaje, en orden al desarrollo de la vida en común, a quien desempeña una labor en el exterior al servicio del Estado.

En esta línea de argumentación, se trataría de dotar de un trato igual, conforme al artículo 14 de la Constitución, a los cónyuges o parejas de hecho, independientemente de la nacionalidad, ante una situación igual respecto al empleado público, funcionario o laboral, destinado en el exterior y de promover la conciliación efectiva de la vida familiar y laboral, asegurando el debido reconocimiento de sus derechos, tanto civiles como sociales y de protección a la familia prevista en el artículo 39 de la Constitución.

La Subsecretaría de Exteriores ha expresado que, precisamente en la línea marcada por el Real Decreto 1123/2008, de 4 de julio, sobre pasaportes diplomáticos, se estaba trabajando en la revisión y actualización de la regulación legal sobre expedición de pasaportes de servicio, dentro de un proceso de adaptación de esa normativa a las nuevas realidades sociales existentes en España (08016229).

En cuanto al reconocimiento de derechos a los empleados públicos sujetos a una relación laboral común, se ha actuado ante la falta de abono del complemento salarial de prolongación de jornada a unas trabajadoras dada la diferencia en su aplicación con respecto a otros empleados y su transformación en un complemento transitorio que, conforme al Convenio Colectivo Único, vendría percibiendo otro personal laboral afectado, no así las promotoras de las quejas, que no habrían obtenido contestación a las reclamaciones formuladas.

La solicitud efectuada ante la Comisión Ejecutiva de la Comisión Interministerial de Retribuciones, de la asignación de un complemento transitorio de homogeneización al puesto ocupado, sobre la base de las diferencias retributivas del complemento que percibían con anterioridad al "Acuerdo sobre racionalización de los complementos de puesto de trabajo del Convenio Único para el personal laboral de la Administración General del Estado", suscrito, con fecha 24 de septiembre de 2003, fue resuelta asignando un complemento transitorio de homogeneización, con efectos de 1 de enero de 2003, resultante de la diferencia entre el complemento de mayor dedicación que percibían en el convenio de origen (Convenio colectivo para el personal laboral de la Administración de la Seguridad Social) y el de prolongación de jornada, que resultó de la aplicación del referido Acuerdo de racionalización, actuación que resolvió satisfactoriamente lo solicitado en las quejas (07033509, 08011482 y otra).

Personal laboral fijo del Ministerio de Justicia ha mostrado, también, su inquietud por el hecho de que, desde hace más de tres años, no se hubiera realizado la correspondiente convocatoria de concurso de traslados para el citado personal.

Pese a que el citado Ministerio de Justicia habría comunicado a los interesados que dicha convocatoria sería inminente, la Comisión de Interpretación, Vigilancia, Estudio y Aplicación del Convenio (CIVEA), como órgano encargado de decidir las cuestiones derivadas de la aplicación del II Convenio Colectivo de Personal Laboral de la Administración del Estado, habría bloqueado, en su momento, por mayoría absoluta de los miembros de la parte social, la convocatoria de un concurso de traslados de carácter restringido para el personal laboral de la Administración de Justicia, ante la excepcional situación de la inminente transferencia de las competencias de justicia a determinadas comunidades autónomas.

Finalmente, la convocatoria se ha llevado a cabo mediante Orden/3187/2007, de 22 de octubre, por la que se convoca concurso de traslados para la provisión de puestos de trabajo de personal laboral en el ámbito del II Convenio Único, publicada en el *Boletín Oficial del Estado* del 2 de noviembre de 2007.

El Ministerio de Justicia ha expresado que todos los ministerios habían convocado, o iban a convocar en breve plazo, concursos de traslados de personal laboral en los que pudieran participar todos los contratados laborales fijos del ámbito del citado Convenio Único, entre los que se encuentra el personal destinado en el Ministerio de Justicia (07011994 y 07021753).

Debe citarse, igualmente, la investigación en curso con la Comunidad de Madrid sobre la posibilidad de acumular el tiempo de lactancia a un permiso retribuido, en el que se acumule en jornadas completas el tiempo correspondiente, así como el disfrute de un permiso de paternidad de quince días.

La citada Administración puso de manifiesto que hay que tener en cuenta lo dispuesto en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, de igualdad efectiva de mujeres y hombres que, por lo que se refiere al ámbito de las administraciones públicas se encuentra plenamente ligada a la aplicabilidad de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto básico del empleado público. En este sentido, se consideraba que los preceptos contenidos en la Ley Orgánica de Igualdad han resultado modificados y, en algunos casos, sustituidos para los empleados públicos por la regulación propia prevista para los mismos en el Estatuto básico, con el carácter de normativa básica para todas las administraciones públicas.

En consecuencia y a la vista de las modificaciones introducidas por la expresada Ley 7/2007 en el régimen de permisos y licencias de los empleados públicos y, en concreto, por lo que se refiere al permiso de lactancia y de paternidad, realizaba en su informe las siguientes precisiones sobre la Ley Orgánica de Igualdad a estos permisos:

Se considera que los cambios que la citada Ley Orgánica 3/2007 introdujo en el régimen de licencias y permisos de los empleados públicos, en el caso del personal funcionario, mediante la Ley de Medidas para la reforma de la función pública y, en el supuesto del personal laboral, a través del Estatuto de los Trabajadores, han perdido su vigencia y se han incorporado a la nueva normativa recogida en el capítulo V del Estatuto básico.

Como novedad respecto a la normativa anterior, que diferenciaba claramente en distintos cuerpos normativos el régimen de licencias y permisos, en función de la vinculación laboral o funcionarial del empleado público, el citado capítulo V de la Ley 7/2007 resulta de plena aplicación al conjunto de los mismos con las especificidades

que en él se recogen. En este sentido, el legislador ha optado por establecer un régimen especial y específico común para regular las condiciones de trabajo del conjunto de los empleados públicos, independientemente de su condición de personal laboral o funcionario, distinto del resto de los trabajadores contratados por las empresas privadas y sometidos al régimen laboral y al Estatuto de los Trabajadores, y en este sentido, a las modificaciones que la Ley Orgánica de Igualdad ha introducido.

Por tanto, en el caso de los empleados públicos al servicio de la Administración de la Comunidad de Madrid, hay que remitirse, por lo que se refiere a los permisos, únicamente a lo previsto en el Estatuto básico. En este sentido se señalaba, en primer lugar, que el apartado 1 del artículo 48 establece, con carácter general, que corresponde a las distintas administraciones públicas determinar los supuestos de concesión de permisos al personal a su servicio y sus requisitos, efectos y duración.

La posibilidad de sustituir el tiempo de lactancia por un permiso retribuido se recoge en el apartado f) del citado apartado 1 del articulo 48 del Estatuto; en consecuencia, no teniendo la condición de normativa básica y no estando prevista en la normativa específica de la Administración de la Comunidad de Madrid una previsión de este tipo, no resulta directamente aplicable al personal al servicio de la misma.

En segundo lugar, la Instrucción de 31 de julio de 2007, de la Dirección General de la Función Pública del Gobierno de Madrid, señala que el artículo 49 del Estatuto tiene el carácter de normativa básica y los permisos en él regulados resultan de aplicación en cualquier Administración pública, independientemente de lo previsto en su normativa específica. Estos permisos, que tienen el carácter de normativa básica, son clasificados por la norma como "permisos por motivos de conciliación de la vida personal, familiar y laboral y por razón de violencia de género", entre ellos se recoge el permiso de paternidad de quince días por razón de nacimiento que, por tanto, se concede automáticamente en virtud del citado precepto a todo el personal de la Administración de la Comunidad de Madrid.

Por otra parte, el criterio interpretativo de la aplicabilidad del capítulo V del Estatuto sigue el fijado por la propia Administración General del Estado, que fue la encargada de la elaboración de la propuesta del citado texto normativo, para sus empleados públicos. En este sentido, mediante Resolución de 21 de junio de 2007, de la Secretaria General para la Administración Pública por la que se publican las Instrucciones, de 5 de junio de 2007, para la aplicación del Estatuto básico del empleado público en la Administración General del Estado y sus organismos autónomos, con carácter general, y más concretamente, mediante informe de la Secretaría General para la Administración Pública de 13 de noviembre de 2007, sobre la aplicación del artículo 48 de la Ley 7/2007, al personal laboral al servicio de las administraciones públicas, se pone de manifiesto que el apartado 1 del artículo 48 tiene carácter supletorio, operando los permisos recogidos en el mismo sólo en defecto de normas legales o convencionales aplicables y, en cambio, los permisos previstos en el artículo 49 tienen el carácter de norma mínima de derecho necesario.

Asimismo, y por lo que se refiere al régimen de permisos aplicable al personal laboral al servicio de las administraciones públicas, se señala que es el establecido en el Estatuto y en sus correspondientes normas convencionales y que, por tanto, sólo podrá ser modificado siguiendo el cauce de negociación que contempla el citado texto legal.

No obstante, la Comunidad de Madrid ha puesto de manifiesto que, buscando continuamente soluciones que contribuyan al apoyo a la familia y especialmente a las mujeres trabajadoras, con el objetivo de favorecer su desarrollo profesional sin merma de su realización personal y profundizar en la igualdad efectiva de la mujer y el hombre, a la vez de garantizar un incremento continuo en los niveles de prestación de los servicios públicos, había elaborado una propuesta de Acuerdo de la Mesa general de negociación sobre la sustitución del tiempo de lactancia por un permiso retribuido, que se había remitido a las organizaciones sindicales presentes en la misma, con fecha 25 de enero de 2008, al objeto de poder negociar en el foro correspondiente la implantación de esta medida para los empleados públicos al servicio de la Comunidad de Madrid, sin que, por el momento, se hubiera alcanzado ningún acuerdo con las citadas organizaciones sindicales.

El Gobierno de la Comunidad de Madrid afirmaba que existía un interés por su parte, compartido con sus empleados públicos, de adoptar los instrumentos normativos necesarios para posibilitar la concesión de este tipo de permisos, pero que para ello resultaba necesario modificar los correspondientes instrumentos convencionales vigentes en materia de licencias y permisos, lo cual requería alcanzar un previo acuerdo con las organizaciones sindicales legitimadas para ello y que se continuarían adoptando todas las medidas precisas para lograrlo.

Esta Institución, coincidiendo en la misma finalidad, está interesada en que se logre una solución definitiva a este problema, como ya se ha hecho efectivo respecto al personal funcionario docente de niveles no universitarios al servicio de la misma comunidad, a través del Acuerdo Sectorial suscrito en fecha 28 de abril de 2008, para el período 2006-2009 (08000060).

Es oportuno traer a colación la sugerencia, de la que se dio razón en el informe parlamentario anterior, sobre la solicitud de movilidad de una trabajadora, personal laboral del Ministerio de Defensa, para poder adaptar su turno de trabajo y hacer efectiva la conciliación de su vida familiar y laboral.

Del informe remitido por el citado departamento, en relación con esta sugerencia, se desprende la no aceptación de la misma, ya que, si bien el Servicio de Prevención y Salud Laboral estimó que debía protegerse el estado de salud de la trabajadora, evitando que permaneciera mucho tiempo en bipedestación y manejara carga en esta posición, se informó desfavorablemente un cambio de puesto y favorablemente una adecuación de sus tareas en el sentido indicado, siendo, por tanto, la citada resolución estimatoria de una adecuación de tareas, pero en su mismo puesto de trabajo (06018058).

Por último, tras una larga tramitación con el Ayuntamiento de Torrevieja (Alicante) sobre actuaciones en materia de personal a su servicio, esta Institución entendió que la cobertura reglamentaria de las plazas de las diferentes categorías profesionales, sobre las que se había venido tratando, seguiría su encauzamiento correspondiente a través de los procedimientos selectivos previstos o anunciados por esa Entidad local.

Sin perjuicio, en su caso, de un seguimiento posterior del desarrollo de los mismos, resulta necesario analizar la información facilitada sobre la cobertura de los puestos y la situación de la contratación del personal del denominado Equipo Verde. En ese sentido

se han reiterado al Ayuntamiento las consideraciones que ya se le habían trasladado en relación con dicho colectivo.

A juicio de la citada Administración local, se debía tener en cuenta que, por las especiales características de las plazas y por el esfuerzo realizado para la formación de los miembros del equipo y los buenos resultados laborales obtenidos por estos empleados, no sería conveniente la convocatoria de la totalidad de las plazas, si bien, según se expresaba, el interés manifestado por el personal del Equipo Verde en la realización de las pruebas, era obvio, puesto que de 144 instancias presentadas, 47 correspondían a ese colectivo.

De la información suministrada por el Ayuntamiento se podía deducir que la cobertura inicial, en el año 1999, de la plantilla de este personal, compuesta por 110 plazas de peones y 10 plazas de encargados, se había efectuado por el sistema de oposición libre, a través de sucesivas convocatorias de pruebas selectivas para la suscripción de contratos de interinidad.

Así, la situación de hecho de las contrataciones laborales de este específico personal pasa por la acumulación de un largo período de tiempo, al amparo de un primer contrato laboral temporal de interinidad, que se debe deducir originario y cuya vigencia se habría prolongado en el tiempo hasta la actualidad.

Sobre esta base, debía considerarse que operaría el propósito del Ayuntamiento de cubrir, únicamente, siete plazas de este colectivo, para proceder después a la convocatoria paulatina, sin otra especificación, del resto de las plazas.

No obstante, aun valorando positivamente que se convoque el referido proceso selectivo, esta medida no parece suficiente y, además, carece de la debida concreción, puesto que el número de plazas que se ofrecen resulta muy escaso en proporción a los puestos que componen la plantilla, a lo que se suma que no se realiza ninguna previsión temporal sobre la nueva convocatoria, ni sobre el número de plazas afectas a la misma, a fin de dotarles de la necesaria seguridad jurídica y cobertura, conforme al procedimiento legalmente establecido, con carácter fijo o en propiedad.

Por añadidura, se hacía alusión a la necesidad de contar en la prestación del servicio público encomendado con el equipo de trabajo que componía la plantilla inicialmente prevista, puesto que se admitía la existencia de unas necesidades en la atención a los ciudadanos, cada vez mayores, que debía cubrir el municipio.

Centrada la materia en la situación legal de las citadas contrataciones en régimen de interinidad y en la cobertura de estas plazas, una vez que se accedió a través de un proceso selectivo, mediante oposición libre, el problema estriba en el análisis y valoración de la permanencia en el puesto en régimen temporal, en tanto no se procediera a su cobertura por los titulares con carácter fijo o en propiedad.

Acerca del mantenimiento en el tiempo de esa modalidad temporal en la contratación, el Tribunal Supremo ha declarado, en Sentencia de 21 de junio de 1993, que el artículo 15.1.c) del Estatuto de los Trabajadores y el artículo 4.1 del Real Decreto 2104/1984 y, por ende, el Real Decreto 2720/1998, deben ser interpretados en el sentido de que en ellos se incluyen y comprenden los contratos de interinidad concertados por las administraciones públicas, a fin de ocupar provisionalmente plazas o puestos vacantes, en tanto no sean

designadas oficialmente las personas que han de ostentar la titularidad, por los cauces legalmente establecidos al efecto.

O dicho de otra manera, el límite temporal directo de vigencia del contrato es impropio de la relación de interinidad (Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de septiembre de 1993).

Esta doctrina ha sido posteriormente seguida por el alto tribunal en Sentencia de 16 de mayo de 2005, donde se expresan las diferentes posiciones adoptadas históricamente respecto a esta vinculación y su doctrina que se resume al expresar: "… el contrato de interinidad para cubrir una plaza pendiente de cobertura reglamentaria se configura como una relación jurídico-laboral que, en su momento, fue configurada como sujeta a condición resolutoria y, en la actualidad, se perfila más bien como un contrato laboral a término, que se cumple, precisamente, al cubrirse en propiedad dicha plaza…".

Llegados a este punto, se advertía por esta Institución que son varias las razones que, sin perjuicio de lo anterior, avalaban que se diera prioridad a la convocatoria de las restantes plazas de la plantilla de trabajadores del denominado Equipo Verde.

Las normas sobre creación y dotación de plazas en las distintas administraciones públicas y sobre la provisión de vacantes tienen en cuenta varias finalidades e intereses constitucionalmente reconocidos:

De una parte, el interés de los ciudadanos en el acceso al empleo público conforme al principio de igualdad de oportunidades, lo que conlleva la necesidad de convocar las vacantes disponibles con las exigencias apuntadas.

De otra, un interés público en el control del empleo en las diversas administraciones, en el que participa también la Administración local, aun cuando ello comporte, como no podía ser de otra manera, su conformidad con las previsiones presupuestarias, así como la provisión de estas plazas de acuerdo con los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, expresión de la garantía establecida en los artículos 14 y 23.2 en relación con el 103.3 de la Constitución, así como con el de publicidad, a través del procedimiento selectivo correspondiente para la cobertura reglamentaria en propiedad o con carácter laboral fijo.

Todo ello sobre la base de que la situación normal y deseable es que la cobertura de los puestos de trabajo en una Administración se realice mediante la ocupación en propiedad de los mismos, resultando especial la provisionalidad de esa cobertura y excepcional la prolongación durante largo tiempo de esta situación de interinidad, lo que se traduce en la necesidad de garantizar la aplicación del principio de buena administración, o buen funcionamiento de la Administración pública, cuyo mandato imperativo se fija en el artículo 103.1 de la Constitución, en cuanto que debe servir los intereses generales de la forma más eficiente posible, con sometimiento a la ley.

A este fin, se requiere, a nuestro juicio, que la estructura orgánica de personal se encuentre con los puestos de trabajo cubiertos, mayoritariamente o en su totalidad, por los titulares, ya sea en propiedad o con carácter laboral fijo, puesto que la atención al servicio público encomendado al Ayuntamiento debe mantener un adecuado equilibrio entre una dotación suficiente de efectivos y las necesidades a cubrir y, existiendo éstas y visto su incremento en el municipio de Torrevieja, cobra más fuerza, si cabe, la necesidad de que esa cobertura se efectúe mediante los titulares reglamentarios, salvo que por

alguna otra razón se estimara que sobraba alguno de esos puestos de trabajo, en cuyo caso procedería su amortización.

En esta línea de actuación, se recordó también, en su momento, al Ayuntamiento que el apartado cuarto del artículo 18 de la Ley 30/1984, de Medidas para la reforma de la función pública, hoy derogado por la Ley 7/2007, de 12 de abril, por la que se aprueba el Estatuto básico del empleado público, ya ponía de manifiesto que las necesidades de recursos humanos de las administraciones públicas, con asignación presupuestaria, que no puedan ser cubiertas con los efectivos de personal existentes serán objeto de oferta de empleo público.

La citada Ley 7/2007 establece en su artículo 70 que las necesidades de recursos humanos, con asignación presupuestaria, que deban proveerse mediante la incorporación de personal de nuevo ingreso, serán objeto de la oferta de empleo público, o a través de otro instrumento similar de gestión de la provisión de las necesidades de personal, lo que comporta la obligación de convocar los correspondientes procesos selectivos para las plazas comprometidas y hasta un 10 por ciento adicional, fijando el plazo máximo para la convocatoria de los mismos.

Sobre este aspecto, se resaltó que es la oferta de empleo público el medio que la ley pone a disposición de la Administración pública para la comunicación externa de las plazas que precisa cubrir para el cumplimiento de las actividades y la prestación de los servicios públicos que tiene encomendados, sin que la potestad de autoorganización reconocida a la Administración pueda amparar el mantenimiento de una provisionalidad en el empleo durante un largo período, como es el caso, sin dotarla de una cobertura con la necesaria definición y estabilidad y, por tanto, de una mayor seguridad jurídica, al amparo del apartado tercero del artículo 9 de la Constitución, salvo que exista una reserva del puesto, y, como es claro, garantizando la aplicación de los principios constitucionales de acceso al empleo público.

Cuanto antecede determinó la formulación de una recomendación al Ayuntamiento de Torrevieja, a fin de que se adoptaran, a la mayor brevedad, todas aquellas medidas que conllevaran la inclusión de la totalidad o del mayor número de puestos de trabajo que resultase posible, de los que integran la plantilla del denominado Equipo Verde, que estuvieran cubiertos en régimen de interinidad, en la correspondiente oferta de empleo público y la aprobación de las bases de la convocatoria de selección correspondiente, conforme a los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad que contemplan los artículos 14 y 23.2, en relación con el artículo 103.3 de nuestra norma suprema, así como al de publicidad, en el ejercicio de las potestades organizativas atribuidas a esa Administración local en el artículo 4.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, y del principio de eficacia contemplado en el 103.1 de la Constitución.

De la respuesta del señalado Ayuntamiento se desprende la aceptación de la recomendación, de tal manera que, según se informa, entre las prioridades de su acción de gobierno se encontraría la de establecer las directrices para acabar con la precariedad laboral en todos los puestos de trabajo, incluidos los de la Brigada Verde, con el objetivo de que, a finales del año 2009 o principios de 2010 se hubieran finalizado los procedimientos para cubrir las plazas vacantes, a la vez que se adelantaba el inicio de la tramitación de un

plan integral de modernización y calidad, entre cuyos objetivos figuraba la finalización de la precariedad laboral para abordar la evaluación del desempeño y la progresión de la carrera profesional.

Sin perjuicio de todo lo anterior, esta Institución debe dejar constancia de las dificultades encontradas en el desarrollo de las investigaciones llevadas a cabo con el Ayuntamiento de Torrevieja, dada la vaguedad de las respuestas remitidas, carentes de la necesaria concreción y certeza, aun cuando se le hayan solicitado reiteradamente aclaraciones, principalmente, respecto a la situación de la plantilla del Equipo Verde y a las soluciones previstas para poner fin a la interinidad de sus contrataciones (05012677).

17.9. Clases pasivas

Sigue abierta la investigación iniciada con el Ministerio de la Presidencia con el objetivo de lograr la aproximación, hasta la total equiparación, entre el Régimen Especial de Clases Pasivas y el Régimen General de la Seguridad Social, en la aportación que deben realizar los funcionarios pensionistas cuando adquieren las medicinas que les son prescritas. En el último informe recibido se pusieron de manifiesto los reparos del Ministerio de Economía y Hacienda para aprobar esta reforma, debido al incremento del coste económico que la medida supone. No obstante, las distintas Mutualidades (Muface, Mugeju e Isfas) se muestran favorables bien a reducir hasta un 15 por ciento la cuantía del porcentaje, o bien a acordar la gratuidad de los medicamentos, y, en este sentido, se ha elaborado un proyecto conjunto de real decreto para las tres mutualidades (08013826 y otras).

También se ha actuado en relación con la tramitación del proyecto de Real Decreto sobre prestaciones complementarias a los funcionarios de cuerpos y escalas de organismos autónomos de la Administración General del Estado incluidos en el Régimen de Seguridad Social durante la situación de incapacidad temporal. Lamentablemente el Ministerio de Economía y Hacienda ha informado desfavorablemente el referido proyecto, por lo que, al ser imprescindible la aprobación de ese ministerio, en virtud de lo dispuesto en el artículo 66.2 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, no se ha podido elevar al Consejo de Ministros para su aprobación definitiva (0411618).

Muface

Por lo que respecta a la prestaciones sanitarias, ha comparecido un funcionario, mutualista de Muface y asegurado en la compañía ASISA, mostrando su preocupación por el hecho de que en la localidad de Utiel (Valencia) donde vive, no disponen de los servicios mínimos sanitarios que exige la citada Mutualidad a las compañías privadas.

Muface ha expresado a esta Institución que, cuando un mutualista al que se le ha prestado asistencia de urgencia a través de los Centros de Atención Primaria o Consultorios dependientes de la Consejería de Sanidad, recibe carta de pago por esta asistencia sanitaria, tiene derecho a que la entidad de seguro de asistencia a la que esté

adscrito, asuma los gastos ocasionados, siendo el propio interesado quien reclama el abono de la correspondiente factura a la entidad, realizando ésta el pago a la Consejería de Sanidad del importe de la prestación, o si el mutualista la ha abonado previamente, reintegrándole el importe correspondiente.

Se significa que, a pesar de los esfuerzos realizados por las mutualidades para llegar a un acuerdo con la Consejería de Sanidad de la Generalitat Valenciana, no ha sido posible alcanzar un pacto para prorrogar el convenio de colaboración suscrito en el año 2002.

No obstante, se indica que Muface garantiza a los mutualistas, residentes o desplazados, del municipio de Utiel, que han optado por recibir asistencia sanitaria a través de entidades privadas, la asistencia que se establece en el concierto (08014890).

Un ciudadano, actuando en nombre de distintas organizaciones sindicales que representan a funcionarios pertenecientes a las Comisarías de Policía de Algeciras, de La Línea de la Concepción, así como de los Juzgados del Campo de Gibraltar y a funcionarios de prisiones que prestan servicios en dicho ámbito territorial, mostró su disconformidad con el sistema sanitario gestionado por Muface y MUGEJU, al considerar que las aseguradoras médicas no disponen de los medios necesarios para facilitar a estos funcionarios un servicio integral, completo y eficaz de atención sanitaria.

Informan los interesados de que son numerosas las dificultades que encuentran, para que las compañías médicas privadas se hagan cargo de los costes que surgen, como consecuencia de atenciones sanitarias de urgencias recibidas en centros hospitalarios de la Seguridad Social.

Esta Institución formuló una recomendación a la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia, solicitando que se adoptasen las medidas necesarias para que las prestaciones de los servicios de asistencia sanitaria de los mutualistas y beneficiarios de Muface en el Campo de Gibraltar sean reales y efectivas, teniendo en cuenta que un ajustado cumplimiento de los fines del mutualismo administrativo, en cuanto a la protección de la contingencia de asistencia sanitaria, debe cohonestarse con la finalidad primordial del Sistema Nacional de Salud, consistente en una organización adecuada para prestar una atención integral a la salud de todos los ciudadanos, comprensiva tanto de la promoción de la salud y de la prevención de la enfermedad, como de la curación y rehabilitación.

Se ha informado al Defensor del Pueblo de que el problema podría resolverse con la apertura de un hospital en la zona indicada, por lo que se ha considerado aceptada la recomendación, pero se ha solicitado a la Administración que comunique el tiempo previsible para la entrada en funcionamiento de estos centros y las estimaciones sobre si, de esta forma, se podrán cubrir las necesidades de los mutualistas o beneficiarios de MUGEJU y de Muface en el citado marco territorial (08002612).

18. ACCIÓN Y PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

18.1. Procedimiento administrativo

La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común regula los principios de la potestad administrativa sancionadora y del procedimiento sancionador, entre los que se establece la presunción de inocencia lo que supedita la imposición de sanciones a la prueba del hecho constitutivo de la correspondiente infracción, principios que no siempre son respetados en la tramitación de los procedimientos que, no obstante, culminan con una sanción.

Así, la Consejería de Sanidad y Consumo de la Junta de Extremadura impuso una sanción por la comisión de una infracción administrativa en materia de defensa de salud pública, al haber recibido una denuncia por el ejercicio de venta ambulante de leche litrada o granel sin cumplir con los requisitos exigidos legalmente para ello. La sanción tenía su base en la denuncia de un vecino ante la Guardia Civil, que no constató la veracidad de los hechos alegados y sin embargo dio curso a la denuncia que terminó en sanción.

La mencionada Consejería de Sanidad y Dependencia de la Junta de Extremadura comunicó que los hechos denunciados en la diligencia realizada por la Guardia Civil constituían una infracción a la normativa vigente en ese momento y que en la documentación obrante no se encontraba prueba objetiva de que estos hechos fueran constatados por aquélla o por otro órgano administrativo en el ejercicio de sus competencias, aunque así se refería en la resolución dictada por la autoridad competente.

Del mismo modo indicaba que se desconocía si la denuncia enviada por la Guardia Civil a la Sección de Procedimiento de la Unidad Periférica de dicha Consejería en Badajoz, se refería a hechos constatados o sólo a la declaración formulada por un particular. Consideraban, sin embargo, el carácter probatorio de la denuncia que inició el expediente de conformidad con lo establecido en el artículo 137.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

A pesar de haber concedido carácter probatorio a la denuncia, no estaba claro si la misma provenía de un particular, en cuyo caso carecía del valor probatorio de los documentos públicos referidos en el citado precepto, suscritos por funcionario y siempre relativos a hechos constatados por el mismo, por lo que se solicitó a la Consejería de Sanidad y Dependencia de la Junta de Extremadura copia del acta de inspección de la Guardia Civil, en la que se constatan los hechos alegados que servían de base a la sanción impuesta.

Así las cosas la Consejería de Sanidad y Dependencia de la Junta de Extremadura comunicó que, a la vista de las consideraciones señaladas, se había procedido a la revisión del expediente, acordando revocar la resolución de 17 de abril de 2006, en la que se imponía a la interesada una sanción de multa de 200 euros, dada la insuficiencia probatoria de los hechos denunciados, disponiéndose el consiguiente archivo de las actuaciones (07018171).

En otro orden de cosas, hay que hacer referencia a la no aceptación de la sugerencia formulada a la Consejería de Sanidad de la Junta de Castilla y León, de que iniciara de oficio un procedimiento de responsabilidad por daños originados en la intervención de mercancía perecedera a una empresa, sin la existencia de procedimiento administrativo.

Esta Institución entendió que había que tener en cuenta que el artículo 72 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, dispone que las medidas provisionales deben ser confirmadas, modificadas o levantadas en el acuerdo de iniciación del procedimiento que ha de efectuarse dentro de los 15 días a su adopción. En todo caso, las medidas quedan sin efecto si no se inicia el procedimiento en dicho plazo, o cuando el acuerdo de iniciación no contenga un pronunciamiento expreso acerca de las mismas.

Nuevamente, la Administración entendió que no procedía la valoración del asunto y la medida cautelar de inmovilización adoptada, debía ser soportada por el interesado al estar en poder de mercancía irregular, al objeto de que ésta no se librara para el consumo humano, a la vez que para servir de medio de prueba de los hechos imputados en los procedimientos sancionadores.

Igualmente consideró que las inhibiciones que se practicaron a favor de otras comunidades autónomas fueran correctas, manteniendo la medida cautelar hasta que se tuvo conocimiento de la finalización de los procedimientos iniciados contra los fabricantes.

Dado que lo que se produjo fue la iniciación de oficio de un procedimiento de revisión de actos nulos, hay que entender desestimada la sugerencia que esta Institución formuló. Este procedimiento concluyó desestimatoriamente por Resolución de 5 de diciembre de 2007, confirmada por Orden de 15 de abril de 2008, sobre la base del dictamen emitido al respecto por el Consejo Consultivo de Castilla y León. Esta Institución elevó el problema a la Presidencia de la Junta de Castilla y León, que reiteró la información manifestada por la Consejería de Sanidad (0218561).

Los firmantes de una queja mostraron su disconformidad con la Consejería de Comercio, Industria y Energía del Gobierno de las Illes Balears y, entre otras cuestiones, exponían que desde dicha Administración no se había dado respuesta al fondo de una serie de escritos dirigidos por ellos al Gobierno balear en relación con unas canteras sitas en Son Corp y Son Corpet, ambas en el término municipal de Sineu. Desde el Defensor del Pueblo se realizó una sugerencia para que se diera respuesta expresa e inmediata a lo solicitado por los interesados, habiendo el Gobierno balear comunicado a la Institución que no era posible cumplir con el contenido de la sugerencia, al encontrarse el asunto objeto de la queja pendiente de resolución de dos recursos por parte de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Baleares (07014741).

18.2. Responsabilidad patrimonial

Siguen siendo muy numerosas las quejas cuyo fundamento es el retraso excesivo en resolver y, en consecuencia, el incumplimiento reiterado de los plazos establecidos para

la tramitación de este tipo de expedientes, lo que supone un difícil obstáculo para el ejercicio del derecho que la Constitución reconoce a los administrados a ser indemnizados por las lesiones sufridas en sus bienes y derechos, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos, salvo en los casos de fuerza mayor (artículo 106.2 CE).

De entre las administraciones con un mayor volumen de reclamaciones de este tipo, hay que empezar por citar al Ministerio de Fomento. Para ello, tomaremos como punto de partida la tramitación de las quejas de varios vecinos de Vigo que habían reclamado, a principios de 2006, por los daños ocasionados a sus viviendas como consecuencia de la ejecución de las obras del segundo cinturón de circunvalación de la ciudad, sin que a pesar del tiempo transcurrido se hubiesen resuelto sus expedientes.

La tramitación de esta queja concluyó mediante escrito de esta Institución poniendo de manifiesto la anomalía que suponía que tras más de tres años de tramitación los seis expedientes siguiesen sin resolver, y anunciando la intención de consignar este asunto en el presente informe, reiterando referencias anteriores a la generalizada tardanza en la resolución de los expedientes de responsabilidad patrimonial tramitados en el citado ministerio.

Dicho escrito fue objetado por la Secretaría General Técnica del Departamento por disconformidad con la conclusión de esta Institución, pues entendían que no se podía generalizar a partir de los seis casos objeto de la queja, lo que dio pie a una nueva intervención ante el citado órgano directivo, a quien se puso de manifiesto que la conclusión extraída por esta Institución no había sido adoptada teniendo en cuenta exclusivamente esos seis expedientes, sino que se basaba en los resultados obtenidos durante la tramitación de muy numerosas quejas a lo largo de los últimos años, de los que se ha venido dejando constancia en anteriores informes anuales.

Sin ánimo de ser exhaustivos, se citaba el Informe correspondiente a 2005, en el que se ponía de relieve, como en los de años anteriores, el retraso excesivo en resolver este tipo de expedientes por el incumplimiento sistemático de los plazos establecidos al efecto, y se citaban como ejemplo, entre otros, los numerosos casos planteados por reclamaciones derivadas de los daños producidos a consecuencia de accidentes sufridos en la red viaria de titularidad estatal, que habían dado lugar a las correspondientes quejas ante esta Institución.

En dicho informe, se hacía historia de las numerosas comunicaciones cursadas entre esta Institución y el Ministerio de Fomento a lo largo del año 2002 y de los anteriores, que culminaron con una reunión con la propia Secretaría General Técnica del Departamento, para tratar los problemas puestos de manifiesto en las quejas que entonces teníamos pendientes, todas ellas correspondientes a expedientes sin resolver tras, al menos, más de 2 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, lo que incidía asimismo en el incremento de las cuantías solicitadas como indemnización, mientras que la plantilla de personal y los medios de apoyo informáticos habían crecido en muy inferior proporción.

Según dicha información, se habían adoptado en los dos años anteriores determinadas medidas para paliar el déficit de medios personales, 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 6 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, a pesar de todo ello, que como se ha dicho correspondía a actuaciones llevadas a cabo en el año 2002, en el Informe a las Cortes Generales del año 2005 teníamos que volver a hacer constar que se habían 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 decidió reiterar la mención a la generalizada tardanza en la resolución de los expedientes de reclamación por responsabilidad patrimonial, puesta ya de manifiesto en anteriores informes.

Como ejemplo del estado de situación denunciado, se hacía referencia a la contestación recibida de la Secretaría General Técnica del Ministerio tratando de explicar el porqué de la falta de resolución de un expediente iniciado en el año 2000, en la 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", todo lo cual, unido a los posteriores trámites de pago de la indemnización, si la resolución era

estimatoria, llevaba a unas previsiones de finalización del expediente de más de cinco años desde su iniciación.

Como justificación, se reiteraban los argumentos, ya expuestos en oportunidades anteriores en relación con otras quejas similares, sobre el ajuste progresivo del modelo organizativo y funcional vigente al incremento del número de expedientes que se producía anualmente (un 15 por ciento acumulativo), lo que había requerido un estudio detenido tanto del balance de situación como de carácter prospectivo, a la vista del cual se adoptarían las necesarias medidas transformadoras, de las que se decía literalmente que su "preparación y puesta en práctica no puede desafortunadamente tener repercusiones inmediatas".

Y en esa línea, se insistía en reiterar, una vez más, que ya se habían introducido 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 de Gobierno, cuyos resultados estaban siendo objeto de examen y valoración para extraer las conclusiones oportunas que permitiesen avanzar en el nuevo modelo, y completarlo con un repertorio de medidas simplificadoras, utilizando al respecto cuantas posibilidades ofrecían las nuevas técnicas informáticas.

Finalmente, se aludía 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 seguidas paralelamente, 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 prolongaba "fatalmente" la duración de la tramitación de los expedientes.

Pues bien, durante los años 2006, 2007 y 2008 se han seguido recibiendo quejas poniendo de relieve una, a todas luces excesiva, dilación en la resolución de determinados expedientes y un evidente incumplimiento de los plazos máximos para resolver, establecidos en el Reglamento de los procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial aprobado por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo.

Sirvan, como ejemplo, los seis expedientes a que se aludía al comienzo del epígrafe, iniciados todos ellos a principios de 2006, de los cuales únicamente se ha resuelto uno y eso tras casi tres años de tramitación (08012855).

Lo mismo sucede en el expediente iniciado mediante reclamación presentada con fecha 31 de mayo de 2004 ante la Secretaría de Estado de Infraestructuras, por responsabilidad patrimonial derivada de los daños producidos en una propiedad como consecuencia de los movimientos de tierra ejecutados por las obras para la construcción de la línea ferroviaria de alta velocidad "Eje Atlántico, adecuación y modernización en la línea entre los PP. KK. 80/900 y 92/000, tramo Osebe-Santiago".

Sobre el particular, la citada Secretaría de Estado nos informó de que, con fecha 15 de junio de 2004, la Subdirección General de Construcción de la Dirección General de Ferrocarriles había reconocido el derecho del reclamante a percibir la cantidad de 2.563,60 euros, por los perjuicios patrimoniales sufridos, pero que no se había procedido al pago porque el expediente fue enviado al archivo histórico por un error en la tramitación.

El informe concluía afirmando que, tras detectarse el error a raíz de nuestra queja, se había reanudado de nuevo el expediente, con carácter de máxima urgencia, para abonar al interesado el importe que se le adeudaba, lo que aún no se ha hecho según nos ha comunicado el propio interesado, razón por la que se ha solicitado otro informe sobre las causas del nuevo retraso en el pago de la indemnización y, en su caso, sobre las previsiones para el abono definitivo de la misma. Dicho informe se encuentra pendiente de recibir (07017892).

La Dirección General de Carreteras del propio Ministerio de Fomento fue la destinataria de una queja por la tardanza en la resolución de una reclamación por responsabilidad patrimonial, derivada de los perjuicios ocasionados en la explotación de un restaurante sito en el término municipal de Caldas de Malavella (Girona), a consecuencia de las obras llevadas a cabo en dicho entorno que dieron lugar al corte de la antigua nacional II, impidiendo el acceso al negocio del reclamante y obligándole al cierre del mismo.

Sobre esta queja se recibió un primer informe de la Jefatura de la Demarcación de Carreteras del Estado en Cataluña, diciendo que el expediente se encontraba tramitándose por la Secretaría General Técnica del Ministerio, estando pendientes de que se nos informe acerca de los trámites llevados a cabo, y las fechas de los mismos, desde que el interesado presentó su reclamación inicial, el día 13 de agosto de 2007, y sobre las previsiones de su resolución definitiva (08001426).

También se encuentra pendiente de una ampliación de datos solicitada al interesado la tramitación de una queja, por el retraso en la resolución de una reclamación presentada contra AENA en febrero de 2007 por los perjuicios ocasionados por la construcción de una nueva pista en el aeropuerto de Barajas (08023674).

Con estos antecedentes, aprovechando la ocasión brindada por el escrito de objeciones recibido de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Fomento, a que antes se ha hecho alusión, y al objeto de comprobar la eficacia de las medidas de agilización anunciadas en los informes de los que también se ha hecho mención, esta Institución ha resuelto solicitar un informe complementario acerca del número de expedientes de responsabilidad patrimonial tramitados por el citado ministerio en los tres últimos años, incluyendo los plazos de resolución de los mismos, respuesta de la que se dará debida cuenta en ulteriores informes.

Por otro lado en el período a que se refiere este informe se han tratado otros asuntos relativos a demoras, dilaciones y retrasos en la tramitación de expedientes de responsabilidad patrimonial por parte de organismos y entidades pertenecientes a la Administración General del Estado.

Así, por ejemplo, la Confederación Hidrográfica del Ebro, ante quien se tramitó una queja por la demora en la resolución de una reclamación por responsabilidad patrimonial, derivada de los daños producidos en un terreno por una avenida de agua, que fue presentada el 11 de octubre de 2006 y no se resolvió hasta el 13 de marzo de 2008, esto es, 18 meses después de su iniciación (07014715).

Ante la propia Confederación Hidrográfica del Ebro se encuentra en tramitación otra queja por el retraso en el pago de las indemnizaciones por responsabilidad patrimonial

derivadas de los daños producidos por la rotura del Canal Imperial de Aragón producida el 7 de septiembre de 2004. Al respecto, en un informe de 11 de noviembre de 2008, la citada Confederación, tras admitir la obligación de pago de las indemnizaciones que han sido reconocidas incluso por sentencias firmes, dice que "cabe esperar una solución de la problemática, aunque no de forma inmediata", razón por la que esta Institución se ha visto en la obligación de solicitar un nuevo informe sobre las previsiones ciertas en relación con el pago de las indemnizaciones debidas (08021552).

Asimismo una Confederación Hidrográfica, esta vez la del Tajo, aparecía como responsable de la tardanza en la tramitación del expediente de responsabilidad patrimonial, derivada de los daños ocasionados a determinadas fincas del término municipal de Belvís de la Jara (Toledo) a consecuencia de las lluvias habidas el 22 de octubre de 2006. Este expediente sigue sin resolver según el informe recibido de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino (08012022).

Por su parte, una reclamación de responsabilidad patrimonial contra el entonces Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales por el retraso en desarrollar la Ley de Familias Numerosas, en lo referente al reconocimiento del derecho a una bonificación en la cuota de la Seguridad Social por la contratación de cuidadores, presentada el 28 de noviembre de 2005, fue resuelta por el Ministerio de la Presidencia con fecha 18 de abril de 2008 (07020697).

Diversas empresas de restauración presentaron quejas por la falta de resolución de sus reclamaciones ante el entonces Ministerio de Sanidad y Consumo, por responsabilidad patrimonial derivada de los daños y perjuicios sufridos a raíz de la entrada en vigor 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.

Según el informe recibido de la Secretaría General Técnica del Ministerio en cuestión, las reclamaciones tuvieron entrada en el registro el 28 de diciembre de 2006, e instruido el expediente se dio trámite de audiencia el 3 de julio de 2007 y hasta el 20 de febrero de 2008 no se elaboró la correspondiente propuesta de resolución que, una vez informada por la Abogacía del Estado, se remitió el 12 de mayo de 2008 para su preceptivo dictamen al Consejo de Estado.

Los motivos del retraso que se alegan son "el elevado número de expedientes de responsabilidad patrimonial tramitados" y "la especial complejidad de la instrucción de estos expedientes", lo que según el informe recibido "hace difícil el cumplimiento de los plazos establecidos" (08008067, 08008072 y 08008081).

Ante la Gerencia del Patrimonio Nacional se tramitó la queja por el retraso en el pago de la indemnización, reconocida a raíz de una reclamación por daños sufridos con ocasión de una visita al Palacio Real de La Granja. La reclamación fue presentada el 14 de octubre de 2006, y la indemnización no fue abonada hasta el 29 de octubre de 2008 (08013966).

En el ámbito de la Administración autonómica, el grueso de las quejas recibidas se refiere a presuntos casos de mala práctica sanitaria, y también el objeto de admisión de

las mismas suele ser la excesiva duración del procedimiento hasta que las reclamaciones se resuelven.

Ya en el informe del año pasado se dejaba constancia de diversas quejas ante la Administración autonómica madrileña, de cuya tramitación se deducía que, entre otras causas, una de las razones de la excesiva tardanza en la resolución de este tipo de expedientes se encontraba en el trámite de remisión al Consejo de Estado para su preceptivo dictamen.

Así, cabe citar la queja en relación con un expediente de responsabilidad patrimonial derivada de la asistencia sanitaria prestada en el Centro de Salud de Embajadores y posteriormente en la Fundación Jiménez Díaz, ambos centros de Madrid, iniciado en mayo de 2005 y no resuelto hasta el 3 de octubre de 2008 (07013090).

La misma causa de la demora en resolver concurría en la queja por una reclamación por los daños producidos a raíz de una intervención quirúrgica en el hospital La Princesa de Madrid, llevada a cabo en la Semana Santa de 2003, a consecuencia de la cual el interesado quedó prácticamente ciego, que no se resolvió hasta el 10 de diciembre de 2008 (06034543).

Con todo, la queja más significativa ha sido la tramitada en relación con un expediente por responsabilidad patrimonial iniciado ante el Servicio Madrileño de Salud, por los daños inferidos a un paciente a raíz de una intervención quirúrgica llevada a cabo, también, en el hospital La Princesa. Dicho expediente se inició mediante reclamación de 1 de junio de 2005, y más de dos años después se nos informó por la Consejería de Sanidad de su traslado a la entonces Vicepresidencia Primera del Gobierno de la Comunidad de Madrid, mediante escrito de 27 de agosto de 2007, para su remisión al Consejo de Estado para su preceptivo dictamen, conforme a lo establecido en el artículo 12 del Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de responsabilidad patrimonial.

Transcurridos algo más de diez meses sin que se hubiera solicitado en ese plazo el dictamen del Consejo de Estado, el expediente fue devuelto el 8 de agosto de 2008 a la Consejería de Sanidad para que, de acuerdo con la disposición transitoria única de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, reguladora del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, se solicitara el dictamen de este último órgano a partir del 1 de septiembre siguiente.

Entre las razones alegadas para justificar el hecho de que el expediente en cuestión hubiese pasado prácticamente un año con la tramitación paralizada y aún se encontrase pendiente del informe del órgano consultivo, la Vicepresidencia de la Comunidad de Madrid señalaba que, debido a las transferencias efectuadas en los últimos años por la Administración General del Estado a favor de la Comunidad de Madrid en materia de educación y principalmente de sanidad, el número de solicitudes de indemnización por daños y perjuicios ocasionados por los servicios públicos dirigidas a esa Administración autonómica se había multiplicado considerablemente, sin que ese incremento del volumen de expedientes pudiera ser asumido, en un inicio, de forma adecuada por los efectivos existentes, lo que provocó una cierta acumulación de expedientes y el consiguiente retraso en su tramitación.

El informe recibido continuaba diciendo que, una vez detectada la insuficiencia de medios materiales y personales, se había ampliado la dotación existente para poder dar respuesta a las nuevas necesidades planteadas.

En segundo lugar, se alegaba que, siendo conscientes del incremento del número de expedientes de responsabilidad patrimonial y su constante tendencia al alza, se había decidido adoptar determinadas medidas normativas para agilizar la emisión del preceptivo dictamen.

La primera medida adoptada en este sentido fue la atribución de la competencia para emitir dictamen en aquellos procedimientos de responsabilidad patrimonial de cuantía no superior a 150.000 euros y en los de cuantía indeterminada a la Dirección General de los Servicios Jurídicos, previsión ésta recogida en la Ley 4/2006, de 22 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas, por la que se modificaba la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid.

Posteriormente, la Asamblea de Madrid aprobó la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, reguladora del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, que en su artículo 13.1.f) atribuye a este órgano el dictamen de los expedientes de reclamaciones de responsabilidad patrimonial cuando la cantidad reclamada sea igual o superior a 15.000 euros o cuando la cuantía sea indeterminada, por lo que los de cuantía inferior podrían resolverse por la unidad competente sin necesidad de dictamen previo alguno.

Todos estos cambios normativos dieron lugar a un proceso de revisión y análisis de todos los expedientes pendientes para decidir en función de su cuantía la necesidad o no del dictamen del Consejo Consultivo, proceso que dio lugar a la paralización momentánea de todos los expedientes en trámite, entre ellos el que dio lugar a esta queja que por el momento sigue pendiente de resolver (06033685).

En este mismo grupo de quejas se puede incluir la relativa a la reclamación presentada ante el Servicio Madrileño de Salud con fecha 18 de agosto de 2006 por responsabilidad patrimonial, derivada de los perjuicios ocasionados por la actuación de un médico de atención primaria del Centro de Salud de Cenicientos (Madrid), al redactar un informe de forma tal que posteriormente le fue denegada una ayuda de la Consejería de Familia y Asuntos Sociales de la Comunidad de Madrid.

La queja se concluyó una vez que se nos informó de que por la Dirección General del Servicio Madrileño de Salud, como órgano instructor, se había remitido a los Servicios Jurídicos de la Consejería de Sanidad, con fecha 10 de marzo de 2008, y a los efectos de la emisión del preceptivo informe, la propuesta de resolución estimando la reclamación de daños y perjuicios presentada por el interesado (07020227).

Siguiendo en el ámbito de la Administración sanitaria, en este caso la de Galicia, se tramitó una queja ante la Consejería de Sanidad relativa a un expediente iniciado mediante reclamación de 31 de octubre de 2006, por hechos acaecidos en 2005, que se encuentra aún en tramitación y ni siquiera existen previsiones ciertas de cuándo se resolverá, teniendo en cuenta que en la actualidad se encuentra pendiente de que se formalice la propuesta de resolución que habrá de ser remitida al Consejo Consultivo de Galicia con carácter previo a su resolución definitiva (08002328).

La misma Consejería de Sanidad de la Junta de Galicia, a raíz de la tramitación de otra queja por la falta de resolución de una reclamación presentada el 26 de enero de 2007, por los daños sufridos a consecuencia de una intervención quirúrgica, formulaba una serie de consideraciones pretendiendo justificar el incumplimiento de los plazos, alegando que dada su complejidad resulta inviable resolverlos en el plazo de 6 meses legalmente establecido.

Y, dicho esto, se llegaba a afirmar que de ningún modo podía hablarse de incumplimiento de la obligación de resolver, dado que la tramitación del expediente se había llevado de forma continuada y se hallaba pendiente del preceptivo dictamen del Consejo Consultivo de Galicia.

El informe recibido finalizaba alegando también, como causa justificativa, el ingente número, según ellos, de expedientes de responsabilidad patrimonial en tramitación, así como la judicialización de la mayor parte de los mismos, lo que impediría una mayor celeridad de los procedimientos (08005863).

Durante la tramitación de una queja ante la Consejería de Sanidad de la Junta de Castilla y León, relativa a un expediente de responsabilidad patrimonial por presunta mala práctica médica, se comprobó que, habiéndose presentado la reclamación inicial el 8 de septiembre de 2006, el expediente se encontraba todavía pendiente de la incorporación del informe de la Inspección Médica, tras lo cual sería estudiado por la comisión de seguimiento del seguro de responsabilidad sanitaria, para dar paso al trámite de audiencia a los interesados, todo ello con carácter previo a la propuesta de resolución que requiere informe favorable de los Servicios Jurídicos de la Consejería de Sanidad y el dictamen preceptivo del Consejo Consultivo de Castilla y León, por lo que no existe previsión alguna cierta sobre la finalización de un expediente, que lleva ya más de dos años de tramitación (08001043).

Similar situación se desprendía del informe recibido de la Consejería de Sanidad del Gobierno de Canarias sobre el estado de tramitación de un expediente de responsabilidad patrimonial, iniciado mediante solicitud de 24 de julio de 2006 ante el Servicio Canario de la Salud, por los daños y perjuicios ocasionados por una, al parecer, deficiente asistencia sanitaria. Dicho expediente, a pesar de haber transcurrido más de dos años y medio desde su iniciación, se encuentra aún en la fase de instrucción y preparatoria de la propuesta de resolución, tras la cual se someterá a informe del Servicio Jurídico y, posteriormente, al Consejo Consultivo de Canarias para su preceptivo dictamen previo a la resolución del expediente (07026897).

Y lo mismo sucedía en la reclamación presentada ante la Agencia Valenciana de Salud el 3 de marzo de 2006 por responsabilidad patrimonial, derivada de una presunta mala praxis médica continuada, cuya propuesta de resolución fue remitida el 7 de marzo de 2008 al Consejo Jurídico Consultivo, que aún no ha emitido su preceptivo informe (06010398).

Pero los retrasos sufridos por estos expedientes también se producen en trámites distintos del de la evacuación del informe del Consejo de Estado. Así, una presunta mala praxis durante un parto, que tuvo lugar en el hospital La Paz de Madrid, dio lugar a la presentación el 4 de abril de 2003 de una reclamación por responsabilidad patrimonial, por las secuelas que le quedaron al niño, cuya propuesta de resolución parcialmente

estimatoria no fue formulada hasta el 16 de abril de 2008, esto es, más de cinco años después de presentarse la reclamación (06011112).

Al margen de las quejas referidas al ámbito sanitario, se puede citar la queja tramitada ante el Departamento de Economía y Hacienda del Gobierno de Navarra, por la falta de resolución de una reclamación por responsabilidad patrimonial derivada de los perjuicios ocasionados por la, al parecer, deficiente actuación del Instituto Navarro de Bienestar Social en un procedimiento de adopción internacional, sin que hasta el momento haya habido una resolución expresa a pesar de que la reclamación se inició el 6 de noviembre de 2001. Según el informe recibido, el expediente, tras el trámite de alegaciones cumplido por la interesada el 15 de abril de 2002, quedó paralizado, aun cuando se nos ha informado de que se resolverá expresamente en breve (08002414).

Ante la Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía se encuentra en tramitación una queja, por la falta de resolución de una reclamación de 4 de septiembre de 2003 por los daños ocasionados en una vivienda, como consecuencia de las obras de construcción de la variante de Lanjarón A-348. Esta queja se encuentra pendiente del informe solicitado el 19 de agosto de 2008, aún no recibido a pesar de los sucesivos requerimientos formulados a la consejería responsable (08012749).

En el ámbito de la Administración local, se han recibido quejas relativas a reclamaciones por daños producidos por causas variadas como la desaparición de un vehículo del depósito municipal, rotura de tuberías del servicio de abastecimiento de aguas o del servicio de saneamiento, aunque la mayoría se refieren a daños en las personas o en vehículos automóviles a consecuencia del mal estado de calles y aceras, o a daños en propiedades privadas derivados de la realización de obras públicas municipales.

Ante el Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife se encuentra en tramitación una queja por la tardanza en la resolución del expediente de responsabilidad patrimonial, derivado de las lesiones ocasionadas por una caída debida al mal estado del pavimento. El accidente ocurrió el 3 de noviembre de 2004, la reclamación de la interesada se presentó el 5 de abril de 2005, y el 8 de febrero de 2007 se presentaron los datos bancarios para que se le hiciera efectiva la indemnización reconocida, sin que hasta el momento la haya recibido, al parecer por los reparos puestos posteriormente por la Intervención municipal, como consecuencia de los cuales el expediente fue retrotraído al trámite de informe propuesta (08000023).

De igual forma, ante el Ayuntamiento de Murcia tramitó una queja por la tardanza en la resolución de un expediente iniciado el 20 de diciembre de 2006, mediante reclamación solicitando una indemnización por lesiones sufridas debido a una caída por mal estado de la calzada. Dicho expediente fue resuelto mediante decreto de fecha 14 de julio de 2008 (08004095).

Mayor aún es el retraso del propio Ayuntamiento de Murcia al resolver una reclamación de 14 de diciembre de 2005, solicitando una indemnización por las lesiones sufridas por una caída cuando transitaba por una calle que estaba ocupada por material de obra. Dicho expediente no se resolvió hasta el 17 de julio de 2008 (08006247).

Al margen de la tardanza en sí, la tramitación de estos expedientes pone de manifiesto otro tipo de problemas, como los derivados de discernir cuál es el sujeto responsable una vez demostrada la concurrencia de un hecho indemnizable.

Al respecto, el artículo 198 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del sector público, establece claramente 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, para añadir a continuación que únicamente cuando tales daños y perjuicios hayan sido ocasionados como consecuencia inmediata y directa de una orden de la Administración, será ésta la responsable. Ahora bien, cómo exigir al perjudicado, extraño a la relación entre la Administración y el contratista, que averigüe y demuestre cuál de ambos sujetos es responsable, supondría privarle en gran parte de las ventajas que le otorga el sistema de responsabilidad objetiva, el propio artículo antes mencionado establece que los terceros podrán requerir previamente, 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 contratantes corresponde la responsabilidad de los daños.

Sin embargo, esta previsión legal no siempre es bien entendida y aplicada por las distintas administraciones como se comprueba, por ejemplo, en el caso planteado frente al Ayuntamiento de Majadahonda (Madrid), que había resuelto una reclamación alegando que los supuestos daños y perjuicios que se le reclamaban, de haberse producido, lo serían como consecuencia de la actuación de la empresa adjudicataria del contrato de gestión indirecta mediante concesión del servicio público de mantenimiento integral de infraestructuras, instalaciones y equipamientos urbanos en el término municipal, a quien correspondería, por tanto, la obligación de indemnizar los supuestos daños y perjuicios que se pudieran haber causado al reclamante, lo que la empresa negaba alegando que no había mediado orden alguna del Ayuntamiento para la reparación de la tapa de registro en cuestión y que la misma fue reparada tan pronto se le comunicó la incidencia (08014265).

Supuesto similar se planteaba en la queja presentada contra el Ayuntamiento de Alcalá de Henares (Madrid), por la desestimación de una reclamación por responsabilidad patrimonial derivada de los daños y perjuicios sufridos a raíz de una caída por el mal estado de una rejilla existente en una calle de la localidad, desestimación que se llevó a cabo mediante Resolución de 19 de febrero de 2008, y en la que se instaba al promotor de la queja a que plantease su reclamación, caso de estimarlo oportuno, ante la empresa concesionaria del servicio de explotación de la red de agua potable y del alcantarillado, la cual, a su vez, declinó su responsabilidad alegando que el problema se derivaba de la existencia de un escalón de unos 5 centímetros, provocado por un asfaltado deficiente posterior a la colocación de la rejilla, por lo que la responsabilidad sería del Ayuntamiento (08013235).

Este tipo de actuaciones revelan, como ya se ha apuntado, una deficiente comprensión de la previsión legal contenida en el artículo 198.3 de la vigente Ley de contratos del sector público, que otorga al perjudicado la facultad de plantear la reclamación de responsabilidad patrimonial ante la Administración contratante e impone a ésta el deber de pronunciarse sobre la existencia o no de responsabilidad, en primer término, y sobre la imputación de la misma a la propia Administración contratante o al contratista, según los criterios de atribución de responsabilidad que la propia norma contiene. No basta con informar al reclamante sobre la existencia de una relación contractual y de la posible responsabilidad del contratista por los daños causados: el órgano contratante, cuando el

perjudicado ejercita el derecho que la ley le atribuye de plantear ante él la reclamación, tiene el deber –correlativo a tal derecho– de pronunciarse sobre su efectiva existencia y sobre su atribución. Y ello, además de por muchos otros fundamentos jurídicos que la jurisprudencia ha venido recogiendo desde hace tiempo en sus pronunciamientos, por dos razones elementales que esta Institución apunta aquí: primero, porque no hay que perder de vista que en definitiva el titular de la obra, del servicio o del suministro objeto del contrato es la Administración contratante; y, segundo, porque de no entenderse así la previsión legal queda vacía de contenido y el derecho reconocido al reclamante se vuelve impracticable.

Así, los daños y perjuicios ocasionados a terceros cuando sean consecuencia de la ejecución de contratos, que aquellos no tengan el deber jurídico de soportar, han de ser indemnizados por la Administración contratante, con independencia de que haya sido el sujeto causante de los mismos en ejercicio de sus facultades o la empresa concesionaria de la actividad administrativa de que se trate, y sin perjuicio de la acción de repetición de aquella contra ésta, pues este es el sentido de la naturaleza puramente objetiva de la responsabilidad patrimonial de la Administración.

Hay una cierta tendencia por parte de la Administración a eludir dicha obligación y desplazarla a la empresa contratista, mero ejecutor material de la actividad administrativa, al amparo de lo previsto en el artículo 97.3 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 establece la obligación del contratista de indemnizar por todos los daños y perjuicios que cause a terceros como consecuencia de las operaciones que requieran la ejecución del contrato, a la vez que dispone que es el órgano de contratación al que han de presentar las reclamaciones los terceros afectados para que éste, oído el contratista, se pronuncie sobre a cuál de las partes contratantes corresponde la responsabilidad de los hechos.

El Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (Adif) dictó resolución en un expediente de responsabilidad patrimonial por los daños que sufrió una vivienda, a consecuencia de la ejecución de las obras da la línea de alta velocidad Madrid-Barcelona-frontera francesa, declarando que la responsabilidad era de la empresa concesionaria, sin fijar el importe indemnizatorio, el cual estimaba que debía ser acordado bien por mutuo acuerdo entre las partes, o bien por el orden jurisdiccional civil, obligando al particular, ajeno a la relación contractual entre la mencionada entidad y la empresa adjudicataria, a acudir a la vía jurisdiccional para dirimir la controversia suscitada respecto a la cuantía de la indemnización, pues difícilmente la empresa se va a avenir a pagar la indemnización que exige el afectado, habida cuenta la sustancial diferencia entre ésta y la ofrecida por la concesionaria de la obra.

Entiende esta Institución que el criterio sostenido por Adif respecto al principio de responsabilidad patrimonial extracontractual de las administraciones públicas, consagrado en el artículo 106 de la Constitución, no se ajusta plenamente al mismo ni a las normas que lo desarrollan. Y no porque su proceder haya producido indefensión a la parte reclamante en la instrucción del procedimiento, que se ha seguido conforme al Real Decreto 429/1993, de 26 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de las administraciones públicas en materia de responsabilidad

patrimonial, sino porque ha hecho dejación de su obligación de resolver en los términos contenidos en el artículo 13 del Reglamento que establece que la resolución se ha de pronunciar, necesariamente, sobre la existencia o no de la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión producida y, en su caso, sobre la valoración del daño causado y la cuantía de la indemnización.

Llegados a este punto, la conclusión es que la disposición que ha prevalecido en el curso del procedimiento y en el acuerdo adoptado es la citada Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, cuando las normas que se han de aplicar al instituto de responsabilidad patrimonial son las contenidas en los artículos 139 al 146 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y en el Reglamento que la desarrolla, no sólo en la tramitación del expediente sino en la resolución que se dicte, que se ha de pronunciar sobre los distintos aspectos contenidos en el artículo 13 antes citado.

Habida cuenta de que el acuerdo adoptado se ha fundado en una disposición distinta a la que le es de aplicación, esto es, apartándose del ordenamiento jurídico, sin perjuicio de que el propósito haya sido o no esquivar las consecuencias que entraña atenerse a la legalidad establecida, es un acto anulable conforme al punto 1 del artículo 63 de la mencionada Ley 30/1992, de 26 de noviembre. En virtud de ello, se ha sugerido a Adif que se retrotraigan las actuaciones al momento procedimental oportuno, y se dicte otra resolución en consonancia con las normas que regulan el principio de responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas.

Con carácter general se ha formulado una recomendación para que en futuros supuestos de responsabilidad patrimonial que se planteen, se aplique la normativa que corresponde con todas las garantías jurídicas que de la misma se derivan para el reclamante, y no apartarse de ella a la hora de resolver las reclamaciones recurriendo a la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas en aquellos aspectos que convenga a sus intereses prescindiendo del interés de los particulares, con el fin de eludir el pago de la indemnización que, en su caso, se reconozca y trasladar a los afectados una responsabilidad que no les es imputable, obligándolos a actuar directamente contra la empresa contratista o a ejercer las acciones que en derecho le correspondan si quiere ser resarcido por la lesión sufrida en sus bienes y derechos, corriendo a su cargo los costes que conlleva, en ocasiones tan elevados que desisten de su propósito, lo que sólo beneficia a quien debió pagar en primer término el importe de la indemnización. Esta queja se encontraba pendiente de respuesta (08011585).

En otro caso, los daños ocasionados en la vivienda de la interesada, como consecuencia de la construcción de la nueva carretera N-VI que afectó a terrenos colindantes de la parte posterior de la edificación, ha dado lugar a dos resoluciones dictadas por distintos órganos de la misma Administración que se contradicen, lo que pone de relieve que se ha actuado ignorando los principios que han de presidir las relaciones de las administraciones públicas.

La Subdirección General de Recursos del Ministerio de Fomento dictó resolución desestimando el recurso de alzada interpuesto por la promovente, y confirmó la sanción impuesta por actuaciones llevadas a cabo por aquella en terrenos del Estado sin la preceptiva autorización administrativa, las cuales se efectuaron para evitar nuevos daños

en su casa, ocasionados por el desprendimiento del talud propiedad de la Administración, consecuencia de la deficiencia de las obras ejecutadas por la Unidad de Carreteras de Lugo.

Paralelamente, el Área de Responsabilidad Patrimonial del mismo Ministerio de Fomento estimó la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por los daños atribuidos a la ejecución de obras en la carretera, ampliada posteriormente a los hechos por los que se le sancionaba, declarando la existencia del nexo causal exigible entre el funcionamiento del servicio y el resultado lesivo, y reconociendo el derecho de la afectada a ser indemnizada por la Administración en la cuantía pretendida.

Se recomendó a la Secretaría General Técnica del Ministerio de Fomento que, de acuerdo con el artículo 103.1 de la Constitución y artículos 18.1 y 4.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, la actividad de los distintos órganos administrativos dependientes del departamento se ajustase a los criterios de colaboración, cooperación y asistencia activa para el eficaz ejercicio de sus competencias, de modo que no se repita este tipo de situación, pues si bien es cierto que formalmente no ha habido indefensión, los últimos hechos parecen atestiguar lo contrario, dada la contradicción existente entre dos actos administrativos dictados sobre una misma acción, lo que, sin duda, supone un claro perjuicio a la reclamante, obligándola a acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa en defensa de sus legítimos intereses. Ello no deja de ser una medida disuasoria, teniendo en cuenta los elevados costes que conlleva, en ocasiones superiores al beneficio que pudiera obtenerse. Se aceptó la mencionada recomendación y, además, se informó por la Secretaría General Técnica de que se había anulado la confirmación de la sanción impuesta, a través de la revocación de la desestimación del recurso de alzada interpuesto por la interesada (0215346).

Parece, pues, necesaria una llamada de atención a las administraciones públicas para que actúen más diligentemente ante las reclamaciones en materia de responsabilidad patrimonial, pronunciándose siempre que deben hacerlo y dentro de los plazos previstos para ello, porque si nos atenemos a los casos planteados ante las administraciones con un mayor volumen de reclamaciones (Ministerio de Fomento, administraciones sanitarias y ayuntamientos de las principales capitales), y a las respuestas dadas para justificar la tardanza en resolver (complejidad de los trámites, aumento del número de reclamaciones y escasez de personal destinado a su tramitación), se podría decir que todas ellas, en general, se encuentran instaladas cómodamente en un sistema que les permite diferir durante años el cumplimiento de sus obligaciones en la materia.

18.3. Procedimientos tributarios

Viene siendo habitual referir dos tipos generales de quejas relacionadas con los procedimientos tributarios: son las relativas a los defectos en las notificaciones, ya sea en procedimientos ordinarios o de apremio, y las que aluden a la falta de respuesta de la Administración ante los recursos, solicitudes y comunicaciones de los interesados.

En el primer caso, la existencia de notificaciones extemporáneas, inexistentes, practicadas en domicilios erróneos, o publicadas por edictos en un momento próximo a

la prescripción del tributo, supone la existencia de distintas infracciones de los artículos 9 y 24 de la Constitución Española, puesto que privan al sujeto pasivo de la posibilidad de conocer de forma fehaciente sus obligaciones y las circunstancias relevantes que le afecten en el procedimiento en cuestión, y por otro lado, impiden el acceso a los datos que permitan ejercer el derecho a la legítima defensa de sus intereses si su apreciación de los hechos no se ajusta a la interpretación que realizan las diferentes administraciones.

La existencia de un procedimiento común, para toda la Administración, y especial para la Administración tributaria, se configura como una doble garantía, tanto para el administrado como para la Administración. El control que esta debe ejercer sobre los ingresos, de los que depende el correcto funcionamiento de los servicios del Estado, no puede obviar las garantías constitucionales y legales que ostenta el administrado, con independencia de que se vea o no asistida de razón. Cabe, pues, exigir la misma diligencia en el cumplimiento de las obligaciones a una y a otra parte.

Por tanto, y de acuerdo con el artículo 34.1.k) de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, las obligaciones tributarias deben ser impuestas al contribuyente con las mínimas trabas posibles, y sin sobrecargarle de obligaciones administrativas. Parece, pues, conveniente recordar que los cambios de domicilio, en un momento en que las tecnologías se usan y se impulsan por parte de toda la Administración, ya sea estatal, autonómica o local, debieran poder ser comprobados administrativamente para evitar las notificaciones practicadas en domicilios anteriores, lo que impide al interesado el acceso a la información del procedimiento hasta que este llega a la fase del embargo de bienes. El defecto en la notificación se constituye como un vicio procedimental que puede privar absolutamente al administrado de sus derechos, por lo que puede llevar aparejada la nulidad del procedimiento, circunstancia que en muy raras ocasiones reconoce la Administración, especialmente la local.

La queja de profesionales del Derecho sobre la publicación de listas de contribuyentes obligados al pago de deudas tributarias sin orden alfabético dificultaba su localización, mermando las garantías establecidas en la ley para los obligados tributarios, lo que dio lugar a una actuación ante la Administración.

La finalidad de la publicidad del *Boletín Oficial del Estado* es que llegue al conocimiento del mayor número de personas, para evitar la indefensión de los ciudadanos que no han podido recibir sus notificaciones. El hecho de que la relación de listas se realice con el NIF, no cubre esas expectativas. Efectivamente, la función de llamamiento personal queda dificultada por la publicación por orden numérico y no nominal.

La notificación del acto administrativo no es condición de validez, ni menos de existencia del mismo, sino de eficacia frente al interesado, en cuanto determina el inicio de los efectos del acto y el cómputo de los plazos para la interposición de los recursos, administrativos o jurisdiccionales.

En este sentido la Sentencia de 16 de julio de 2002 establece: "La finalidad básica de toda notificación va enderezada a lograr que el contenido del acto llegue realmente al conocimiento de su destinatario, en cuanto a su integridad sustancial y formal y los posibles defectos de la notificación no afectan a la validez del acto, como ha declarado la jurisprudencia de ésta". También el Tribunal Constitucional ha declarado en Sentencia

64/1996, que la finalidad de la notificación es llevar al conocimiento de los afectados las decisiones.

Las notificaciones se han de practicar por cualquier medio que permita tener constancia de la recepción por el interesado o su representante, así como de la fecha, la identidad y el contenido del acto notificado, en suma, se trata de posibilitar que se consiga el fin de la notificación y que ésta llegue al interesado.

La Administración actuante debe poner una especial diligencia, durante toda la tramitación del expediente administrativo, para lograr que dicha notificación personal se produzca efectiva y realmente, sin conformarse con el mero acto de comunicación a la generalidad de los posibles y desconocidos interesados, formalmente articulado mediante edictos. Por ello se entendió que el llamamiento por orden alfabético era más efectivo a la finalidad de la notificación, por lo que se efectuó una recomendación en este sentido.

La Agencia Tributaria explicó que la decisión de ordenar las notificaciones por número de identificación fiscal fue tomada al considerar este sistema como la mejor forma de localización por parte de los obligados tributarios, ya que en cuanto a las personas físicas, hay apellidos que comienzan con preposiciones o artículos, lo que da lugar a que el orden alfabético no sea el más idóneo para su localización. Con relación a las personas jurídicas, éstas presentan denominaciones que comienzan por un número lo que dificulta también la ordenación correcta en este sentido.

Cualquier obligado tributario o su representante, que es a quien se notifica el acto, y a quien únicamente interesa, puede tener constancia del acto que se le notifica a través del número de identificación fiscal del obligado tributario y, por otra parte, en el supuesto de que se consulte el *BOE* en su página web, existe la posibilidad de encontrar una notificación por la razón social de la empresa o nombre del contribuyente utilizando el buscador en el documento con formato pdf.

La Agencia Tributaria consideró que no debía aceptar la recomendación ya que la localización de los obligados tributarios, con relación a su inclusión en cualquiera de los edictos publicados, cumple con la finalidad de los mismos, es decir dar conocimiento de la notificación al interesado o a su representante, garantizando la privacidad de la misma. Esta Institución entendió adecuada la respuesta de la Agencia Estatal de Administración Tributaria procediendo a concluir las actuaciones (07015181).

Por otro lado, la ausencia de respuesta ante las solicitudes y recursos obligan al contribuyente a dirigirse a la vía económico-administrativa, o contenciosa, con el coste y demora que impone cualquiera de estas vías pero, especialmente, la judicial.

La cuestión fundamental es si la diligencia administrativa en el cumplimiento de los plazos y las obligaciones con el administrado puede evitar que se llegue a irrogar un perjuicio aún superior, especialmente en los casos en que existen errores en la atribución de titularidades, inscripciones a sujetos pasivos diferentes, o errores materiales, aritméticos o de hecho. En general, la Administración no se aviene a revisar el procedimiento, por lo que el perjuicio se consolida y con ello, la desconfianza del administrado en el correcto funcionamiento de la Administración.

Por todos estos asuntos se pueden citar, a modo de ejemplo, los siguientes expedientes: 08004975, 08004782, 08004479, 08004266, 08003096, 08002431, 08013866, 08013827, 08012710, 08011845, 08020945 y 08017941.

Mención aparte merece un expediente iniciado en ejercicios pasados, del que ya se procedió a informar, relacionado con un procedimiento de recaudación ejecutiva a instancias del Ayuntamiento de Morón de la Frontera y de la Diputación Provincial de Sevilla, que tiene su origen en unos hechos producidos en el año 1994. La Diputación Provincial de Sevilla procedió a realizar varios embargos, sin respetar la competencia territorial impuesta por el artículo 8 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, que aprueba el texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, puesto que no recurrió a la Agencia Estatal de Administración Tributaria, sino que realizó el embargo por sí misma tras la publicación por edictos. Debido al tiempo transcurrido desde el inicio del procedimiento, y desde el hecho imponible, la Administración debería haber apreciado la prescripción de oficio, no obstante lo cual, seguía acogiéndose a la publicación edictal para evitarla. Se emitió una sugerencia aceptada por la Diputación Provincial de Sevilla, por lo que se refería a la falta de competencia para tramitar y ejecutar el procedimiento fuera del territorio de su provincia y aun de su comunidad autónoma, pero, inmediatamente a continuación, y sin acatar el resto de la sugerencia por lo que a la prescripción respectaba, volvió a iniciar de modo claramente irregular el procedimiento volviendo a comunicar al interesado, a través de una carta ordinaria, la existencia de una deuda y la necesidad de abonar las cuantías que, tras el número de años transcurridos, han acumulado intereses y recargos que igualan el principal. En el momento de proceder al cierre del ejercicio continúa en fase de investigación dicho expediente (06004602).

18.4. Tribunales Económico-Administrativos

Una vez más son los retrasos en los procedimientos ante los tribunales económico-administrativo regionales lo que ha ocasionado las quejas ante el Defensor del Pueblo sobre la materia, si bien con menor incidencia que en el pasado. No obstante, se han formulado recordatorios del deber legal de resolver en tiempo y forma las reclamaciones formuladas al Tribunal Económico-Administrativo Regional de Cataluña por dos reclamaciones que habían sido presentadas en el año 2006 y que, transcurrido el plazo de un año fijado en el artículo 240 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, no habían sido resueltas. Tras la intervención del Defensor del Pueblo se resolvieron en fecha 5 de diciembre de 2007 la primera y 15 de septiembre de 2008 la segunda.

También se efectuó el mismo recordatorio al Tribunal Económico-Administrativo Regional de Aragón por una reclamación que había sido presentada en el año 2006 y que fue resuelta el 31 de marzo de 2008. Y al Tribunal Económico-Administrativo Regional de Madrid en relación con una reclamación formulada en el año 2005 que ha resuelto en febrero del 2008 (07022807, 07022904, 08001387 y 08010166).

Por otra parte se ha detectado un retraso considerable en la resolución de las reclamaciones en la Sala Desconcentrada del Tribunal Económico-Administrativo Regional de Santa Cruz de Tenerife. En estos casos, al tratarse de un procedimiento abreviado,

el tribunal actúa como órgano unipersonal y dispone del plazo de seis meses para resolver la reclamación, al haber sido establecido así en el artículo 247 de la Ley General Tributaria. El resultado ha sido distinto en todas ellas, si bien en un caso se ha formulado recordatorio del deber legal a la sala desconcentrada siendo resuelta la reclamación; en otros la sala reconoció el retraso pero indicó que al momento de recibir el escrito de esta Institución ya había dictado la correspondiente resolución (08011462, 08013117, 08014047, 08014108 y 08017494).

Por último, al momento de cierre del presente informe, existía un grupo de reclamaciones por dilaciones, cuyas quejas se encontraban pendientes de informe por la citada Sala Desconcentrada del Tribunal Económico-Administrativo Regional de Santa Cruz de Tenerife (08019254 y 08019254).

En el Informe de 2007 se incluyó la queja planteada por el Síndic de Greuges sobre los retrasos del Tribunal Económico-Administrativo Regional de Cataluña. Durante el año 2008 la Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos ha enviado un informe sobre la situación del citado Tribunal Económico-Administrativo, contestando a las cuestiones concretas planteadas por esta Institución en relación con el número de asuntos nuevos que entran cada año, para poder calibrar la mejora y posibilidad de incremento, aunque sea transitoriamente, de personal de apoyo para resolver los asuntos pendientes.

En relación con la primera cuestión planteada, el esfuerzo de aquellos que prestan sus servicios en el Tribunal Regional ha permitido mantener la tendencia de disminución del número de asuntos pendientes y lograr un número de resoluciones superior al de las reclamaciones entradas en los últimos ejercicios. La reducción del número de reclamaciones pendientes lleva asociada una reducción del tiempo medio de resolución.

Número de REA[1] pendientes de resolución (a 31 de diciembre de 2007)

Año	Número de REA
2003	43.986
2004	38.304
2005	32.626
2006	29.526
2007	28.128

Nota 1: REA – Reclamación económico-administrativa.
Nota 2: Datos provisionales para 2007.

La evolución del número de reclamaciones entradas y resueltas a lo largo de los cinco ejercicios anteriores, es el siguiente:

	Años				
	2002	2003	2004	2005	2006
Entradas	23.766	22.894	11.904	13.905	13.342
Resolución	19.776	20.784	17.856	19.583	17.442

En cuanto a la posibilidad del personal de apoyo, la Secretaría de Estado indicó que la estrategia definida para afrontar la acumulación de resoluciones pendientes, referida no sólo respecto al Tribunal Económico-Administrativo de Cataluña, sino respecto del conjunto de órganos económico-administrativos, mostraba unos resultados que avalaban la senda de trabajo emprendida, sin considerar necesarias medidas específicas adicionales.

En esa línea de actuación general se informó de las diversas medidas adoptadas al respecto consistentes en un Plan especial de actuación en el que el TEAR de Cataluña está incluido, lo que supone dotación de un mecanismo adicional de productividad que incentiva la preparación de ponencias de resoluciones en horario extraordinario y la posibilidad de ofrecer o recibir apoyo de otros tribunales según la situación concreta de cada uno de ellos.

En este sentido, desde el mes de enero de 2008 el TEAR de Cataluña recibió el apoyo del Tribunal Regional de Murcia en expedientes susceptibles de dicha colaboración, existiendo la previsión de incrementar dicho apoyo con la colaboración del Tribunal Regional de Asturias a lo largo del ejercicio.

Las actuaciones abordadas en materia de recursos humanos eran las siguientes:

- Renovación de la Presidencia por jubilación del anterior titular (mes de septiembre de 2007).
- Convocatoria de dos plazas de vocal N28 (publicación prevista en el *BOE* del 15 de febrero de 2008).
- Convocatoria de dos plazas de Jefe de Unidad de Tramitación N16 y otra de Jefe de Negociado de Tramitación N14 (*BOE* de 7 de junio de 2007).
- Convocatoria de una plaza de Ponente Adjunto N26 y otra de Analista Programador N18 (*BOE* de 17 de julio de 2007).
- Convocatoria, para el concurso específico 1E/08 de un Jefe de Servicio N26 y un Jefe de Sección N24, y en el concurso general 1G/08 de un Jefe de Unidad de Tramitación N16 y tres Jefes de Negociado N14 (publicación inminente en el *BOE*).
- Convocatoria para el concurso específico 2E/08 de 1 Jefe de Sección de Secretaría N26, y en el concurso general 2G/08 de un Jefe de Negociado N14 (publicación prevista en un plazo máximo de tres meses).

Las medidas adoptadas se consideraron positivas, sobre todo teniendo en cuenta el resultado, por lo que se procedió a la conclusión de las actuaciones llevadas a cabo (07016506).

18.5. Catastro

Se ha venido señalando en informes anteriores la extraordinaria importancia que la información catastral ha venido suponiendo en la vida de los ciudadanos, puesto que se ha conformado como la base de la fiscalidad inmobiliaria, quedando sus funciones censales reducidas en importancia frente a la valoración económica de la propiedad inmobiliaria, y al carácter administrativo de sus descripciones, lo que lo convierte, además, en un medio probatorio para la demostración de la ubicación, linderos y extensión de la misma, con carácter preferente frente a otros medios, dado su carácter público.

Este carácter administrativo, que debería garantizar la seguridad jurídica de los datos que contiene, se ha visto vulnerada por infracciones e incumplimientos procedimentales que perjudican a los ciudadanos. Las denuncias recibidas siguen agrupándose en tres bloques fundamentales: dilación injustificada de los plazos o silencio administrativo, discrepancias en las inscripciones, ya sea por las ubicaciones, ya por las titularidades o por los linderos, o bien discrepancia en las nuevas valoraciones.

La obligación de resolver expresamente, afecta del mismo modo a toda la Administración, y particularmente a la tributaria, debido a que su actuación permite que el contribuyente disponga de todos los elementos precisos para su defensa con carácter previo a la liquidación del tributo. La vulneración de la obligación citada quiebra el principio de seguridad jurídica del artículo 9 de la Constitución, y transmite la sensación de que las obligaciones tributarias sólo son exigibles estrictamente para el contribuyente, pero no para la Administración. Ese silencio administrativo ha sido uno de los bloques más numerosos de quejas, como en anteriores ejercicios (07013434, 08000316, 08014999, 08023041, 08023033, 08013474, 08010255, 07022801 y otras).

El propio silencio se agrava si la respuesta de la Administración es precisa para la atribución de derechos, bien sea por conflictos en la titularidad de las fincas, por errores en la superficie o en la tipología, o bien porque el cálculo de la base imponible sobre datos erróneos provoca que se liquiden impuestos sobre una cuantía irreal, lo que vulnera nuevamente los artículos 9 y 31 de la Constitución Española. En ocasiones, se llega a producir una resolución por parte de los tribunales económico-administrativos, antes de que el órgano administrativo resuelva, pero la ejecución del fallo de estos procedimientos sufre, igualmente, una dilación injustificada que irroga, si cabe, mayores perjuicios, especialmente si se considera que, una vez corregido el error, el plazo de prescripción para solicitar la devolución de ingresos indebidos en los impuestos que se hayan podido ver afectados por los errores, puede haber transcurrido, y el contribuyente pierde, así, su derecho a recuperar lo indebidamente pagado (06002313, 07035177, 08008670, 08000607, 07011753, 08022927, 08019152, 08006173, 08005742, 08017704, 08000476, entre otras muchas).

La existencia de un número elevadísimo de nuevas ponencias de valores con carácter general, así como la expansión inmobiliaria de los últimos años ha sobrecargado de trabajo a la Dirección General del Catastro, y a sus Gerencias Territoriales y Regionales, que se han visto desbordadas e imposibilitadas para cumplir su función en plazos razonables y con la precisión exigible en sus labores (08002972).

Se conoció a través de los medios de comunicación la existencia de una fuerte reacción social contra el incremento en la valoración de las fincas agrícolas rústicas en la provincia de Lleida, y la consideración de los contribuyentes de que se realizaban las valoraciones al alza en un momento en que el mercado inmobiliario, en general, y el suelo rústico, en particular, entraban en una situación clara de retroceso respecto a ejercicios anteriores. Al tratarse de construcciones asociadas a la producción agrícola y con el conocimiento de la preocupación que en el sector suponía la entrada en vigor de la nueva ponencia, que afectaba, fundamentalmente, a seis municipios de Lleida: Foradada, El Pont de Suert, Rosselló, Tàrrega, Tírvia y Vall de Cardós, se inició una investigación de oficio, tras comprobar que las construcciones agropecuarias que ubicadas en las fincas rústicas que estaban siendo valoradas como construcciones en suelo urbano, realizando una equiparación prohibida expresamente por la ley. Además, los nuevos valores superaban los valores de mercado, a pesar de las previsiones legales, por lo que se solicitó información acerca del procedimiento de valoración a la Gerencia Territorial del Catastro de Lleida.

La Gerencia informó de que una vez estudiada a fondo la casuística de las zonas afectadas, y considerando las quejas manifestadas por algunas organizaciones agrarias, llegaron a la conclusión de que podían existir algunas valoraciones que superaran el valor de mercado, por lo que iniciaron un estudio pormenorizado de los casos que se vieran afectados para proceder a su ajuste.

Finalmente, la Junta Técnica Territorial de Coordinación Inmobiliaria de Cataluña aprobó la propuesta de utilización en todo el territorio autonómico de una disminución en diferentes coeficientes, lo que suponía una disminución de un 36 por ciento respecto de los anteriores valores, con carácter general (08008670).

Un considerable número de vecinos de la localidad de Sueca (Valencia), manifestó que residían en un complejo inmobiliario cuyas condiciones de conservación eran deficientes, a pesar de ello la nueva valoración catastral asignada a dichos inmuebles en la ponencia general del municipio superaba el 300 por ciento a la anterior, y consideraban que no se habían aplicado los coeficientes correctores correspondientes al estado de la finca. La Gerencia Territorial del Catastro de Valencia consideró correcta la valoración, sin fundamentar su criterio en estudios de fondo ni ofrecer argumentación jurídica alguna, por lo que las quejas siguen pendientes de tramitación (08006080, 08012331, 08014790, 08014853, 08014896, 08028143, entre otras muchas).

Las denuncias por la valoración por encima del precio de mercado se han multiplicado en el año 2008, debido, principalmente, a que la dinámica del sector inmobiliario ha tendido a la baja, detectándose una considerable restricción de la demanda que ha contraído los precios de venta y el número de operaciones. La existencia de una crisis en el sector financiero ha restringido, además, la concesión de créditos, por lo que la demanda se ha visto aún más reducida, y los precios han descendido considerablemente con respecto a los que existían en los ejercicios 2005 a 2007, momentos en los que el sector estaba en auge.

Este decrecimiento ha influido negativamente en aquellos municipios que han sido sometidos a una nueva ponencia general, ya que el tiempo de tramitación de las ponencias se dilata en el tiempo, y desde la realización del estudio de mercado, hasta la entrada

en vigor, pueden transcurrir entre uno y tres años, por lo que los precios incorporados durante los ejercicios 2005, 2006 y 2007, son superiores a los recogidos en el ejercicio 2008, en el momento de aplicación al Impuesto sobre bienes inmuebles de los nuevos valores, y de comunicación de los valores catastrales a los interesados.

Además de las ya citadas, se han recibido quejas con carácter general de varios municipios, y en algunos se ha continuado con la investigación iniciada ya en el pasado ejercicio: Cunit y Reus en Tarragona, Las Rozas en Madrid, Vilanova del Camí en Barcelona, y otras poblaciones de las que se han recibido menor número de quejas, pero que se sustentan sobre las mismas bases para su queja (08018647, 08013232, 08019599, 08002441, 07026060, 07027203, 07029185, 07030480, 08006391, 08022120, 08022801, 08023111, entre otras).

En el Informe de 2007 se dio cuenta de la incorporación de las expectativas inmobiliarias al precio de las parcelas por la nueva planificación municipal. Según la vigente normativa, Catastro adecua el valor de las fincas en función de dicha planificación, y sobre esta nueva calificación, que transforma las fincas de rústicas en urbanas a efectos administrativos y tributarios, se giran los impuestos como el Impuesto sobre bienes inmuebles o el Impuesto sobre la renta de las personas físicas. No obstante, puede producirse la paradoja de que entre la aprobación de la nueva planificación urbanística, y la materialización de la misma transcurra más de una década, lo que supone anticipar la tributación por una mera expectativa que, en ocasiones, no se produce, ya que si el planeamiento cambia posteriormente, el contribuyente no puede recuperar los impuestos pagados en concepto de urbana, a pesar de que las citadas expectativas no hayan llegado a ser una realidad (07030397, 07036124, 08018583, 08009866, 07027209, 08012683, 08003848, 08002815, 08010651, 08009286, 08005750, 07030397, entre otras).

18.6. Expropiación

En materia expropiatoria se ha de resaltar el importante número de quejas recibidas y en tramitación por demora en el pago del justiprecio e intereses de demora a los propietarios de bienes afectados por un procedimiento expropiatorio, y por la inactividad administrativa en la fase de la determinación del justiprecio, adquiriendo mayor gravedad esta situación anómala cuando se trata de expropiaciones de bienes declarados de urgente ocupación, a los que debe darse preferencia para su rápida resolución en sus fases de justiprecio y pago. En este tipo de procedimientos, la fase de justiprecio del expediente de expropiación se inicia tras la ocupación del bien afectado, antes de lo cual el organismo expropiante ha de abonar o consignar los importes correspondientes al depósito previo y a los perjuicios por rápida ocupación, como pago a cuenta de la cantidad resultante del justiprecio.

Merece destacar el caso de un ciudadano al que le expropiaron tres fincas y no había percibido el importe total de las indemnizaciones derivadas de la expropiación, pues le quedaban por cobrar los intereses de demora correspondientes a una de ellas, debiéndose tener en cuenta que el pago del justiprecio lo reclamó el propietario por primera vez a la Demarcación de Carreteras del Estado en Castilla y León en el año 2005. Tras numerosas actuaciones la Secretaría General de Infraestructuras del Ministerio de Fomento informó,

finalmente, de que se había pagado el importe de los intereses de demora pendientes al interesado.

En otro supuesto, esta Secretaría General de Infraestructuras no había pagado el justiprecio al propietario de una finca que le fue expropiada por la vía de hecho hacía aproximadamente veinte años, situación que ha sido reconocida por el Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha en sentencia dictada hace más de cuatro años, que fija la cantidad que el afectado debe percibir como indemnización (05025667 y 07033683).

En cuanto a la inactividad administrativa en la tramitación del expediente de justiprecio de los bienes expropiados por la vía de urgencia, a la que ya se ha hecho referencia, es significativo un supuesto en el que el propietario tuvo conocimiento de la expropiación de su finca por escrito de la Administración de fecha 7 de noviembre de 2006, en el que se le requería para que formulase su hoja de aprecio al no haberse logrado el mutuo acuerdo; trámite que no se había efectuado, así como tampoco se había procedido al levantamiento del acta de ocupación, ni al pago o consignación del depósito previo e indemnización por los perjuicios derivados de la rapidez de la ocupación. No obstante lo cual, en enero de 2007 el afectado formuló su hoja de aprecio sin contestación por el organismo expropiante formulando su correspondiente hoja de aprecio motivado. El Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (Adif) informó de que en la finca figura como afectado un pozo en explotación, y con objeto de conocer con detalle la situación real en que había quedado el mismo y la repercusión económica de las obras ejecutadas sobre la explotación agrícola y ganadera, para poder establecer con precisión el importe del justiprecio, se había solicitado diversos informes tanto a la dirección de la obra como a peritos expertos en la materia que se encontraban en tramitación. Sin perjuicio de las razones que pudieran justificar el excesivo retraso en la formulación de la hoja de aprecio, se solicitó el envío de un nuevo informe comunicando la culminación de esta fase del expediente de justiprecio y, en su caso, el trasladado del mismo al Jurado Provincial de Expropiación.

La Demarcación de Carreteras del Estado en Cataluña no ha enviado el informe que se solicitó, para aclarar los motivos de la paralización de un expediente de justiprecio que se inició en febrero de 2006, mediante la formulación de la hoja de aprecio por la propiedad de la finca, cuya ocupación se efectuó en octubre de 2004 (08014397 y 08016116).

Otra cuestión a considerar que atañe a los intereses económicos de las personas inmersas en un procedimiento de expropiación, es la reticencia de algunas administraciones a entregar al expropiado, aunque exista litigio o recurso pendiente, la indemnización hasta el límite en que exista conformidad entre ambas partes, o la tardanza en tramitar el pago de dicha cantidad concurrente aduciendo falta de disponibilidad presupuestaria, lo que no justifica el incumplimiento de esta obligación legal, pareciendo que lo que subyace en esta forma de proceder es retardar el abono de esta indemnización y dar tiempo al Jurado Provincial de Expropiación para que determine el justiprecio, de manera que, una vez establecido, no ha lugar a la entrega provisional de dicha indemnización. En el primer supuesto se inició investigación ante la Secretaría General de Infraestructuras, estando pendiente de recibir el informe solicitado. Respecto al

segundo de los supuestos citados, se solicitó al Ayuntamiento de Madrid, quien tras dar cuenta en un primer informe de las incidencias surgidas en la tramitación del expediente de justiprecio, y de la razón por la cual no se había enviado a tramitar para el pago la cantidad en su día reclamada por los propietarios, conforme establece el artículo 50.2 de la Ley de Expropiación Forzosa, de 16 de diciembre de 1954, que comunique a esta Institución el pago efectivo del importe del justiprecio e intereses de demora dictaminado por el Jurado Territorial de Expropiación en mayo de 2008 (08009180 y 08018621).

Con independencia de la actuación administrativa irregular en la tramitación de los expedientes de justiprecio, en cuyo transcurso difícilmente se alcanza acuerdo sobre la valoración del bien objeto de expropiación, se ha de hacer mención obligada a la relevante función del Jurado Provincial de Expropiación en este procedimiento, pues es el órgano que finalmente, en vía administrativa, decide ejecutoriamente sobre el justiprecio que corresponda a los bienes o derechos objeto de expropiación. Por motivos que no le son imputables de forma directa, se producen con mayor frecuencia de lo razonable excesivos retrasos en resolver, en ocasiones de hasta tres años, por la carencia de medios tanto materiales como personales, y ello sin entrar a valorar el cumplimiento del plazo legalmente establecido a tal fin, toda vez que por las razones expuestas y teniendo en cuenta el elevado número de expedientes que reciben, su cumplimiento se hace prácticamente imposible. No obstante lo cual, los propietarios que han sido despojados de sus bienes no están obligados a sufrir los perjuicios económicos que se derivan de esta disfunción, siendo numerosas las investigaciones que se han llevado a cabo por este motivo (08017784, 08018452 y 08018463).

Cuando no se ejecuta la obra o no se establece el servicio que motivó y justificó la expropiación, los propietarios tienen derecho a recuperar la totalidad o parte de los bienes que le fueron expropiados en ejercicio del derecho de reversión, si bien el reconocimiento de este derecho por la Administración titular de los mismos no está exento de dificultad para el solicitante. Así se ha podido constatar en un supuesto en el que la Confederación Hidrográfica del Duero ha denegado la reversión solicitada por los propietarios de un molino harinero en Sorñaba del Esla, Cistierna (León) y una casería aneja que fueron expropiados en el año 1997 para la construcción del Canal de los Payuelos, siendo el motivo de esta petición la falta de mantenimiento y guardería de dichos bienes. La resolución por la que se denegó la reversión de estos bienes sobrantes se recurrió en alzada ante el Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, el cual no había dictado la correspondiente resolución pese a haber transcurrido en exceso el plazo legalmente establecido. No obstante lo cual, dada la relevancia de la documentación presentada por el interesado para fundamentar la improcedencia y el error técnico de plantear el concepto de inundación como la causa determinante para no reconocer la reversión de los bienes, y el hecho de que la Consejería de Cultura y Turismo de la Junta de Castilla y León estuviese tramitando la declaración como bien de interés cultural del Conjunto Molinero, se estimó conveniente dar traslado de su contenido al mencionado departamento para su consideración. Los informes que se han solicitado a la Confederación Hidrográfica del Duero y a la Secretaría General Técnica del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino no han sido enviados (08009580).

18.7. Contratación administrativa

Los problemas económicos del Ayuntamiento de Galapagar (Madrid) que, al parecer, y según sus propias declaraciones, estaría fuertemente endeudado y en una situación financiera muy precaria, dieron lugar a una investigación de oficio ante el propio Ayuntamiento a fin de conocer las causas de la referida situación, las medidas de saneamiento programadas para hacerle frente y si se había puesto en conocimiento del Tribunal de Cuentas.

De la respuesta obtenida se desprendía que los responsables del Ayuntamiento de Galapagar habían solicitado a la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid la realización de una auditoría de los ejercicios económicos 2004-2006, petición que había sido aceptada estando pendiente por tanto la realización del referido control financiero, con el que se dispondrán las actuaciones que corresponda realizar (08001533).

Como en anteriores informes, se vienen planteando casos sobre las dificultades de los interesados para lograr cobrar a algunas administraciones públicas las diferentes prestaciones, servicios y suministros que, amparados en los correspondientes expedientes de gasto y procedimientos de contratación, ejecutaron de conformidad para éstas. El incumplimiento de la obligación de pago contraída por parte de la Administración para con sus proveedores y contratistas se ha dado en Administraciones como la Consejería de Educación, Cultura y Deportes del Gobierno de Canarias, el Ayuntamiento de Bollullos Par del Condado (Huelva), el Ayuntamiento de Humanes (Madrid), el Ayuntamiento de Guadalix de la Sierra (Madrid), el Ayuntamiento de Alcalá de Henares (Madrid), el Ayuntamiento de los Santos de Maimona (Badajoz) y el Ayuntamiento de Belmonte de Gracián (Zaragoza) (06036167, 07035233, 08002489, 08016928, 08018648 y 08019898).

18.8. Carreteras

La seguridad vial sigue siendo el motivo de la mayoría de las quejas que presentan los ciudadanos en materia de carreteras, tanto por las personas que han fallecido o han sufrido lesiones graves a causa de accidentes como por el riesgo de que se produzcan, y con el fin de que se lleven a cabo actuaciones para evitar sucesos que después haya que lamentar.

Las consecuencias que se pudieron derivar de un accidente que ocurrió en la autovía Madrid-Valencia a la bajada del viaducto de Buñol, dio lugar a que un ciudadano solicitara que se diese traslado a la Administración competente de la falta de seguridad vial en dicha carretera. La Secretaría de Estado de Infraestructuras del Ministerio de Fomento informó de que el tramo indicado estaba catalogado como de concentración de accidentes desde 1998, fundamentalmente por salidas de vía en la curva final del viaducto y alcances en la pérdida de carril de pesados, razón por la que se redactó un proyecto de seguridad vial actualmente ejecutado, no habiéndose producido desde su realización ningún accidente con víctimas en este tramo de carretera. En vista de la eficacia de las medidas adoptadas ha finalizado la investigación (07030409).

En otro supuesto, el Ayuntamiento de Yunquera de Henares (Guadalajara) trasladó la preocupación de los vecinos de dicha localidad y de la comarca en general por la

inseguridad vial de la carretera CM-101, debido a los accidentes trágicos que se producían en el municipio. Se indicaba que habían sucedido numerosos accidentes en el tramo que une Guadalajara con Humanes desde el inicio del año 2008, con el resultado de una víctima mortal, numerosos heridos graves y otros leves, sin contar las víctimas habidas desde que esta carretera comenzó a prestar servicio. En el informe que remitió la Consejería de Ordenación del Territorio y Vivienda de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, que dio lugar a la finalización de las actuaciones, se precisó que aunque el citado tramo de carretera no consta como tramo de concentración de accidentes, atendiendo al elevado tráfico que soporta, se iba a duplicar la calzada, encontrándose el proyecto correspondiente en fase de redacción del estudio informativo. No obstante, con el fin de mejorar la seguridad de la misma, se había dado instrucción de estudiar las actuaciones que se pueden acometer a corto plazo (08015422).

Son de singular interés los siniestros que se producen en la carretera AC-101 entre los municipios de Ortigueira y As Pontes de García Rodríguez en la provincia de Pontevedra, por la irrupción de animales en la calzada ante la ausencia de vallado en la finca situada entre los kilómetros 5 y 25 de la vía. La Consejería de Política Territorial, Obras Públicas y Vivienda de la Junta de Galicia informó de que se estaba realizando un estudio global en la red autonómica de carreteras junto con otras consejerías de la Junta, detectándose problemas de animales por la mala gestión de los cotos y en los vallados de forma generalizada. Con independencia del resultado de dicho estudio, ante la constatación de los hechos se solicitó a la mencionada consejería que comunicase las medidas adoptadas en las fincas en las que se ha comprobado problemas de vallados, incluida la señalada por el interesado (07035541).

La Ley 25/1998, de 29 de julio, de Carreteras, prohíbe realizar publicidad en cualquier lugar visible de la zona de dominio público de la carretera. El incumplimiento de esta norma en algunas carreteras, entre otras en la autovía A-7, entre el aeropuerto de Málaga y Fuengirola, y en las carreteras de la Comunitat Valenciana, junto con la inactividad de la Administración, dio lugar a iniciar investigación con la Secretaría General de Infraestructuras, la Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía, y la Unidad de Carreteras de Málaga, cuyos preceptivos informes no han sido remitidos. En el segundo supuesto, la Consejería de Infraestructuras y Transportes de la Comunitat Valenciana informó de que la publicidad colocada en zona de dominio público de la carretera se elimina directamente, si bien en la zona de protección, que es de titularidad privada, al no poder acceder se levanta el correspondiente boletín de denuncia. Respecto a las carreteras de titularidad estatal, la Secretaría de Estado de Infraestructuras comunicó que cuando se identifica una posible infracción, el servicio de vigilancia y vialidad de las áreas de mantenimiento de la sociedad concesionaria elabora un parte descriptivo sobre la misma que se remite a la Demarcación de Carreteras en Valencia y, en su caso, se incoa el expediente oportuno y finalmente se retira el cartel o señalización objeto del control de afección, añadiendo que la empresa concesionaria se puso en contacto con su servicio de vigilancia para que se reforzase el control sobre el tipo de infracciones.

Así las cosas, se pidió a la Administración autonómica que precisase las medidas a adoptar para corregir la situación ilegal existente en la zona de protección de la carretera. Por lo que respecta a la mencionada Secretaría General de Infraestructuras, se interesó que informase del resultado de la labor de vigilancia llevada a cabo por el

servicio correspondiente de la sociedad concesionaria y, en su caso, de las actuaciones practicadas de acuerdo con la normativa de aplicación (08018544 y 07024811).

En otro orden de cosas, se considera de interés hacer mención a un supuesto en el que, a juicio de una determinada asociación, la construcción de la variante de la N-322 es un atropello al medio ambiente y, además, está concebida para atender intereses urbanísticos y no por el interés general, pues su finalidad es proporcionar acceso a las grandes urbanizaciones y polígonos industriales de nueva construcción en lugares destinados a cultivos y en parajes naturales. El informe que se solicitó a la Secretaría General de Infraestructuras no se ha recibido aún (08015354).

18.9. Ayudas públicas

La actuación del Defensor del Pueblo respecto a la regulación de la prestación por nacimiento o adopción por hijo, denominada "cheque bebé", aprobada por la Ley 35/2007, de 15 de noviembre, por la que se establece la deducción por nacimiento o adopción en el Impuesto sobre la renta de las personas físicas y la prestación económica de pago único de la Seguridad Social ha continuado durante el ejercicio 2008.

Según se hizo constar en el Informe de 2007, al margen de otras incidencias en los procedimientos de concesión de las ayudas, el motivo fundamental de las quejas radicaba, de un lado, en el reconocimiento de la mencionada ayuda a los nacimientos que se hubieran producido a partir del 1 de julio de 2007, así como a las adopciones constituidas a partir de esa fecha, y de otro, el de los matrimonios mixtos cuando el padre es español y la madre es extranjera, con un hijo nacido en España, pero sin poder acreditar la residencia efectiva en los dos años anteriores al nacimiento. Se entendía que la ley penalizaba la nacionalidad de la madre y creaba una discriminación con las parejas homosexuales, puesto que, si éstas realizan una adopción, basta con que uno de ellos sea español ya que eligen la persona beneficiaria de la ayuda.

La prestación cuenta con una doble naturaleza: beneficio fiscal en el Impuesto sobre la renta de las personas físicas o subsidiariamente prestación de la Seguridad Social en su modalidad de no contributiva. Las quejas presentadas, en principio, planteaban el trato normativo desigual que puede suponer la modificación introducida, que en un mismo período impositivo reconoce el beneficio fiscal únicamente a unos contribuyentes, siendo que muchos otros se encontraban en las mismas condiciones a 31 de diciembre, que es el momento al que la Ley del impuesto sobre la renta de las personas físicas refiere las condiciones personales y familiares a tener en cuenta en la declaración.

Del mismo modo, los promoventes de la queja plantearon la falta de consideración de la capacidad económica de las familias a quienes se reconoce la prestación, lo que no casa bien con el sistema tributario que pretende imponer el artículo 31 de la Constitución, ni con el reconocimiento de España como Estado social, ni con la asignación equitativa de los gastos públicos.

Por otra parte, dado que la finalidad de la norma es compensar los gastos ocasionados por la incorporación de un nuevo hijo a la unidad familiar, esta Institución se interesó

por la situación de acogimiento familiar preadoptivo o de carácter permanente y, en su caso, el motivo de la exclusión de estas situaciones de dicha ayuda.

La Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos indicó que la ley derivaba de un proyecto de ley aprobado por el Gobierno, cuya tramitación parlamentaria ya había concluido y durante la cual las Cortes Generales, como representantes de la soberanía popular, habían aprobado parte de su contenido. Asimismo indicó que la aprobación de cualquier deducción o prestación corresponde al poder legislativo y a la Administración tributaria sólo su aplicación.

La citada Secretaría de Estado olvidaba en su informe que la iniciativa legislativa corresponde según el artículo 87 de la Constitución Española, al Gobierno del cual forma parte. No obstante esta Institución hizo constar su disconformidad con el criterio sostenido por dicha Administración en la aplicación de la Ley 35/2007, toda vez que, a pesar de las afirmaciones efectuadas en su informe, cuenta con facultades para promover las modificaciones normativas que considere oportunas, así como para efectuar una interpretación más favorable a los ciudadanos, siempre que la misma tenga cabida en la norma (07021182, 08000201 y otras).

19. OTROS ASUNTOS

19.1. Cooficialidad lingüística

Como en informes anteriores, los asuntos que se tratarán en este apartado se mencionarán agrupándolos por razón de la comunidad autónoma a la que pertenecen o en la que se encuentren presentes las administraciones de las que procedan las actuaciones cuestionadas.

En relación con la Comunidad Autónoma de Cataluña, se han planteado quejas contra aspectos lingüísticos de actuaciones procedentes de distintos órganos de la Administración de la Generalitat de Cataluña que, como en años anteriores, se han referido tanto a los derechos lingüísticos de los interesados en los procedimientos administrativos, como a los mismos derechos de los alumnos en el ámbito educativo.

Como ya se indicó en el Informe de 2007, en el curso del citado ejercicio la Consejería de Interior, Relaciones Institucionales y Participación de la Generalitat de Cataluña manifestó a esta Institución que, en aplicación del artículo 78 del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña, la respuesta a las solicitudes de información que se formulasen por esta Institución a la Administración de la Generalitat en relación con las quejas formuladas por los ciudadanos ante el Defensor del Pueblo frente a alteraciones de dicha Administración sería enviada, por los departamentos a que se hubieran dirigido, al Síndic de Greuges, en tanto competente, de acuerdo con lo establecido en el referido precepto estatutario para supervisar la actuación de la Administración de la Generalitat y organismos públicos y privados vinculados o que dependan de la misma.

En consideración a lo expuesto esta Institución, a lo largo del presente ejercicio, ha continuado la línea de actuación, ya iniciada en el año 2007, a partir de la recepción de la mencionada comunicación, y ha informado a los promoventes de las quejas formuladas,

en general, contra actuaciones de la Administración de la Generalitat, de la formulación por el Defensor del Pueblo de recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 78 del actual Estatuto de Autonomía de Cataluña, de la interpretación que por el momento realiza del mismo la referida Administración y, por último, de la imposibilidad en que se encontraba el Defensor del Pueblo, entre tanto se resuelva el mencionado recurso, de proceder a la tramitación de las mismas ante los departamentos competentes de la Generalitat.

En definitiva, por todo lo anterior, las quejas que se van a mencionar a continuación en relación con la Comunidad Autónoma de Cataluña hacen sólo referencia a actuaciones de órganos de la Administración del Estado presentes en la citada comunidad, únicas sobre las que ha resultado posible intervenir a esta Institución en el presente ejercicio, con la sola excepción del supuesto que se menciona a continuación.

El supuesto mencionado constituía el objeto de una queja cuyo promovente cuestionaba la utilización exclusivamente de la lengua catalana en la redacción de determinado manual de seguridad para casos de emergencia por contaminación química que, editado por el Departamento de Interior, Relaciones Institucionales y Participación de la Generalidad de Cataluña, han hecho llegar a los ciudadanos los ayuntamientos respectivos.

Señalaba, en efecto, que el hecho de que el manual mencionado –en el que se informaba a sus destinatarios de la conducta que deben seguir y de las precauciones a adoptar en supuestos de emergencia grave como los que se contemplan en el mismo– se encontrase redactado únicamente en la lengua catalana afectaba negativamente, no ya a los eventuales derechos lingüísticos de los ciudadanos castellanohablantes, sino también, potencialmente, a la propia seguridad, salud e integridad física de las personas que por distintas razones no dominasen el idioma catalán.

Esta Institución, dada la transcendencia de los derechos que podrían verse afectados, consideró conveniente trasladar al Síndic de Greuges el contenido de la queja planteada, sometiendo a su consideración la posibilidad de instar la actuación del Departamento de Interior, Relaciones Institucionales y Participación de la Generalitat de Cataluña en la línea necesaria para garantizar la mejor comprensión de los contenidos del manual a todos los ciudadanos y, con ello, la salvaguardia de su seguridad y salud en las situaciones de emergencia que en el mismo se contemplan.

El Síndic de Greuges ha comunicado recientemente al Defensor del Pueblo que tiene la intención de iniciar actuaciones en la línea interesada por esta Institución (08019473).

En lo que se refiere ya a las actuaciones de órganos de la Administración del Estado, que han sido cuestionadas en el ejercicio 2008, cabe hacer referencia a quejas cuyos promoventes se han referido al incumplimiento por los mismos de los derechos lingüísticos que tienen reconocidos los ciudadanos a dirigirse a las administraciones públicas en la lengua cooficial de su elección, o a que los procedimientos administrativos se desenvuelvan en la lengua cooficial elegida por los interesados.

Así, el promovente de una queja, copropietario de un establecimiento turístico, manifestaba que por el Instituto Nacional de Estadística se le remitía periódicamente

un formulario, de cumplimentación obligatoria, para la elaboración de la encuesta de ocupación en alojamientos turísticos.

Señalaba que, a pesar de que de manera reiterada venía solicitando, en el apartado de observaciones del formulario, que se le proporcionase en lo sucesivo una versión del mismo en lengua catalana, el referido organismo continuaba enviándole el formulario únicamente en lengua castellana, aunque en el propio impreso se señalaba, en una nota a pie de página, que el cuestionario se encontraba disponible en las distintas lenguas cooficiales de las comunidades autónomas.

La tramitación efectuada ha permitido contrastar la disponibilidad de la versión en catalán de los referidos formularios y comprobar que la remisión al interesado de la versión en una lengua cooficial distinta de la solicitada se había debido a un error, que ha sido corregido por la unidad administrativa responsable de los envíos (08018072).

En un orden de cuestiones similar, el promovente de otra queja manifestaba haber formulado en lengua catalana la autoliquidación del Impuesto sobre la renta de las personas físicas correspondiente al año 2006, circunstancia que, por aplicación del artículo 36.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, debería haber dado lugar a la prosecución del expediente en la lengua catalana elegida al realizar la autoliquidación, a pesar de lo cual había recibido un escrito de notificación del trámite de alegaciones y propuesta de liquidación provisional correspondiente al impuesto y ejercicio ya indicados, redactado exclusivamente en lengua castellana.

Entendía el interesado que la forma de actuación descrita vulneraba la obligación que incumbe a la Agencia Estatal de Administración Tributaria de tramitar en la lengua cooficial que elijan los interesados los expedientes de su competencia, entendiendo, asimismo, vulnerado el derecho que le asiste a utilizar la lengua cooficial de su elección al relacionarse con los órganos de la Administración General del Estado presentes en Cataluña, al adjuntársele con la notificación a la que se ha hecho referencia el modelo de impreso destinado a la formulación de alegaciones exclusivamente redactado en una de las dos lenguas –la castellana– cooficiales en la mencionada comunidad autónoma.

También en este caso la actuación cuestionada parece haber respondido a un error en el proceso de grabación de la declaración del interesado, que en lugar de producirse en la lengua catalana utilizada por él se realizó en castellano.

Según ha señalado la Agencia Estatal de Administración Tributaria, el programa informático de Gestión de Declaraciones del IRPF emite todas las comunicaciones de la Administración tributaria al contribuyente en relación con una declaración en la lengua en la que la misma fue grabada.

Por esta razón, la notificación en castellano al contribuyente autor de la queja de la propuesta de liquidación con trámite de audiencia no pudo deberse sino a un error que, según ha manifestado la Agencia Tributaria, ha sido corregido tan pronto como fue consciente del mismo (07036406).

También alude a la actuación de la Agencia Estatal de Administración Tributaria otra queja cuyo promovente manifestaba su malestar, ante el hecho de que en la edición en catalán de la página web de la referida agencia, todavía no se encontrase disponible la

versión catalana de determinados documentos de uso preceptivo por los ciudadanos, para realizar determinadas gestiones tributarias, y su disconformidad ante la respuesta que se había dado a la queja formulada por el Departamento de Organización, Planificación y Relaciones Institucionales de la mencionada agencia, en la que –después de insistirse en los esfuerzos que se realizan desde la misma para que los ciudadanos dispongan cada vez de más medios para comunicarse con la Agencia Estatal de Administración Tributaria en la lengua cooficial de su comunidad autónoma– se reconocía que, entre otros, los documentos indicados no se encontraban disponibles en catalán en la página mencionada.

Esta Institución, que ya con anterioridad ha practicado distintas actuaciones en relación con la disponibilidad de los impresos tributarios de uso preceptivo en las diferentes lenguas autonómicas, se dirigió de nuevo a la Agencia Estatal de Administración Tributaria para instar de la misma la adopción de las iniciativas necesarias para lograr la disponibilidad, en los distintos soportes posibles, de todos los impresos tributarios en las diferentes lenguas cooficiales y, en concreto, en la lengua catalana a que hacía referencia la queja planteada.

La Agencia Tributaria ha manifestado que uno de sus objetivos es el de facilitar a los ciudadanos el acceso a todos sus servicios, incluidos los que presta a través de Internet, en las distintas lenguas cooficiales, realizando un gran esfuerzo y destinando importantes recursos a la traducción de modelos a las lenguas cooficiales, la mayor parte de los cuales, y en concreto los más comunes, se encuentran ya traducidos.

No obstante, según también se manifiesta, la agencia se ve limitada en esta labor por el elevado número de modelos tributarios que existen y la gran velocidad de modificación de los mismos como consecuencia, fundamentalmente, de cambios en la normativa reguladora de los respectivos impuestos, que convierten los trabajos de traducción en una tarea permanente que, por su volumen, no puede abordarse de forma simultánea para todos los modelos e idiomas cooficiales, lo que obliga a establecer un orden de prioridades que ha llevado a primar la traducción de los modelos destinados a las personas físicas frente a los que deben utilizar las personas jurídicas, que habitualmente disponen de mayor capacidad y recursos, tanto para la traducción de todos los modelos posibles, como para la fijación de calendarios precisos para ello.

Al propio tiempo, puntualiza la agencia que la ausencia de determinados modelos tributarios traducidos al catalán en la página web de la Agencia Tributaria no supone vulneración alguna de los derechos del interesado, ni afecta a la consecución del régimen de cooficialidad lingüística en los términos indicados por el Tribunal Constitucional, ya que no se trata de servicios periféricos de la Administración del Estado radicados en el territorio de una comunidad autónoma con lengua cooficial, sino de un servicio centralizado de dicha Administración (08011299).

También en este ejercicio se ha planteado una queja contra la actuación de la Gerencia Territorial del Catastro en Girona que, a juicio de su promovente, vulneraba su derecho a que la referida gerencia continuara la tramitación de determinado expediente en la lengua cooficial, en este caso el catalán, elegida por el interesado.

El interesado señalaba que, no obstante haber formulado anteriormente reclamación ante la referida gerencia, redactada en lengua catalana, la resolución de la misma y

su notificación se le han cursado exclusivamente en castellano, circunstancia que el interesado estima vulneradora del ya mencionado artículo 36.1 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

La Gerencia Territorial del Catastro ha manifestado al Defensor del Pueblo que, aunque la Carta de Servicios de la Dirección General del Catastro recoge el derecho de los ciudadanos a utilizar las lenguas cooficiales de cada comunidad autónoma, si bien está asegurada la información presencial en catalán y existen modelos oficiales de solicitudes en este idioma, la principal aplicación informática de gestión catastral, que únicamente produce modelos de acuerdos y notificaciones preestablecidos, sólo utiliza la lengua castellana.

Igualmente ha informado de que es objetivo de la Dirección General del Catastro el estricto cumplimiento de las exigencias legales establecidas, por lo que, con esta finalidad, se está llevando a cabo un plan de calidad entre cuyos objetivos se encuentra atender fundamentalmente las necesidades del ciudadano, incluyendo, entre otras, la utilización en todas sus notificaciones de la lengua oficial de la comunidad autónoma en la que presta sus servicios. No obstante, dada la dimensión y complejidad de los trabajos necesarios para la consecución de este objetivo, la mencionada dirección general ha manifestado que no es posible determinar al respecto un plazo exacto.

El Defensor del Pueblo estudia en estos momentos los términos en que procede continuar la tramitación de la queja con la finalidad de instar de las autoridades centrales del Ministerio de Economía y Hacienda la adopción más inmediata de las normativas necesarias para la obtención del objetivo mencionado (08009503).

En cuanto al ámbito de la Comunitat Valenciana, las quejas formuladas en este ejercicio en materia lingüística han hecho también referencia al posible desconocimiento del derecho de los ciudadanos a utilizar la lengua cooficial de su elección en sus relaciones con las administraciones públicas y, de otra parte, a la utilización de la lengua valenciana como vehicular de la enseñanza en los centros docentes de la referida comunidad.

Entre las quejas relativas al derecho lingüístico mencionado en primer lugar, cabe hacer referencia, a título de ejemplo, a la queja formulada por un ciudadano ante el hecho de que en determinada oficina dependiente de la Delegación de la Agencia Estatal de Administración Tributaria en Alicante no se accediese a su petición expresa de ser atendido en la lengua valenciana cooficial en dicha comunidad, lo que, a su juicio, constituía una vulneración de su derecho a relacionarse con las administraciones presentes en la Comunitat Valenciana en la lengua cooficial de su elección.

En fechas recientes se ha recibido un informe de la Agencia Tributaria en el que se explica que el funcionario que atendió al reclamante, de reciente incorporación a la Delegación de Alicante, carecía aún del conocimiento suficiente para atender en la lengua cooficial demandada.

No obstante, según se puntualizaba, se trataba de una circunstancia excepcional, ya que la delegación mencionada dispone de medios humanos que permiten a los contribuyentes hacer efectivo su derecho a utilizar la lengua valenciana, con cuya finalidad se fomenta la participación de los funcionarios en cursos de formación para la adquisición de conocimientos en la referida lengua, señalándose, por último, que se ha

recordado a todo el personal de la Delegación de Alicante la necesidad de que su actuación sucesiva respete, en todo caso, las opciones que los ciudadanos vienen facultados para realizar en materia lingüística (08018770).

En cuanto a las quejas formuladas en relación con la impartición de enseñanzas en la lengua cooficial valenciana, los términos de su planteamiento por los interesados no han permitido deducir, en los supuestos sometidos a la consideración del Defensor del Pueblo, que la utilización de la misma como lengua de enseñanza revistiese carácter irregular o contraviniese la normativa lingüística de aplicación, y que debieran por ello dar lugar a la intervención del Defensor del Pueblo ante la Administración educativa correspondiente.

Los promoventes de las citadas quejas son informados por el Defensor del Pueblo de los preceptos constitucionales y estatutarios, y de las previsiones contenidas en la normativa sobre uso y enseñanza del valenciano, de los que se deriva o en los que se establece la incorporación de dicha lengua a la enseñanza en todos los niveles educativos.

Asimismo, se les informa de los términos de la jurisprudencia constitucional recaída en la referida materia lingüística, de acuerdo con la cual de los preceptos mencionados no se deriva el derecho a la libre opción de la lengua vehicular de la enseñanza, así como el contenido y límites de los derechos que en materia lingüística asisten a los alumnos y a sus padres en el ámbito educativo.

Así, el derecho a recibir enseñanzas iniciales en la lengua cooficial de su elección, el derecho a que la educación se imparta, en todo caso, en una lengua en la que los alumnos 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 adecuado rendimiento educativo.

En definitiva, en los supuestos planteados, en base a la definición normativa y jurisprudencial de los derechos de los alumnos en el ámbito educativo, que ha quedado sucintamente descrito, y al no poder deducirse de la descripción de los reclamantes vulneración de los derechos mencionados, se les ha informado de la decisión del Defensor del Pueblo de abstenerse de practicar intervenciones sobre los concretos supuestos planteados (08006097, 08006576, 08011338 y otras).

También se han planteado quejas en relación con la utilización del catalán como lengua de enseñanza en la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, en relación con las cuales tampoco ha juzgado posible el Defensor del Pueblo iniciar actuaciones al desprenderse de las mismas tan solo el desacuerdo de los interesados, normalmente padres de alumnos, con los términos en que se usa el catalán como lengua en la que se imparte la enseñanza en los centros docentes no universitarios de la citada comunidad autónoma, sin que en los casos examinados se desprendiesen de los datos aportados por los reclamantes indicios de contravención de los preceptos constitucionales y estatutarios, y de la normativa sobre normalización lingüística –Ley 3/1986, de 29 de abril, de Normalización Lingüística– vigente en la repetida comunidad (08000644, 08014114 y 08017807).

En otros ámbitos distintos del educativo se han cuestionado, asimismo, ante el Defensor del Pueblo, aspectos lingüísticos de la actuación de distintos departamentos de

la Administración autonómica balear. Así, puede hacerse referencia a la queja formulada por determinado ciudadano en relación con la aparente falta de disponibilidad de la versión castellana de un impreso, de utilización preceptiva para la realización por los interesados de cierto trámite ante la Consejería de Comercio, Industria y Energía del Gobierno balear, circunstancia que el reclamante valoraba como constitutiva de una contravención de lo previsto en el artículo 10.4 de la Ley 3/1986, de 29 de abril, ya citada, en el que se impone a todos los poderes públicos, que actúen en dicha comunidad autónoma, el deber de asegurar que todos los documentos impresos o modelos oficiales utilizados en la Administración pública y a disposición de los ciudadanos se encuentren redactados en catalán y en castellano.

De la tramitación ante la consejería ya mencionada se ha deducido por esta Institución que la queja vino motivada, aparentemente, por una información errónea proporcionada por el funcionario que atendió al reclamante, o por una comprensión inadecuada de la misma por éste, ya que, según asegura la consejería, que remite copia de la versión castellana de los distintos impresos y guías de tramitación que ofrecen las unidades de información y tramitación del departamento, todos los impresos y modelos oficiales se encuentran a disposición de los interesados que lo soliciten en lengua castellana (08011152).

También cierta actuación de la Consejería de Salud y Consumo de las Illes Balears ha sido objeto de una queja cuyo promovente manifestaba haber formulado una reclamación ante la citada consejería que, no obstante estar redactada en lengua castellana, fue objeto de resolución y notificación en lengua catalana, y ello a pesar de que la ya mencionada normativa sobre normalización lingüística vigente en la comunidad autónoma, establece que las actuaciones administrativas a instancia de parte deben producirse en el mismo idioma cooficial en el que se hubiera iniciado la tramitación.

En este caso la consejería ha informado de que la actuación cuestionada responde a un error, motivado por la gran cantidad de reclamaciones que deben resolverse por la unidad de tramitación correspondiente, así como de la remisión al interesado de un nuevo texto de la resolución, éste ya redactado, como preceptúa la normativa lingüística de aplicación, en la misma lengua castellana en la que el interesado formuló su reclamación (08018301).

En el ámbito educativo y en referencia a la Comunidad Autónoma de Galicia, se ha planteado queja por la madre de un alumno que manifestaba su malestar ante la utilización, por el personal de la Galescola de una localidad de la provincia de Pontevedra, a la que asistía su hijo, exclusivamente de la lengua gallega como vehicular de la educación de los niños de 0 a 3 años atendidos en la misma, situación que en el informe aportado a instancia del Defensor del Pueblo por la Vicepresidencia de la Igualdad y del Bienestar, de la Junta de Galicia, de la que dependen los citados centros educativos, se valoraba como jurídicamente correcta en base a determinados preceptos de la normativa legal y reglamentaria que en materia lingüística se encuentra vigente en la Comunidad Autónoma de Galicia.

Se fundamenta la opinión expresada en preceptos de la Ley 3/1983, de 15 de junio, de Normalización Lingüística, y de la normativa sobre desarrollo reglamentario de la misma en el ámbito educativo, que atribuyen a la lengua gallega el carácter de lengua oficial de las

instituciones de la Comunidad Autónoma de Galicia y de sus administraciones públicas, e imponen la utilización con carácter general de la misma lengua por la Administración educativa de Galicia y los centros educativos dependientes de ella, entendiéndose igualmente que la situación cuestionada viene amparada por prescripciones de la misma normativa reglamentaria que autorizan el uso en sus clases de la lengua materna predominante entre los alumnos y alumnas por los profesores de educación infantil, que habrán de tener en cuenta la lengua del entorno de los alumnos, que en el caso de la localidad en la que se encuentra ubicado el centro es la lengua gallega.

Sin embargo, según se ha hecho notar a la Vicepresidencia de la Igualdad y del Bienestar, la interpretación que en el informe aportado se realiza del correspondiente precepto reglamentario –artículo 7 del Decreto 124/2007, de 28 de junio, por el que se regula el uso y promoción del gallego en el sistema educativo–, al entender que autoriza la situación cuestionada de utilización de la citada lengua como instrumento exclusivo de comunicación con los niños que asisten a la mencionada escuela infantil, hace abstracción del derecho individual que la Ley 3/1983, de 15 de junio, sobre Normalización Lingüística, reconoce a los alumnos a recibir la primera enseñanza en su lengua materna.

El referido derecho, definido en el artículo 13 de la ley, corresponde de forma incondicionada a los alumnos, en los términos de la regulación contenida en el citado precepto legal –ajustado, por otra parte, a la jurisprudencia sentada por el Tribunal Constitucional al definir los derechos lingüísticos de los alumnos en el ámbito educativo–, sin que, por consiguiente, resulte jurídicamente aceptable, sobre la base de los datos legales y jurisprudenciales actuales, mantener posturas interpretativas de los preceptos reglamentarios dictados en su desarrollo que, como la expresada en el repetido informe, parecen desconocer el derecho de los niños a recibir enseñanzas de educación infantil en su lengua materna, cuando la misma sea el castellano.

No obstante, el Defensor del Pueblo, que ha informado a la Administración de su intención de incluir la presente referencia en este informe, no ha considerado oportuno, por el momento, proseguir la intervención practicada sobre el mencionado asunto, al estar impugnados ante el Tribunal Constitucional preceptos sobre cooficialidad lingüística contenidos en la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de junio, de Reforma del estatuto de autonomía de Cataluña, sobre cuya adecuación constitucional ha de pronunciarse el alto tribunal, sentando así doctrina que confirme o matice la línea a que se han ajustado anteriores sentencias, y señale eventualmente los nuevos parámetros de constitucionalidad a los que deban ajustarse las actuaciones de los distintos operadores jurídicos, y entre ellos el Defensor del Pueblo que, por consiguiente, como ya se ha apuntado, ha decidido no proseguir por el momento la intervención realizada.

Sin perjuicio de lo anterior se ha informado a la reclamante del derecho que le asiste, de acuerdo con la normativa lingüística vigente, a solicitar de forma expresa y por escrito la escolarización de su hijo en su lengua materna, y para instar la intervención de esta Institución en el supuesto de que, a su juicio, la citada petición no fuera resuelta de forma adecuada a derecho (08006114).

Igualmente, han sido objeto de quejas actuaciones de la Administración tributaria de Galicia que, al igual que en otros supuestos ya tratados en relación con otras administraciones

autonómicas, aluden a la falta de disponibilidad de determinado impreso oficial preceptivo para la formulación de autoliquidación del impuesto de sucesiones.

La Consejería de Economía y Hacienda de la Junta de Galicia, ante la que se ha tramitado el asunto, ha manifestado a esta Institución que la falta de disponibilidad de la versión castellana del impreso mencionado por el reclamante, tan solo pudo responder a circunstancias puntuales que no habían podido comprobarse al no precisar los reclamantes las dependencias de la consejería a las que se habían dirigido, ya que, según se manifestaba, el concreto modelo que éstos mencionaban se encuentra entre los que ya están disponibles en castellano y gallego, de acuerdo con el proyecto que se desarrolla por la consejería de proporcionar a los contribuyentes en ambas lenguas todos los modelos de autoliquidación de los impuestos gestionados por la Administración tributaria de Galicia (08000090 y 08015954).

En el Informe correspondiente al año 2007, al describir las quejas sobre cooficialidad lingüística relativas a la Comunidad Autónoma del País Vasco, se hizo mención detallada a la formulada respecto de la negativa de los responsables de los registros civiles ubicados en la citada comunidad autónoma a atender las solicitudes que se les formulaban, en el sentido de que los asientos se realizasen en euskera, a pesar de que existen precisiones legales –contenidas en la Ley 12/2009, de 22 de junio, por la que se modifica el artículo 23 de la Ley de 8 de junio de 1957 del Registro Civil– que contemplan la redacción de las inscripciones y demás asientos en las lenguas cooficiales propias de las comunidades autónomas en que radiquen las oficinas respectivas.

Las negativas cuestionadas se basaban en el argumento de que la aplicación efectiva de la citada previsión legal requería el previo desarrollo reglamentario de la misma, que parecía no haberse producido todavía en las fechas de formulación de la queja, al término del año 2007, a pesar de que la Ley 12/2005, de 22 de junio, ya mencionada, preveía un plazo de tres meses desde su entrada en vigor para la aprobación de las normas de desarrollo reglamentario de la misma.

La tramitación de la citada queja, iniciada en las últimas fechas de 2007, se ha desarrollado a lo largo del ejercicio 2008, y de la misma se ha desprendido que, a raíz de la entrada en vigor de la Orden JUS/1468/2007, de 17 de mayo, sobre impulso de la informatización de los registros civiles y de digitalización de sus archivos –en la que se aprobaba una nueva versión de la aplicación de registros civiles que, según se señala expresamente, debe facilitar que los asientos puedan extenderse en las lenguas cooficiales en determinadas comunidades autónomas–, se realizó la labor de elaboración de los modelos de diligencias en versión bilingüe, y de asientos registrales en los idiomas cooficiales en determinados ámbitos territoriales, modelos a los que, de acuerdo con la orden mencionada, deben ajustarse las diligencias y asientos correspondientes.

La referida labor había ya concluido en mayo de 2008 en el caso de determinadas lenguas cooficiales que se habían ya implantado en las mencionadas fechas a la aplicación de registros civiles ya mencionada, sin que entre las mismas se encontrase el euskera, por problemas surgidos en la introducción de este último idioma en la aplicación mencionada, derivados de las peculiaridades gramaticales del mismo.

No obstante las dificultades mencionadas, el Secretario de Estado de Justicia manifestó en su momento que se contemplaba la terminación del proceso antes de marzo de 2008, y su inmediata implantación posterior en los registros del País Vasco (07036111).

En el aspecto educativo procede hacer referencia expresa a una queja, cuyos promoventes cuestionaban la evolución que había experimentado la oferta de plazas educativas correspondientes a los distintos modelos lingüísticos vigentes en el País Vasco, en la medida en que había llevado a una situación en la que, según entendían, la oferta realizada no se ajustaba a los criterios que deben tenerse en cuenta para la planificación de la oferta de los distintos modelos lingüísticos, de acuerdo con las leyes que regulan los aspectos educativos del régimen de cooficialidad lingüística en la Comunidad Autónoma del País Vasco, contenidos en la Ley 10/1982, de 24 de noviembre, básica de Normalización del uso del euskera, y en la Ley 1/1993, de 19 de febrero, de la Escuela pública vasca.

Cuestionaban en la misma línea los reclamantes las prescripciones que en materia lingüística se contienen en el Decreto 175/2007, de 16 de octubre, por el que se establece el currículo de la educación básica y se implanta en la Comunidad Autónoma del País Vasco, en el cual, haciendo dejación de las facultades de planificación que tiene legalmente atribuidas la administración educativa vasca, se deja en manos de los centros docentes la determinación, como parte de su proyecto educativo, de los modelos lingüísticos que se impartirán en cada uno de ellos, y asimismo se establece que el euskera será la principal lengua vehicular en el ámbito escolar, lo que juzgan contrario a las previsiones legales que contemplan distintos modelos lingüísticos basados en la utilización como lengua vehicular de una u otra, o de las dos lenguas cooficiales en el País Vasco.

Sin perjuicio de que esta Institución, de acuerdo con lo establecido en el artículo 17.2 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, decidiese abstenerse de realizar actuaciones dirigidas directamente a cuestionar la adecuación a las normas vigentes en la comunidad autónoma de las prescripciones contenidas en la referida norma reglamentaria, cuestión sobre la que debe pronunciarse el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco ante el que está interpuesto recurso contencioso-administrativo contra el Decreto 175/2007, de 16 de octubre, ya mencionado, sí pareció procedente iniciar ante el Departamento de Educación del Gobierno Vasco una tramitación que permitiera conocer los términos en que se producía la oferta de plazas educativas, correspondientes a cada uno de los tres modelos lingüísticos previstos en la mencionada Ley 1/1993, de 19 de febrero, de la Escuela pública vasca, y la adecuación de dicha oferta a los objetivos y criterios que, de acuerdo con la citada ley y con la de normalización del uso del euskera, deben regir su planificación y la implantación en cada centro educativo.

La Ley 1/1993, de 19 de febrero, de la Escuela pública vasca, siguiendo la línea ya iniciada por el artículo 16 de la Ley 10/1982, de 24 de noviembre, básica de Normalización del uso del euskera, contempla en el artículo 20, en relación con su disposición adicional décima, los tres modelos lingüísticos –A, B y D– en los que las enseñanzas se impartirán, respectivamente, en castellano, castellano y euskera, o euskera– los cuales serán de aplicación en todo el sistema de enseñanza público y privado del País Vasco. A su vez, el artículo 5.e) de la propia ley encomienda a los poderes públicos de la Comunidad Autónoma del País Vasco la planificación de la oferta de los modelos lingüísticos, con la

finalidad expresa de hacer efectivo el derecho de padres y alumnos a elegir el modelo que deseen, a cuyo fin dichos poderes habrán de desarrollar los mecanismos administrativos que garanticen esa libertad de elección.

Mas en concreto, el artículo 21 de la ley encomienda al Gobierno la regulación de los criterios básicos que determinen la oferta de los distintos modelos lingüísticos, y atribuye a ese departamento la competencia para la asignación de los modelos a impartir en cada centro concreto, para lo que habrá de tenerse en cuenta específicamente la voluntad de los padres o tutores y la situación sociolingüística de la zona, reiterando así un criterio ya previsto en el artículo 16.2 de la Ley 10/1982, básica de Normalización del uso de euskera.

El sistema que se desprende de las previsiones legales anteriores, que se implantó con un amplio nivel de consenso político y social en la medida en que respondía a la situación lingüística real del País Vasco, pretende garantizar el derecho de padres y alumnos a elegir el modelo lingüístico que deseen y, en definitiva, el derecho a elegir la lengua o lenguas de entre las dos cooficiales en esa comunidad autónoma, en la que desean cursar enseñanzas, y obliga a los poderes públicos de esa comunidad autónoma a desarrollar los mecanismos necesarios para garantizar dicha libertad de elección, para lo que es esencial que la implantación de los modelos lingüísticos y, en último término, la utilización de la lengua o lenguas cooficiales que hayan de utilizarse en cada centro como vehículo de las enseñanzas, responda realmente a la voluntad de los padres y a la situación sociolingüística de la zona en la que se encuentren ubicados los centros respectivos.

Sin embargo, la planificación global que venía efectuándose de la oferta de plazas de los distintos modelos, y las decisiones sobre implantación de los mismos en los centros, no respetaban, a juicio de los reclamantes, el expresado derecho de elección de los alumnos y sus padres, sin que las decisiones sobre implantación de uno u otro de los modelos lingüísticos en los centros docentes pareciese adecuarse a los criterios que, asimismo, se establecen en la normativa legal ya varias veces mencionada.

Los reclamantes señalaban en este sentido que a lo largo de los últimos diez años se había producido una progresiva y sistemática disminución de la oferta educativa del modelo A, y también, aunque en menor medida, del modelo B, que, lejos de ser resultado de una variación en el mismo sentido de las demandas de los padres, ha supuesto una traba, insalvable en muchos casos, que ha impedido el ejercicio por muchos de éstos de su derecho de libertad de opción del modelo lingüístico o, lo que es igual, de su derecho a elegir, dentro de las opciones legalmente establecidas, la lengua vehicular en la que desean escolarizar a sus hijos.

Esta evolución se había venido amparando, según añaden, en la autonomía pedagógica de los centros docentes, al amparo de la cual se había permitido que los mismos, al definir sus proyectos educativos, realizasen previsiones en materia lingüística que paulatinamente han ido significando la práctica desaparición del modelo A en los centros docentes del País Vasco, situación que en ningún caso respondería a opciones lingüísticas ejercitadas por los padres, cuya efectividad debería garantizarse por el Gobierno Vasco, a través de una adecuada planificación de la oferta de los distintos modelos lingüísticos, ni tampoco

a los criterios –voluntad de los padres y realidad sociolingüística– que han de tenerse en cuenta para la implantación de los modelos lingüísticos en los centros docentes.

Se referían, en concreto, los reclamantes a la situación existente en este aspecto en la provincia de Álava y en su capital, Vitoria, ciudad en la que, según datos procedentes, al parecer, de ese departamento, el 95 por ciento de la población es castellanohablante, realidad lingüística a la que no se adapta el hecho de que el progresivo cierre de líneas de modelo A haya llevado, según señalan, a la reducción de la oferta de plazas de dicho modelo a mínimos por debajo del 20 por ciento del total de plazas existente, que evidentemente no se adecua a la realidad sociolingüística de la ciudad y que obliga a muchos padres castellanohablantes, y que desean que sus hijos sean escolarizados en dicha lengua a matricular a éstos en los modelos que se les ofertan, aunque no sean los que desean para su escolarización.

Esta Institución decidió iniciar la tramitación de la queja para contrastar las alegaciones formuladas por los reclamantes, con la finalidad ya mencionada de conocer los datos o estudios sobre la situación sociolingüística y de prospección de la demanda que formulaban los padres, sobre los que se fundamenta la oferta actual de cada uno de los modelos lingüísticos en cada centro, y de saber si tal oferta en sus términos presentes posibilita la libertad de elección que la ley pretende.

En su respuesta la consejería, además de realizar diversas consideraciones jurídicas sobre la política lingüística y educativa que viene llevando a cabo, aporta datos relativos a la asignación de plazas escolares en educación infantil y primaria en la provincia de Álava, de los que se deduce que han sido mayoritariamente atendidas en sus propios términos las demandas de escolarización formuladas por padres y alumnos en las solicitudes de modelo A.

Sin efectuar pronunciamiento alguno en relación con el Decreto 175/2007 en atención a lo previsto en el artículo 17.2 de la Ley 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, al haber sido objeto, como ya se ha dicho, de impugnación en vía contencioso-administrativa, es de destacar en el informe aportado la aseveración contenida en el mismo respecto a que la oferta de modelo A ha disminuido progresivamente en la medida en que ha disminuido la demanda del mismo, comprometiéndose a continuación el Departamento de Educación, Universidades e Investigación a que "si la oferta actual fuera insuficiente para atender a la demanda" dicho departamento "no tendría inconveniente en incrementar la oferta pública de modelo A en aquellas zonas donde fuera necesario", y asegurando que "en cualquier caso se garantiza la escolarización en modelo A a quienes optan por dicho modelo".

La asunción de los compromisos antes citados resulta coherente con los deberes que corresponden a la Administración educativa del País Vasco en el marco de la vigente legislación en la materia, contenido en la Ley 1/1993, de 19 de febrero, de la Escuela pública vasca, y en la normativa de desarrollo. La anterior valoración ha sido trasladada por esta Institución a los reclamantes, a los que asimismo se ha expresado la disponibilidad del Defensor del Pueblo, en el marco de su competencia, para supervisar los actos y resoluciones de las administraciones que afecten a los derechos fundamentales y a las libertades públicas de los ciudadanos, y para llevar a cabo las intervenciones concretas precisas, a fin de garantizar la efectividad del derecho de opción de modelo educativo

de padres y alumnos, y el cumplimiento del correspondiente deber de la Administración educativa de adoptar las medidas necesarias para posibilitar el ejercicio de tal derecho (08008160).

19.2. Préstamo público en las bibliotecas

Hace algunos años coincidiendo con la celebración del "Día de la biblioteca" se presentaron en esta Institución 200.000 firmas de usuarios de bibliotecas públicas y de bibliotecarios preocupados ante la perspectiva de que se introdujeran modificaciones en la legislación entonces vigente en materia de propiedad intelectual y de lectura, libro y bibliotecas para establecer alguna forma de retribución a los titulares de los correspondientes derechos por el préstamo de sus obras realizado en las bibliotecas públicas.

En cumplimiento de las obligaciones correspondientes a España por su pertenencia a la Unión Europea y especialmente la transposición en los términos exigidos por los órganos europeos de la Directiva 2006/115/CE que codificó la anterior Directiva 92/100/CEE, reformada parcialmente por otras posteriores, se procedió a modificar, entre otros, el apartado segundo del artículo 37 del texto refundido de la Ley de Propiedad Intelectual mediante la disposición final primera de la Ley 10/2007, de 22 de junio, de la Lectura, del libro y de las bibliotecas. Mediante dicha modificación se estableció que los titulares de determinados establecimientos públicos, entre otros los archivos y bibliotecas, habrían de remunerar a los autores por los préstamos que realizasen de sus obras en la cuantía que se determinase mediante real decreto, quedando fijada ésta provisionalmente en 0,2 euros por cada ejemplar de obra adquirido con destino al préstamo.

En 2008, y nuevamente coincidiendo con la celebración del "Día de la biblioteca", se depositaron en esta Institución aproximadamente 100.000 nuevas firmas contrarias al pago del préstamo público en las bibliotecas y con la solicitud concreta de que el Defensor del Pueblo instara ante las autoridades correspondientes la derogación de la Directiva 2006/115/CE, sobre derechos de alquiler y préstamo y otros derechos afines a los derechos de autor en el ámbito de la propiedad intelectual.

El Defensor del Pueblo tuvo ya ocasión de expresar su preocupación en relación con este asunto cuando las instituciones europeas cuestionaban la transposición de la Directiva a la legislación española, y particularmente la amplitud de la excepción que se contemplaba a la remuneración por los préstamos que realizasen las bibliotecas y otras instituciones afines de titularidad pública o que pertenecieran a entidades de interés general de carácter cultural, científico o educativo sin ánimo de lucro, o instituciones docentes integradas en el sistema educativo español, en la redacción anterior del artículo 37.2 del Real Decreto Legislativo 1/1996, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Propiedad Intelectual.

El criterio de esta Institución sobre el particular quedó recogido en el Informe correspondiente al año 2004, en el sentido de que las medidas que pudieran adoptarse para la correcta transposición a la legislación interna de la directiva europea en la materia, en ningún caso habría de "dificultar o entorpecer las labores de promoción y difusión cultural y educativa que desarrollan las bibliotecas, o suponer una merma en la

calidad de los servicios que se prestan, o implicar una penalización económica para los usuarios".

La Ley 10/2007, de la Lectura, del libro y de las bibliotecas, garantiza, por una parte, que "los ciudadanos accederán a los servicios básicos de las bibliotecas públicas (entre los que se encuentra el préstamo individual y colectivo) de forma libre y gratuita (artículo 13.5) y, por otra, que las bibliotecas de las instituciones docentes integradas en el sistema educativo español y las de titularidad pública que presten servicio en municipios de menos de 5.000 habitantes quedan exentas de la obligación de remuneración a los autores por los préstamos realizados (disposición final primera, que modifica el artículo 37.2 de la Ley de Propiedad Intelectual).

Sin perjuicio de la valoración positiva que merecen estas previsiones, lo cierto es que la normativa actualmente vigente prevé que los titulares de las bibliotecas públicas, antes exentas del pago por el préstamo bibliotecario, deben ahora remunerar a los autores con 0,2 euros por cada ejemplar adquirido para préstamo, quedando así establecido un régimen provisional a la espera de la aprobación de un real decreto en el que, al margen de fijar la cuantía futura de la remuneración, habrán de contemplarse también los mecanismos de colaboración necesarios entre el Estado, las comunidades autónomas y las corporaciones locales para el cumplimiento de las obligaciones que a cada uno corresponden.

Este real decreto debiera haberse aprobado en el plazo máximo de un año desde la entrada en vigor de la Ley 10/2007, plazo ya cumplido, por lo que el Defensor del Pueblo solicitó del Ministro de Cultura conocer las previsiones de aprobación de dicha norma reglamentaria y sobre el alcance de las medidas que vayan a incluirse en la misma, y especialmente aquellas que puedan orientarse a la garantía de que la obligación de las entidades titulares de asumir el coste de la remuneración por el préstamo bibliotecario, no dificulte o entorpezca las labores de promoción y difusión cultural que desarrollan las bibliotecas, ni implique una merma en la calidad de los servicios que se prestan a los usuarios.

En el momento de la elaboración de este informe se encontraba iniciada la redacción de un texto consensuado por todas las administraciones públicas titulares de bibliotecas, que son las obligadas a satisfacer la remuneración por el préstamo bibliotecario de acuerdo con lo establecido en el artículo 37.2 del texto refundido de la Ley de Propiedad Intelectual, en la redacción dada al mismo por la disposición final primera de la Ley 10/2007, de 22 de junio, de la Lectura, del libro y de las bibliotecas.

Entre tanto, la Subsecretaría del Ministerio de Cultura comunicó que con el fin de que la obligación de remuneración no suponga un obstáculo a la promoción y a la difusión cultural desarrollada por las bibliotecas, ni una merma de la calidad de los servicios que reciben los usuarios, se pretende relacionar directamente el cálculo del importe de la cuantía global destinada a satisfacer la remuneración con el número de publicaciones adquiridas destinadas al préstamo en bibliotecas.

A juicio del órgano informante, de este modo cuanto más y mejor se doten las colecciones de las bibliotecas públicas y más y mejores servicios de lectura pública ofrezcan, mayor será la cuantía de la remuneración y mayores los ingresos de los autores por este concepto. Por tanto, se vincula la remuneración al desarrollo de las colecciones de las

bibliotecas públicas, de manera que aquélla no suponga un obstáculo a la promoción y difusión cultural desarrollada por las bibliotecas, ni implique una merma de la calidad de los servicios que reciben los usuarios. Cabe observar, sin embargo, que esta bienintencionada reflexión queda al albur, en cuanto a su certeza, de que los titulares de las bibliotecas públicas ahora obligados al pago de la remuneración destinen fondos en cuantía suficiente para actualizar y completar las colecciones afrontando el pago de los ejemplares adquiridos, sin que el sobrecoste de la remuneración a los autores merme los presupuestos destinados a adquisiciones.

Esta Institución confía en que se cumplan las previsiones existentes y se complete el marco normativo diseñado por la Ley 10/2007, de 22 de junio, de la Lectura, del libro y de las bibliotecas, no sólo por el dato objetivo de que esta regulación debiera de estar ya aprobada según las previsiones temporales de la ley, sino también por la preocupación expresada por diversos colectivos sociales en relación con las consecuencias que para la promoción de la lectura y las bibliotecas públicas pueda tener el establecimiento del pago por el préstamo bibliotecario.

En esta línea cabe entender que son necesarias todas las medidas que puedan arbitrarse, para evitar que la obligación de las entidades titulares de las bibliotecas públicas de asumir el coste de la remuneración por el préstamo bibliotecario, dificulte o entorpezca las labores de promoción y difusión cultural que desarrollan esas instituciones, ni tampoco implique o permita una merma en la calidad de los servicios que se prestan a los usuarios (08018136).

19.3. Protección de datos de carácter personal

En el apartado equivalente del informe correspondiente al ejercicio 2007 se realizó una extensa referencia a las gestiones efectuadas por el Defensor del Pueblo ante la Agencia Española de Protección de Datos, en relación con el contenido y alcance de los derechos de los titulares de los datos personales obrantes en archivos y ficheros de los que sean titulares instituciones o confesiones religiosas.

Remitiéndonos, por consiguiente, a la descripción de los términos del problema que en el citado informe se realizaba, baste aquí señalar que la cuestión que se planteaba era la de determinar el contenido y alcance de los referidos derechos en referencia, en concreto, a los libros de bautismo de la Iglesia católica, que la agencia parecía entender modificados por previsiones contenidas en el Acuerdo de 3 de enero de 1979 entre el Estado español y la Santa Sede sobre asuntos jurídicos, que contemplan la inviolabilidad de los archivos, registros y demás documentos pertenecientes a la Conferencia Episcopal Española, curias episcopales, parroquias y otras instituciones o entidades eclesiásticas.

Asimismo, parece preciso señalar que en el curso de las actuaciones practicadas la Agencia Española de Protección de Datos manifestó a esta Institución que, a su juicio, la legislación vigente en esta materia –Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de datos de carácter personal– no contempla excepción alguna en cuanto a la aplicación de sus preceptos a las bases de datos cuya titularidad corresponde a confesiones o entidades religiosas, debiendo entenderse, en opinión de la agencia, de acuerdo con la

misma ley, que cualquier registro organizado de datos de carácter personal constituye, a los efectos de la repetida ley, un fichero de datos personales, entre ellos también los gestionados por iglesias, confesiones o asociaciones religiosas y, en concreto, los libros de bautismo de la Iglesia católica que, por consiguiente, quedan sometidos, en lo relativo a su creación e inscripción registral de ficheros de titularidad privada, y en lo que se refiere a los derechos que cabe ejercitar a los titulares de los datos obrantes en los mismos, a las prescripciones de la ley orgánica mencionada, con la única excepción del derecho a la cancelación de datos que debe entenderse modulado por la ya mencionada prescripción sobre inviolabilidad de los registros y archivos de la Iglesia católica contenido en el Acuerdo de 3 de enero de 1979, también mencionado, en virtud del cual el citado derecho no puede hacerse efectivo a través de la eliminación de los datos de los libros registros de la Iglesia católica, sino mediante la extensión de anotaciones marginales en las que se haga constar la cancelación solicitada por los interesados, actuación esta última que, a juicio de la agencia, viene exigida por el principio de calidad de los datos establecidos en la repetida Ley Orgánica de protección de datos.

Las resoluciones dictadas por la agencia en la línea indicada fueron objeto de numerosos recursos contencioso-administrativos ante la Audiencia Nacional, que en las resoluciones dictadas sobre los mismos avaló los criterios de la agencia, si bien, según se concluía en la descripción realizada en el Informe de 2007, contra una de dichas sentencias se había formulado recurso ante el Tribunal Supremo, que en aquellas fechas todavía no se había pronunciado sobre el mismo.

Con fecha 19 de septiembre de 2008 la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo dictó sentencia sobre el recurso de casación interpuesto, por la que se casó y anuló la sentencia de la Audiencia Nacional recurrida, fundándose la resolución adoptada en el mantenimiento de una interpretación del artículo 18.4 de la Constitución, que la Agencia Española de Protección de Datos ha considerado más restrictiva que la mantenida por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, especialmente en su Sentencia 292/2000, de 30 de noviembre, por la que se estimó el recurso interpuesto por el Defensor del Pueblo contra la Ley Orgánica 15/1999, de 17 de diciembre, de Protección de datos de carácter personal.

En base a la valoración anterior, desarrollada en un detallado informe jurídico remitido a esta Institución, la Agencia Española de Protección de Datos instó del Defensor del Pueblo, en octubre de 2008, la interposición de recurso de amparo contra la sentencia dictada por el Tribunal Supremo.

El Defensor del Pueblo, dada la interposición previa por la Agencia Española de Protección de Datos ante el Tribunal Supremo de un incidente de nulidad de actuaciones contra la Sentencia de 19 de septiembre de 2008, ya mencionada, todavía pendiente de resolución en las fechas de formulación de la referida solicitud, entendió inicialmente que en el supuesto planteado no concurría el requisito establecido en la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, de agotamiento de todas las vías judiciales previas para la interposición del recurso de amparo solicitado, y manifestó a la agencia que no consideraba posible hacer uso de la legitimación que al efecto le concede la mencionada ley orgánica.

Reproducida por la agencia la citada solicitud una vez dictado auto por el que el Tribunal Supremo resolvió la inadmisión del incidente de nulidad de actuaciones promovido por aquélla, el Defensor del Pueblo entendió, a la vista de la argumentación en que se basaba la petición de la Agencia Española de Protección de Datos, que el recurso de amparo que se solicitaba perseguía un pronunciamiento del Tribunal Constitucional sobre la interpretación de una ley orgánica y de una norma de Derecho europeo, desconectado de la pretensión de reparación o restitución del derecho individual concreto y, por tanto, haciendo abstracción de las circunstancias concretas que pudieran concurrir en relación con todos y cada uno de los titulares que resultaran afectados.

A la vista de pronunciamientos del Tribunal Constitucional que han remarcado en reiteradas ocasiones el carácter esencialmente subjetivo del recurso de amparo como vía de protección de derechos y libertades, y en consecuencia con dicha declaración, han manifestado que "el recurso de amparo no es una vía procesal adecuada para solicitar y obtener un pronunciamiento abstracto y genérico sobre pretensiones declarativas, respecto de supuestas interpretaciones erróneas o indebidas aplicaciones de preceptos constitucionales, sino sólo y exclusivamente sobre pretensiones dirigidas a restablecer o preservar los derechos fundamentales cuando se ha alegado una vulneración concreta y efectiva de los mismos", esta Institución ha manifestado a la agencia que no consideraba procedente hacer uso, en el supuesto planteado, de la legitimación que le confiere la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, para la interposición del recurso de amparo solicitado (08017177).

En relación, asimismo, con el derecho a la protección de datos, cabe hacer referencia a una materia sobre la que, ya en años anteriores, se planteó alguna queja y que ha dado lugar a la formulación, a lo largo del año 2008, de un número especialmente significativo de ellas. Nos referimos al malestar que suscita entre los afectados el mantenimiento en Internet, y las amplias posibilidades de acceso que de la anterior circunstancia se derivan, de contenidos en su momento publicados en las ediciones electrónicas de los distintos boletines oficiales, que hacen referencia a datos personales a los que, sin límite alguno, puede acceder cualquier persona con la inmediatez y amplitud que hace posible el referido sistema de comunicación de la información.

Se trata de datos personales cuya publicación en los distintos diarios oficiales resulta amparada por la ley procedimental vigente o por leyes que, al regular procedimientos administrativos específicos, contemplan la publicación de las resoluciones o trámites administrativos en los que dichos datos se contienen, para su conocimiento por los interesados, cuyo tratamiento en Internet no requiere el consentimiento previo de los afectados en la medida en que se extraen de una fuente que la normativa sobre protección de datos vigente –básicamente la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de datos de carácter personal, y el Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el reglamento de desarrollo de la citada ley orgánica– clasifica expresamente entre las fuentes accesibles al público, de las que pueden extraerse datos personales para su ulterior tratamiento, sin que resulte precisa la anuencia de los titulares de los mismos.

No obstante, lo cierto es que cuando las normas procedimentales mencionadas contemplan la publicación de determinados actos o trámites para suplir a la notificación

directa a los interesados, cuando esta última no resulta posible o para garantizar el conocimiento de los mismos por otros afectados, no preveían ni pretendían la multiplicación y permanencia en el tiempo de dicha publicación que se deriva de la incorporación de los contenidos de los periódicos oficiales en Internet, de la que pueden derivarse resultados que afectarían a la integridad del derecho a la protección de datos en los términos en que ha sido definido por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 292/2000, de 30 de noviembre, ya mencionada en este apartado.

Esta Institución, en consecuencia, ha decidido dirigirse a la Agencia Española de Protección de Datos con la finalidad de trasladarle el contenido de las quejas planteadas, y de demandar de la misma información respecto de los estudios o valoración que se haya efectuado de la cuestión que en las mismas se plantea, y sobre las vías de solución normativa o de otra índole que, a su juicio, resulte procedente aplicar para dar solución a la situación cuestionada (08007134, 08008261, 08008474, 08013215, 08016213 y otras).

Por otro lado, el Defensor del Pueblo ha practicado actuaciones ante la Agencia Española de Protección de Datos respecto de la procedencia o improcedencia de mantener o incluir datos de personas fallecidas en ficheros de datos personales, así como sobre los requisitos y condiciones en que terceras personas podrían iniciar acciones ante los responsables de los mismos, tendentes al ejercicio de los derechos previstos en la vigente Ley Orgánica de protección de datos.

Al iniciar el trámite informativo indicado esta Institución tuvo en cuenta tanto el carácter personalísimo de los derechos de acceso, rectificación y cancelación que la legislación sobre protección de datos vigente reconoce a los titulares de los datos, cuanto el principio de calidad de los mismos establecido en la propia legislación y el derecho que la normativa vigente en materia de protección del derecho al honor, la intimidad personal y a la propia imagen reconoce a los herederos a ejercitar las acciones pertinentes para la defensa de estos derechos fundamentales de sus causantes.

En el curso de la tramitación mencionada –dirigida a conocer el punto de vista de la Agencia Española de Protección de Datos respecto del posible ejercicio de los derechos de acceso, rectificación y cancelación por los herederos, familiares o personas vinculadas por una relación análoga, en relación con datos personales de personas fallecidas obrantes en ficheros, en la medida en que dicho ejercicio podría constituir un instrumento adecuado a la defensa del honor, la intimidad y la propia imagen de sus familiares fallecidos– se produjo la aprobación del Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, ya citado, en cuyo artículo 2.4, al definir su ámbito de aplicación, se señala expresamente, en la línea que al parecer ya había venido manteniendo la agencia, que el mismo "… no resultará de aplicación a los datos referidos a personas fallecidas", estableciéndose asimismo en el mencionado precepto: "No obstante, las personas vinculadas al fallecido, por razones familiares o análogas, podrán dirigirse a los responsables de los ficheros o tratamientos que contengan datos de éste con la finalidad de notificar el óbito, aportando acreditación suficiente del mismo, y solicitar, cuando hubiere lugar a ello, la cancelación de los datos".

El precepto mencionado ha venido así a dar solución al supuesto planteado en la queja que dio lugar a la tramitación efectuada –cuyo promovente cuestionaba la indecisión y mantenimiento por la empresa titular de un fichero de solvencia patrimonial de datos relativos a determinado descubierto producido en una cuenta corriente de la

que era titular su padre fallecido, comunicado por la entidad bancaria correspondiente–, al poner a disposición de los herederos un mecanismo específico dirigido a poner en conocimiento ante el titular del fichero el hecho del fallecimiento, y a instar, si procede, su cancelación.

En cuanto a la naturaleza de la acción que se reconoce a los herederos, no constituye un ejercicio por los mismos del derecho de cancelación que define la normativa de protección de datos, sino un instrumento dirigido a poner en conocimiento del titular de un fichero de datos pertinentes para salvaguardar el principio de calidad de los datos, definido en el artículo 4 de la Ley Orgánica de protección de datos, en el que, de acuerdo con el mismo, se exige que los datos obrantes en ficheros y archivos sean exactos y puestos al día, de forma que respondan con veracidad a la situación actual del afectado (08034053).

19.4. Régimen electoral

En el ejercicio 2008 se ha reanudado la intervención practicada en su momento ante la Junta Electoral Central, para lograr la adecuación a la normativa procedimental vigente de los acuerdos que dictan las juntas electorales de zona sobre las alegaciones que formulen los electores, al amparo del artículo 27.3 de la Ley Orgánica 5/1981, de 19 de junio, de Régimen electoral general, para excusar su participación en las mesas electorales para las que hubieran sido designados.

La decisión de reiniciar la actuación mencionada se produjo a la vista de una queja cuyo promovente, designado vocal de una de las mesas que habían de constituirse en las elecciones generales de marzo de 2008, manifestaba su disconformidad –por entender que contravenía prescripciones de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común– ante el contenido del acuerdo dictado por la Junta Electoral de Zona competente sobre las excusas alegadas, de acuerdo con el mencionado artículo 27.3, en el que no se especificaba su motivación jurídica, sin que en la notificación correspondiente se hiciera tampoco mención alguna a los recursos que cabía interponer contra el mismo, a pesar de tener ambos contenidos carácter preceptivo de acuerdo con la citada ley procedimental.

De la forma de actuación descrita se desprendía que, en el aspecto a que hacía referencia la queja planteada, la Junta Electoral de Zona objeto de la queja no había ajustado su actuación a las instrucciones que, atendiendo al requerimiento formulado por esta Institución en el curso de la tramitación inicialmente efectuada, acordó dictar la Junta Electoral Central con fecha 12 de febrero de 2001 en materia de práctica de notificaciones de los acuerdos sobre excusas alegadas por quienes resulten designados miembros de mesas electorales.

En efecto, la Junta Electoral Central, como resultado de la tramitación mencionada, dio traslado a esta Institución del acuerdo antes indicado, en el que contemplaba la impartición de instrucciones "a las juntas electorales de zona en el sentido de que en las notificaciones de sus acuerdos sobre excusas alegadas por quienes resulten designados

miembros de mesas electorales, se atengan a lo dispuesto en la legislación de procedimiento administrativo, supletoriamente aplicable".

Esta Institución, a la vista de la actuación ahora cuestionada, consideró conveniente reiniciar su intervención ante la Junta Electoral Central para instar de la misma que valorase la procedencia de recordar a la Junta Electoral de Zona el contenido de sus instrucciones de fecha 12 de febrero de 2001 mencionadas, así como la necesidad de que la actuación sucesiva de la misma con ocasión de la convocatoria de futuros procesos electorales se ajuste al contenido de las referidas instrucciones.

En el informe aportado la Junta Electoral Central manifiesta que se cursarán de nuevo instrucciones a las juntas electorales de zona que se constituyan para la gestión de futuros procesos electorales, para que las notificaciones a los interesados de los acuerdos que adopten para resolver las excusas alegadas por las personas que resulten designadas miembros de mesas electorales, se ajusten a lo dispuesto en la legislación sobre procedimiento administrativo (08014633).

También en materia electoral el Síndic de Greuges de Cataluña, a raíz de quejas enviadas por ciudadanos extranjeros residentes en nuestro país, referidas a disfunciones relacionadas con la información que se les proporcionaba para facilitar su inscripción en el censo electoral, ha solicitado en el año 2008 la intervención del Defensor del Pueblo, en orden al establecimiento de procedimientos de comunicación escrita de los trámites que deben seguir dichos electores que garanticen su recepción por los interesados.

Mencionaba el Síndic de Greuges que la Ley Orgánica de Régimen electoral general y las directivas europeas en la materia, determinan que los ciudadanos extranjeros que quieran ejercer su derecho a voto en las elecciones al Parlamento Europeo y locales, previamente han de haber manifestado su voluntad en tal sentido.

En el caso de que así no lo hubieran hecho, la Oficina del Censo Electoral se dirige a los potenciales electores para que manifiesten su voluntad de votar. Esta comunicación se realiza mediante correo ordinario.

Los promotores de las quejas ante el Síndic de Greuges manifestaban, al parecer, que no pudieron ejercer su derecho a voto al haberse extraviado la carta que la Administración electoral afirmaba haberles remitido, lo que llevaba a aquel a apuntar la conveniencia de que se estableciese un procedimiento de comunicación escrita que incorpore más garantías y que, en definitiva, asegure el ejercicio potestativo de un derecho tan importante como es el de sufragio.

La Oficina del Censo Electoral ante la que se inició la tramitación del asunto, con la finalidad de satisfacer la petición del Síndic de Greuges de Cataluña, ha informado al Defensor del Pueblo con detalle de las distintas vías, a través de las cuales se informa a los ciudadanos de la Unión Europea residentes en nuestro país, de los términos en que tienen atribuido el derecho de sufragio y de las actuaciones que deben realizar para ejercitar el mismo.

En concreto, según ha señalado la Oficina del Censo Electoral, unos ocho meses antes de cada elección se dirige a todos los extranjeros residentes que no hayan expresado su intención de voto para que, si lo desean, cumplimenten el impreso correspondiente y lo devuelvan en el sobre de respuesta pagado. Esta operación es comunicada a todos los

ayuntamientos y a las representaciones diplomáticas en España de los países de origen, a efectos de posibles consultas. También, por parte de la Oficina del Censo Electoral se mantiene la información en Internet y un servicio telefónico de consulta.

Por su parte, el Ministerio del Interior realiza, unos meses antes de la convocatoria electoral, una campaña en los medios de difusión públicos, dirigida al colectivo de residentes comunitarios, promoviendo la inscripción en el censo electoral.

Finalmente, durante la exposición de las listas en período electoral (del sexto al decimotercer día después de la convocatoria) los electores pueden consultar sus datos en el Ayuntamiento de residencia y presentar, en su caso, la reclamación correspondiente. La consulta de listas también se apoya con una campaña publicitaria.

Esta Institución, al considerar que los procedimientos descritos garantizan en su conjunto que los ciudadanos comunitarios residentes en nuestro país dispongan de la información suficiente para votar si lo desean en los correspondientes procesos electorales, ha decidido dar por concluida su intervención sobre el asunto planteado (08001754).

El promovente de otra queja manifestaba su desacuerdo ante la imposibilidad en que se encuentran los electores residentes en el extranjero para ejercitar su derecho de sufragio activo en las elecciones para alcalde pedáneo, al figurar en el Censo de Electores Residentes Ausentes (CERA) únicamente los datos relativos a la provincia y municipio de inscripción de los afectados a efectos electorales, y no los relativos a la entidad local menor en la que eventualmente tuvieran fijado su último domicilio en España, dato que resultaría imprescindible para determinar la entidad local de ámbito territorial inferior al municipio, en la que correspondería emitir su voto a los electores residentes en el extranjero, y para que éstos pudieran ejercitar su derecho de sufragio en las elecciones ya mencionadas.

En el informe aportado a instancias del Defensor del Pueblo por la Oficina del Censo Electoral, se justificaba la situación mencionada en base a dos argumentos, derivado el primero de la no concurrencia en los electores inscritos en el Censo de electores residentes ausentes de la condición de vecinos que, de acuerdo con la legislación vigente –Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen electoral general, y Ley 1/1991, de 9 de junio, de Régimen Local de Castilla y León–, deben poseer quienes participen en la elección de los alcaldes pedáneos; y el segundo de las dificultades que supondría, en su caso, la asignación de una Entidad local menor a los electores del mencionado censo, muchos de ellos, según se señalaba, españoles de segunda y tercera generación que nunca han residido en España.

Admitidas las dificultades que, sin duda, puede entrañar la articulación de medidas dirigidas a hacer constar en el Censo de electores residentes ausentes la Entidad local menor a la que, en su caso, haya de entenderse adscritos a los electores inscritos en dicho censo, a efectos de su eventual participación en las elecciones para alcaldes pedáneos, no puede, sin embargo, esta Institución dar por buena la argumentación jurídica que expone la Oficina del Censo Electoral, para justificar la actual exclusión de este dato del censo electoral mencionado.

En efecto, la exclusión del dato indicado se explica en base a la consideración de que la elección de los alcaldes pedáneos corresponde, de acuerdo con la vigente legislación electoral, exclusivamente a los vecinos de la correspondiente Entidad local menor, condición que, según posteriormente se señala, no concurre en los electores residentes en el extranjero ya que, atendiendo a la legislación sobre régimen local (Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, y Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de población y demarcación territorial de las entidades locales), únicamente son vecinos del municipio las personas que "residiendo habitualmente en el mismo [...] se encuentren inscritos en el padrón municipal".

Sin embargo, la citada definición de vecino no parece ser la que, a efectos de determinación de la condición de elector en las elecciones municipales, se mantiene en la vigente ley electoral, en la que se permite expresamente –artículo 190– la participación en dichas elecciones a los españoles inscritos en el Censo de electores residentes ausentes en el extranjero, es decir, a ciudadanos que tienen fijado su domicilio en el extranjero y en los que, por consiguiente, no concurriría tampoco la condición de vecinos en los términos que, por remisión a la normativa reglamentaria en materia de población y demarcación de las entidades locales, se mantiene en el informe aportado.

Las objeciones jurídicas expuestas fueron en su momento trasladadas a la Oficina del Censo Electoral que, según se desprende de un último informe, continúa manteniendo la postura interpretativa cuestionada por esta Institución, esta vez en base a una interpretación estrictamente literal de prescripciones de la Ley Orgánica de Régimen electoral general, que no contemplan de forma expresa el mecanismo de voto por correo para los residentes ausentes en el extranjero en el supuesto de las elecciones de alcaldes pedáneos (08000642).

Por último, los problemas de accesibilidad que presentan determinados locales electorales han dado lugar en este ejercicio a la formulación de quejas cuyos promoventes, en representación de asociaciones de discapacitados físicos o en su propio nombre, han denunciado la existencia de barreras arquitectónicas en los edificios que usualmente se designan para el desarrollo de las votaciones.

Entre las quejas mencionadas se encuentra la formulada por una asociación del Principado de Asturias que mencionaba los problemas de accesibilidad que, según aseguraba, afectaban de forma sistemática a los locales electorales de todo el Principado, haciendo especial referencia a las deficientes condiciones de los dieciséis colegios electorales del Concejo de Mieres, los cuales, según se señalaba, se ubicaban en centros docentes o instalaciones polideportivas que presentaban barreras arquitectónicas que impedían el acceso a los mismos de las personas que utilizan sillas de ruedas, mientras que, según se señalaba en la queja, en otros concejos como los de Leva y Aller más del noventa por ciento de los colegios electorales resultaban inaccesibles para los electores que usan silla de ruedas para sus desplazamientos.

La asociación reclamante entendía que la situación descrita contravenía prescripciones expresas de la normativa vigente en materia de regulación complementaria de los procesos electorales –en la que se establece que los locales que se designen para la instalación de las mesas han de resultar accesibles a personas con problemas de movilidad–, por lo

que instaba que la misma se corrigiese, bien procediendo a la designación de locales alternativos que no presentasen los problemas expresados, bien suprimiendo en los actuales las barreras arquitectónicas que presenten, o arbitrando los días de votación las ayudas técnicas necesarias para posibilitar el acceso a los mismos de todos los electores.

La Delegación Provincial de la Oficina del Censo Electoral en Asturias, ante la que se ha tramitado la queja, ha indicado al Defensor del Pueblo que se está llevando a cabo una revisión de todos los locales electorales con dificultades de acceso en el Concejo de Mieres a que, más específicamente, se refería su queja, así como que tiene previsto dirigirse, en breve, a todos los ayuntamientos para identificar aquellos locales, habitualmente utilizados para el desarrollo de procesos electorales, con especiales dificultades de acceso, e instar la adopción de las medidas correctoras pertinentes de cara ya a próximas consultas electorales (08003354).

En el mismo sentido el promovente de otra queja, afectado por una grave minusvalía física y residente en Madrid, se refería a las inadecuadas condiciones de accesibilidad del edificio en el que habitualmente se ubica la sección y mesa electoral en las que le corresponde ejercer su derecho de sufragio activo, cuyas instalaciones, de acuerdo con la descripción del reclamante, presentaban múltiples barreras, impedimentos y obstáculos que dificultaban el acceso a los locales electorales de personas que, por distintas razones, presentan limitaciones de movilidad.

La tramitación de la queja ante el Ayuntamiento de Madrid permitió deducir en primera instancia que el centro docente en el que se instalaba el colegio electoral correspondiente disponía de una entrada y de un itinerario interior que hacía posible el acceso a las distintas instalaciones del centro de personas con movilidad reducida, no obstante lo cual, a instancias del reclamante, se prosiguió la tramitación ante el Ayuntamiento, al señalar el interesado que los citados acceso e itinerario, distintos de los que se usan con carácter general, no se encontraban debidamente señalizados en las jornadas electorales, lo que en la práctica impedía su conocimiento y utilización por personas que, como los electores, no están familiarizados con el edificio escolar.

En fechas recientes se ha informado a esta Institución de que en sucesivas convocatorias electorales los servicios técnicos de la Junta Municipal de Distrito correspondiente adoptarán las iniciativas necesarias para que se señalice debidamente el acceso e itinerario que pueden seguir los electores con minusvalía o limitaciones de movilidad para acceder a los locales electorales (08003843).

V. RESOLUCIONES FORMULADAS POR EL DEFENSOR DEL PUEBLO

1. RECOMENDACIONES

1.1. Recomendaciones admitidas

1.1.1. Administración General del Estado

1.1.1.1. Ministerio de Administraciones Públicas

— Secretaría de Estado para la Administración Pública

Recomendación sobre desigualdad de trato entre los cónyuges y las parejas de hecho.

La Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, no hace mención a las parejas de hecho estables a la hora de regular los distintos permisos que se contienen en el capítulo V del título III, al contrario de lo que ocurre en el Convenio colectivo único para el personal laboral de la Administración General del Estado, lo que es utilizado por la Administración, en ocasiones, para denegar los permisos que se solicitan por aquellos que han optado por este tipo de relación, en lugar de por el matrimonio. En el curso de la investigación iniciada sobre esta cuestión, la Secretaría de Estado para la Administración Pública reiteró, como ya había manifestado con ocasión de alguna tramitación anterior, que es al legislador a quien corresponde la modificación y la adecuación de la norma.

A la vista de la situación planteada, se recordó al citado órgano, por una parte, que las comunidades autónomas habían dictado leyes en las que, a los mismos efectos, se reconocía la equiparación de las parejas de hecho con el matrimonio y, por otra, que esta evolución legal había encontrado también su reflejo en determinadas leyes estatales, como la Ley General de la Seguridad Social, que, en su artículo 174, reconoce a las parejas de hecho, y la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de Medidas en materia de Seguridad Social, que regula el otorgamiento de la pensión de viudedad en los supuestos de parejas de hecho que, además de los requisitos establecidos para las situaciones de matrimonio, acrediten la convivencia estable durante, al menos, cinco años.

Igualmente, el artículo 153 de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, equipara el cónyuge con la persona a la que se halle ligado de forma estable por análoga relación de afectividad.

Por ello, y aunque todavía no se ha aprobado una ley de ámbito estatal que regule las parejas de hecho, se recordó a la Secretaría de Estado para la Administración Pública que uno de los principios asumidos por la Ley 7/2007, de 12 de abril, es la conciliación de la vida profesional y familiar, y la no equiparación, a efectos de concesión de permisos, entre el cónyuge y la pareja de hecho con la que se mantiene una relación estable, produce una desigualdad de trato.

Asimismo, las normas en general y en particular el capítulo V del título III de la repetida Ley 7/2007, de 12 de abril, han de ser interpretadas de acuerdo con la realidad social del tiempo en el que han de ser aplicadas, de conformidad con lo establecido en el artículo 3.1 del Código Civil. Se recomendó a la Secretaría de Estado para la Administración Pública que se realizase una interpretación analógica del mismo, entendiendo que en esa referencia al parentesco, por afinidad y asimilación, figura incluido el conviviente de hecho, si la unión está, efectivamente, consolidada (08003561).

1.1.1.2. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación

— Dirección General de Asuntos y Asistencia Consulares

Recomendación para que se considere a todos los efectos la fecha de inicio del procedimiento de reagrupación familiar como la determinante para establecer la menor edad del reagrupado.

Se inició por esta Institución una investigación en relación con la actuación de un Consulado español, que denegaba los visados de reagrupación familiar solicitados a favor de hijos que eran menores de edad, al iniciarse los trámites ante la Oficina de Extranjeros, pero que habían alcanzado la mayoría de edad en la fecha de concesión de la autorización de residencia. Esta práctica perjudica gravemente el ejercicio del derecho a la reagrupación y a la vida en familia. Por ello, se recomendó que se impartiesen las instrucciones oportunas, a fin de que en la tramitación de las solicitudes de estos visados se estime como momento para apreciar la minoría de edad el del inicio del procedimiento administrativo de reagrupación familiar mediante la solicitud de la autorización de residencia (06051704).

1.1.1.3. Ministerio de Economía y Hacienda

— Dirección General de la Agencia Estatal de Administración Tributaria

Recomendación para la aclaración de la información que se proporciona a los contribuyentes en las comunicaciones adoptadas en procesos automatizados, así como la mejora de la información sobre la causa concreta de las liquidaciones o requerimientos.

La redacción de los requerimientos así como de las liquidaciones paralelas que la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) remite a los ciudadanos, utilizan un lenguaje oscuro y poco accesible para los contribuyentes en general. A mayor

abundamiento, cuando se trata de liquidaciones, la motivación se ciñe a citar unos artículos de las normas y leyes, sin explicar claramente al ciudadano cuál es el error cometido o la incidencia producida. En el impuesto sobre la renta de las personas físicas la gestión se ha trasladado al ciudadano, al cual la Administración presupone unos conocimientos en materia tributaria que desde esta Institución se ha comprobado que no posee. Ello da lugar a numerosos casos de indefensión, ya que los ciudadanos desconocen a qué se refieren los documentos enviados por la Agencia Tributaria que devienen ininteligibles para el mismo. Hay que tener en cuenta que el hecho de que sean los propios contribuyentes los que deben realizar sus declaraciones supone una carga compleja, por lo que la AEAT debería extremar las cautelas para el cumplimiento de lo previsto en el artículo 34.1.a) de la Ley General Tributaria, en concreto, el derecho de los ciudadanos de ser informados y asistidos por la Administración tributaria sobre el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones tributarias (07012065).

— Tribunal Económico-Administrativo Regional de la Comunitat Valenciana

Recomendación para que el Tribunal Económico-Administrativo Regional de la Comunitat Valenciana informe a los reclamantes del estado de tramitación de los procedimientos en los que sean parte, incluso con acuse de recibo y sobre todo cuando la tramitación se demora en exceso.

En el presente supuesto se solicitó al tribunal de referencia que conforme a lo previsto en el artículo 3 de la Ley 1/1998, de 26 de febrero, de los Derechos y garantías de los contribuyentes, se dirigiere oportunamente, y en su caso periódicamente, a los reclamantes informándoles del estado de tramitación de los procedimientos en los que sean parte, incluso con acuse de recibo de resultar oportuno y sobre todo cuando la tramitación se demora en exceso (07016145).

1.1.1.4. Ministerio de Fomento

— Subsecretaría

Recomendación sobre bonificaciones de tarifas de transporte para extranjeros residentes en el archipiélago canario.

Los ciudadanos extranjeros residentes en las Islas Canarias se sentían discriminados toda vez que no se les aplicaba 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 las Illes Balears, Canarias, Ceuta y Melilla. Iniciada la tramitación de la queja ante el Ministerio de Fomento y, posteriormente, ante el Ministerio de Economía y Hacienda, se formuló ante la Secretaría General de Transportes del Ministerio de Fomento las siguientes recomendaciones: Primera: "Que se proceda por parte del Ministerio de Fomento a tramitar la oportuna modificación de la normativa vigente encaminada a equiparar a los ciudadanos extranjeros casados con ciudadanos españoles, y comunitarios, con éstos en el disfrute de las bonificaciones 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 las Illes Balears, Canarias, Ceuta y Melilla". Segunda: "Que se proceda por parte del Ministerio de Fomento a la evaluación del impacto económico

que supondría la extensión a los ciudadanos extranjeros de países no comunitarios con residencia en las Illes Balears, Canarias, Ceuta y Melilla de los beneficios del 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 las Illes Balears, Canarias, Ceuta y Melilla". El Ministerio de Fomento comunicó a esta Institución que asumía su criterio, incluyendo a este colectivo de ciudadanos en el anteproyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2009, junto con la solicitud de los créditos presupuestarios adicionales estimados para el gasto que representa la aplicación de dicha medida, supeditada la aceptación de esta propuesta a su aprobación por parte del Ministerio de Economía y Hacienda y del Gobierno. A la vista de la respuesta ofrecida por el Ministerio de Fomento, aceptando las recomendaciones realizadas, se procedió a la conclusión de las investigaciones iniciadas con tal motivo. No obstante lo anterior, si no se llevaran a cabo para el ejercicio económico 2009 las previsiones y actuaciones comprometidas por parte de dicho departamento, se reabriría este expediente (0416572).

— Secretaría General Técnica

Recomendación sobre la falta de coordinación entre dos órganos de una Administración que da lugar a dos resoluciones sobre un mismo hecho que se contradicen.

La Subdirección General de Recursos del Ministerio de Fomento dictó resolución que desestima el recurso de alzada interpuesto por la interesada, y confirmó la sanción económica impuesta por actuaciones llevadas a cabo en un terreno del Estado sin la preceptiva autorización administrativa. Paralelamente, el Área de Responsabilidad Patrimonial del mismo departamento estimó la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por los daños atribuidos a la ejecución de obras de la carretera, ampliada posteriormente a los hechos por los que se le sancionaba, declarando la existencia del nexo causal exigible entre el funcionamiento del servicio y el resultado lesivo, y reconociendo el derecho de la afectada a ser indemnizada por la Administración en la cuantía pretendida. En consecuencia, se recomendó a la Secretaría General Técnica del Ministerio de Fomento que de acuerdo con el artículo 103.1 de la Constitución Española y artículos 18.1 y 4.1 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, la actividad de los distintos órganos administrativos dependientes del departamento se ajustase a los principios de colaboración, cooperación y asistencia activas para el eficaz ejercicio de sus competencias, de modo que no volviesen a producirse este tipo de situaciones, pues si bien formalmente no hubo indefensión, puesto que la interesada en el trámite de audiencia concedido formuló alegaciones y aportó documentos probatorios suficientes, como así se reconoció en la resolución recaída en la reclamación de responsabilidad patrimonial, los hechos últimos parecen atestiguar lo contrario, dada la contradicción existente entre dos actos administrativos sobre una misma acción que sin duda supone un claro perjuicio a la reclamante, obligándola a acudir a la vía contencioso-administrativa en defensa de sus legítimos intereses, lo que no deja de ser una medida disuasoria dado los elevados costes que conlleva, en ocasiones superiores al beneficio que pudiera obtenerse (0215346).

— Dirección General de Aviación Civil

Recomendación sobre el derecho de accesibilidad al transporte aéreo a un precio asequible para las personas con discapacidad.

Una ciudadana manifestó que, con motivo de un viaje en avión con un familiar tetrapléjico, comprobó que algunas compañías aéreas por razones de política empresarial realizaban servicios para facilitar el transporte de personas con este tipo de discapacidad y otras que, si lo ofrecían, exigían adecuarse a unos requerimientos, entre los que figuran el aviso a la compañía con suficiente antelación o la admisión en cada trayecto de sólo una persona en camilla, así como la disponibilidad en el avión de al menos un 20 por ciento de plazas libres en el momento de la reserva. Estos condicionamientos aparecen recogidos en documentos de uso exclusivo interno de las compañías aéreas, llamados Manuales de operaciones de tráfico, a los que, según la versión de las compañías, los usuarios no pueden tener acceso. Esta falta de transparencia perjudica a los usuarios, especialmente a los discapacitados. En consecuencia, para evitar esta situación y dada la ausencia de normativa en lo concerniente a las tarifas de vuelo, y siendo los operadores aéreos los que determinan sus políticas de precios con criterios de competitividad empresarial, se recomendó a la Dirección General de Aviación Civil que se estudiase la posibilidad de adoptar las medidas necesarias que promuevan las oportunas modificaciones legislativas, con el fin de hacer efectivo el derecho a la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad y ejercer su derecho de acceso al transporte aéreo, dado que esta discriminación carece de justificación y su existencia vulnera los artículos 9.2 y 49 de la Constitución y los artículos 4 y 6 de la Ley 51/2003, sobre Igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, incluyendo a éstos entre los colectivos desfavorecidos y, por tanto, estableciendo bonificaciones (07033020).

— Jefatura de la Unidad de Carreteras del Estado en Almería

Recomendación sobre diferencias de criterio y falta de coordinación entre administraciones públicas.

Por diferencias de criterio y falta de coordinación las administraciones públicas concernidas mantienen el estado defectuoso de una edificación con riesgo para la seguridad vial, situada en zona de afección de una carretera de titularidad estatal que pasó a ser de titularidad municipal por un convenio de cesión. Se recomendó a la citada Unidad de Carreteras del Estado y al Ayuntamiento de Rioja (Almería) que, en virtud del principio de colaboración y coordinación que ha de presidir las relaciones entre las diferentes administraciones públicas, según viene contemplado en el artículo 103 de la Constitución Española e igualmente reflejado en el artículo 3 y siguientes de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, se hiciese el esfuerzo de aunar criterios con el fin de propiciar alguna actuación que permita resolver el problema de seguridad vial citado (0418168).

1.1.1.5. Ministerio del Interior

Recomendación sobre la investigación de quejas por actuaciones médicas en las prisiones.

Como consecuencia de la tramitación de una queja planteada por un recluso del Centro Penitenciario de Soto del Real (Madrid), con ocasión de un accidente sufrido en uno de sus patios, la Institución pudo constatar que el informe recabado sobre el tratamiento médico del interno, con el que éste discrepaba, había emanado de los propios servicios médicos del centro penitenciario citado, por lo que podía dudarse de la imparcialidad del mismo. En consecuencia, y en la misma línea de una anterior recomendación, aceptada por la Administración penitenciaria, que determinó que en caso de denuncia por malos tratos en el ámbito penitenciario las investigaciones internas no fueran llevadas a cabo por funcionarios pertenecientes a la propia plantilla, la Institución recomendó que la investigación de las quejas, por supuesta actuación irregular con consecuencias graves de los servicios médicos de los centros penitenciarios, sea desarrollada por profesionales no pertenecientes a la plantilla del centro en cuestión, instituyéndose a tal efecto un protocolo normalizado de actuación interna dentro de los servicios centrales de la administración penitenciaria (07000212).

— Secretaría de Estado de Seguridad

Recomendación sobre remisión a los juzgados de denuncias presentadas ante la Guardia Civil.

Como consecuencia de la tramitación de una queja se pudo constatar que una denuncia formulada por el compareciente en el puesto de la Guardia Civil de Montejo de Arévalo (Segovia), fue remitida al Juzgado un mes y medio después de presentada, justificándose dicha tardanza en que se tuvieron que realizar diversas gestiones para la completa instrucción de las diligencias, lo que no se ajustaba a la legalidad vigente. En consecuencia se consideró conveniente recomendar que, al objeto de evitar la tardanza en la remisión de las denuncias que efectúen los ciudadanos ante la Guardia Civil, en el ejercicio de sus funciones como Policía Judicial, se impartan las oportunas instrucciones a toda la organización periférica de la Guardia Civil, en las que se recuerde la obligación de efectuar la remisión a la autoridad judicial de las denuncias en el plazo improrrogable de veinticuatro horas, de acuerdo con lo establecido en el artículo 295 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal (07030089).

— Secretaría General de Instituciones Penitenciarias

Recomendación sobre instalación de timbres o llamadores en salas de comunicaciones familiares en las prisiones.

Como consecuencia de la tramitación de una queja, en la que se constató que en el marco de una comunicación familiar en prisión, la madre de un bebé no pudo atender las necesidades alimenticias e higiénicas del bebé, pues en la sala en la que se encontraba no existía un llamador o timbre con el que avisar al funcionario de servicio, se consideró conveniente recomendar que se dicten las instrucciones precisas para que se proceda a la instalación de timbres o llamadores en aquellas salas donde se producen comunicaciones entre internos y familiares en todos los centros penitenciarios dependientes de Secretaría

General de Instituciones Penitenciarias, así como en los que están actualmente en fase de construcción o proyecto (07007968).

Recomendación sobre requisitos para acreditar méritos en el apartado de conciliación familiar.

La Secretaría General de Instituciones Penitenciarias realizó una interpretación de la Resolución de 11 de enero de 2008, de la Secretaría de Estado de Seguridad, por la que se convocaba concurso general para la provisión de puestos de trabajo en los servicios periféricos de la entonces Dirección General de Instituciones Penitenciarias, con la que esta Institución no estaba de acuerdo, pues no se había aceptado el mérito aportado por una participante que atendía a un familiar directo en situación de dependencia, por no haber presentado como justificación un certificado oficial de la Comunidad de Castilla y León. El Defensor del Pueblo consideró que, si la Administración entendía que se debía exigir un documento expedido por un órgano periférico, debería haberlo precisado en las bases de la convocatoria, toda vez que el ciudadano no debe soportar la carga ni las consecuencias de requisitos imprecisos, como los contenidos en la convocatoria que nos ocupa, que habían provocado la restricción del derecho constitucional al mérito solicitado por la interesada en el citado concurso de traslados. En consecuencia, se recomendó que, en las próximas convocatorias en las que se establecieran requisitos documentales para acreditar el mérito correspondiente al apartado de conciliación de la vida laboral y familiar por el cuidado de un familiar, no se incluyeran cláusulas imprecisas, incompatibles con la finalidad del reconocimiento del mérito alegado y, en todo caso, que la exigencia de la acreditación documental necesaria se realizase en los términos que recomienda el Ministerio de Administraciones Públicas, esto es, a través de un certificado médico oficial o de un documento acreditativo, expedido por los órganos de la Administración pública competentes en la materia (08004786).

— Secretaría General Técnica

Recomendación sobre la reforma del Reglamento de Armas.

En su día el Ministerio del Interior aceptó una recomendación del Defensor del Pueblo que, tras años de espera, no se había puesto en práctica. En consecuencia se recomendó que se diese prioridad, durante la presente legislatura, a dicha recomendación entre los diversos proyectos normativos promovidos a instancias de esa Administración, para reformar el reglamento de armas, de modo que se estableciere la obligación, para aquellos establecimientos dedicados a la comercialización de armas blancas, de advertir a los compradores sobre las restricciones relativas a su tenencia y uso (9910568).

— Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil

Recomendación sobre incremento y adecuación de plantilla en una comisaría del Cuerpo Nacional de Policía.

Como consecuencia de los problemas existentes para la expedición o renovación de documentos nacionales de identidad y pasaportes, se consideró conveniente recomendar, a la vista de un caso concreto, que se incrementase y se adecuase la plantilla de personal encargado de la oficina del DNI/pasaporte en la Comisaría de Reus (Tarragona), hasta garantizar la satisfactoria prestación del servicio (07023672).

Recomendación para que el protocolo de normas de actuación en las repatriaciones y en el traslado policial de ciudadanos extranjeros incluya la prohibición de tapar las vías respiratorias, de privar de la visión o del sentido del oído.

Con motivo de las quejas presentadas por varias organizaciones no gubernamentales que manifestaban su preocupación por las condiciones en las que se ejecutan las repatriaciones de extranjeros por vía aérea y marítima, así como su disconformidad con el borrador de protocolo de normas de actuación en las repatriaciones y en el traslado de detenidos extranjeros, al considerar que alguna de las indicaciones contenidas en el mismo podría vulnerar los derechos de estas personas, y una vez efectuada la oportuna investigación se recomendó que se modificase la Resolución de 1 de octubre de 2007, de la Dirección General de la Policía, añadiendo una mención sobre que las medidas coercitivas que puedan adoptarse no deberán dificultar o poner en peligro la capacidad del repatriado para respirar con normalidad, prohibiendo, de manera absoluta, el empleo de medios que puedan obstruir las vías respiratorias. Asimismo, se recomendó que se incluyera una prohibición expresa de utilizar medios de contención que impidan al repatriado la visión o la audición (07026518).

Recomendación sobre incremento y adecuación de plantilla en una comisaría del Cuerpo Nacional de Policía.

Como consecuencia de los problemas existentes para la expedición o renovación de documentos nacionales de identidad y pasaportes, se consideró conveniente recomendar, a la vista de un caso concreto, que se incremente la dotación de personal funcionario y estable en la oficina de DNI y pasaporte en la Comisaría de Granada (07029257).

Recomendación sobre medidas para evitar los retrasos observados en la tramitación de determinados procedimientos.

Con motivo de la queja formulada por un miembro de la Guardia Civil, en la que ponía de manifiesto las vicisitudes que sufrió su reclamación de resarcimiento de gastos ante la Comandancia de Las Palmas por un cúmulo de incidencias en su tramitación, absolutamente inadmisibles, se formuló a la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil una recomendación, con el fin de que adoptase las medidas oportunas para efectuar un análisis, en los términos y con la amplitud que se considerase conveniente, de los procedimientos administrativos que se tramitaban en ese momento en la Comandancia de Las Palmas, por si en alguna unidad de ese órgano se siguieran produciendo retrasos injustificados, omisiones o negligencias de algún tipo en la gestión de los mismos, revisando, igualmente, si en las citadas unidades se observaban problemas o carencias de personal (07030199).

Recomendación sobre la instalación de cinturones de seguridad en los vehículos destinados al traslado de presos.

Como consecuencia de la necesidad constatada de mejorar la seguridad de los reclusos en sus traslados en los vehículos destinados a ello, se consideró conveniente recomendar que se agilicen en la medida de lo posible las actuaciones precisas para que los vehículos destinados al traslado de reclusos dispongan de cinturón de seguridad (07030683).

Recomendación sobre la equivalencia, a efectos profesionales, de los títulos de graduado escolar y de graduado en educación secundaria obligatoria.

Esta Institución tuvo conocimiento de que, en la última convocatoria para ascender a la escala de cabos y guardias de la Guardia Civil por promoción interna, no se había aceptado el título de graduado escolar, como equivalente al de graduado en educación secundaria obligatoria, que era el que se exigía en las bases del concurso. Iniciada la oportuna investigación, se recibió un informe de la Dirección General, en el que se manifestaba que la equivalencia entre ambos títulos estaba prevista en la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación general del sistema educativo (LOGSE) a los meros efectos profesionales y no a los académicos, por lo que todos los participantes en esta prueba de acceso que habían aportado el título de graduado escolar habían sido excluidos por no cumplir los requisitos. Analizado el contenido del informe remitido, el Defensor del Pueblo recordó a la Dirección General que la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, dispone, en referencia a la vigencia de las titulaciones, que el título de graduado escolar de la Ley 14/1970, de 4 de agosto, General de educación y financiamiento de la reforma educativa y el título de graduado en educación secundaria de la citada Ley Orgánica de Ordenación general del sistema educativo tendrán los mismos efectos profesionales que el título de graduado en educación secundaria obligatoria y que, en consecuencia, es a lo dispuesto en esta última ley orgánica a lo que se debía haber atendido, recordándole que la jurisprudencia del Tribunal Supremo mantiene que el único organismo competente para establecer la equivalencia de titulaciones académicas es el Ministerio de Educación y Ciencia y que éste, en el ejercicio de esa competencia, ha venido reconociendo los efectos profesionales de las equivalencias citadas, es decir, su validez para el acceso a la función pública y para los procesos de promoción interna. Sobre la base de estos argumentos, se resolvió recomendar al citado centro directivo que, en adelante, se aceptase para el ingreso en la Guardia Civil y en las convocatorias de ascenso la equivalencia entre el título de graduado escolar y el de graduado en educación secundaria obligatoria (08001612).

Recomendación sobre incremento de medios humanos y materiales en una comisaría del Cuerpo Nacional de Policía.

Como consecuencia de la dificultad que tuvo para presentar una denuncia una ciudadana en una comisaría del Cuerpo Nacional de Policía, y dadas las circunstancias concurrentes, se consideró conveniente recomendar que se incremente la dotación de medios humanos y materiales dedicados a la recepción de denuncias en la Comisaría de Alcalá de Henares (Madrid) de modo que la presentación de denuncias no exija una espera superior a una hora (08002127).

Recomendación sobre incrementos de medios en las oficinas de documento nacional de identidad y pasaporte.

Como consecuencia de las numerosas quejas recibidas sobre el funcionamiento de renovación o expedición en las oficinas de DNI y pasaporte, se consideró conveniente recomendar que se incrementasen los medios humanos y materiales de las distintas oficinas de expedición y renovación del DNI, hasta conseguir que todas las peticiones de cita previa sean atendidas y no se demore más de dos meses (08009124).

— Dirección General de Tráfico

Recomendación sobre los ficheros en que constan los seguros obligatorios de vehículos automóviles y el procedimiento sancionador por carencia del mencionado seguro.

Dada la obligación normativa de suscribir un seguro obligatorio para el uso de vehículos automóviles y de que exista constancia de ellos en los registros correspondientes, y habiéndose constatado en un caso concreto que dos ciudadanos que tenían correctamente asegurados los vehículos de los que eran propietarios, habían sufrido los perjuicios derivados de que dichos aseguramientos no constaban en el Registro de Vehículos de la Jefatura Central de Tráfico, se consideró conveniente recomendar que se valorase la oportunidad de dictar las instrucciones oportunas para que, en tanto no se consiga una perfecta concordancia entre los datos del fichero FIVA y los del Registro de Vehículos no se proceda a incoar un expediente sancionador por carecer un vehículo de seguro obligatorio con base únicamente en los datos que figuran en dicho registro, debiendo procederse previamente a constatar la carencia del seguro obligatorio consultando el fichero FIVA o solicitando la correspondiente información al Consorcio de Compensación de Seguros (07023960).

Recomendación sobre la implantación de un sistema de publicación de procedimientos sancionadores de tráfico en la página web de la Dirección General de Tráfico.

La necesidad de mejorar la comunicación a los interesados de los procedimientos sancionadores de tráfico en los que están incursos, y dado que en la actualidad tras intentarse infructuosamente la notificación domiciliaria, ésta se realiza por medio de edictos, siendo un hecho evidente que la inmensa mayoría de los ciudadanos no acceden, de hecho, a los boletines oficiales en que se publican los edictos, se recomendó que se procure la implantación de un sistema de publicación en la sede electrónica del organismo, complementario de la publicación edictal del artículo 59 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, que permita a los ciudadanos conocer fácilmente todas las sanciones de tráfico que les afecten impuestas por agentes dependientes de esa Dirección General, en aras a incrementar las garantías de los derechos de audiencia y defensa, facilitando las notificaciones (08001628).

Recomendación sobre cambios reglamentarios relativos a los permisos de conducir de trabajadores españoles en la Unión Europea.

Como consecuencia de la queja formulada por un ciudadano español residente en Varsovia (Polonia), por las dificultades padecidas para obtener la renovación de su carné de conducir, se consideró conveniente recomendar a la Dirección General de Tráfico que se introduzcan los oportunos cambios reglamentarios que permitan a los trabajadores españoles, que se desplazan a trabajar a otros países europeos, disponer con la oportuna diligencia de sus permisos de conducir en condiciones tales que permitan su reconocimiento por los otros países de la Unión (08006066).

1.1.1.6. Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino

— Confederación Hidrográfica del Cantábrico

Recomendación sobre la condición de interesado en un procedimiento sancionador, tanto del perjudicado denunciante como del perjudicado no denunciante que solicite personarse.

Con motivo de la queja formulada se recomendó que tanto el perjudicado denunciante como el perjudicado no denunciante que solicite personarse en el procedimiento sancionador, y precisamente por ser los perjudicados por la conducta presuntamente infractora, sean considerados interesados y puedan intervenir en el procedimiento administrativo sancionador, ya que ostentan bien un derecho, bien un interés legítimo, que va más lejos que el de la observancia de la legalidad, y pueden resultar afectados por la decisión que se adopte en el mismo, tal y como exigen los apartados b) y c) del artículo 31.1 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y que en consecuencia se le comunique tal condición y sus derechos al respecto, de conformidad con los artículos 34, 35, 84 y 85 de la misma ley. Asimismo, también se recomendó que la existencia de un interés legítimo y la intención de ser parte en el procedimiento sancionador del denunciante, y, por tanto, el reconocimiento de su condición de interesado en el mismo ex artículo 31.1.c) de la Ley 30/1992, sean, en su caso, apreciadas de oficio por el órgano instructor del procedimiento sancionador, mediante una simple y fácil valoración del contenido de la denuncia, en la que se estudie si de ésta se desprende que los hechos presuntamente constitutivos de infracción afectan a los intereses del denunciante y son denunciados precisamente por ello (07031453).

— Confederación Hidrográfica del Duero

Recomendación sobre la apreciación de oficio por el órgano instructor del procedimiento sancionador de la existencia de un interés legítimo y de la intención del denunciante de ser parte en el procedimiento, y por tanto el reconocimiento de su condición de interesado.

En función del expediente incoado por la queja presentada se formuló recomendación para que la existencia de un interés legítimo y la intención de ser parte en el procedimiento sancionador del denunciante, y, por tanto, el reconocimiento de su condición de interesado en el mismo [ex artículo 31.1.c) de la Ley 30/1992] sean, en su caso, apreciadas de oficio por el órgano instructor del procedimiento sancionador, mediante una simple y fácil valoración del contenido de la denuncia, en la que se estudie si de ésta se desprende que los hechos presuntamente constitutivos de infracción afectan a los intereses del denunciante y son denunciados precisamente por ello (07026851).

1.1.1.7. Ministerio de la Presidencia

— Subsecretaría

Recomendación sobre la asistencia sanitaria a los beneficiarios de Muface en el Campo de Gibraltar.

A través de una organización sindical, se tuvo conocimiento de las deficiencias que se estaban produciendo en la atención sanitaria de los funcionarios mutualistas de Muface y de MUGEJU en el Campo de Gibraltar, por lo que el Defensor del Pueblo se dirigió a la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia. En el informe recibido, en lo que afecta a MUGEJU, se comunicó que el problema fundamental era la escasez de hospitales y que estaba anunciada la próxima construcción de un hospital en Palmones, entre Algeciras y La Línea, por lo que la apertura de este centro, con el que las entidades sanitarias concertadas estaban dispuestas a convenir los correspondientes servicios, mejoraría la situación. En cuanto a Muface se reconocía la escasez de medios sanitarios en esta zona y, dado que el hecho de no contar con una cobertura sanitaria adecuada en el territorio señalado producía desconfianza e inseguridad a los ciudadanos afectados, al tener que acudir, sistemáticamente, a servicios ajenos a los ofrecidos en el cuadro médico correspondiente y que se trataba de aspectos que enlazan directamente con el derecho a la salud, de acuerdo con los parámetros establecidos por la Organización Mundial de la Salud, se resolvió recomendar al indicado departamento que se adoptasen las medidas necesarias para que la prestación de los servicios de asistencia sanitaria a los mutualistas y beneficiarios de Muface en el Campo de Gibraltar fuera real y efectiva, teniendo en cuenta que un adecuado cumplimiento de los fines del mutualismo administrativo, en cuanto a la asistencia sanitaria, debe ponerse en conexión con la finalidad primordial del Sistema Nacional de Salud, consistente en una organización adecuada para prestar una atención integral a todos los ciudadanos, comprensiva tanto de la promoción de la salud y de la prevención de la enfermedad, como de la curación y rehabilitación (08002612).

1.1.1.8. Ministerio de Trabajo e Inmigración

— Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración

Recomendación para que se adecuen las tarjetas de residencia de familiares a cargo de ciudadanos comunitarios, a fin de que no se limite su derecho al desarrollo de aquellas actividades laborales para las que se encuentran expresamente autorizados por la normativa vigente.

Se recibieron en la Institución quejas de varios familiares de ciudadanos comunitarios que no pueden acceder al mercado laboral, ya que en sus tarjetas figura la leyenda "no autoriza a trabajar". La Directiva 2004/38/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, reconoce en su artículo 23 el derecho al trabajo de todos los familiares de ciudadanos de la Unión, sin limitación alguna. Pese a ello, la normativa interna española excluye con carácter general a los descendientes mayores de 21 años y ascendientes a cargo del derecho al trabajo, salvo que los ingresos obtenidos no tengan el carácter de necesarios para el sustento. Por ello, se recomendó la adecuación de dicha anotación a los derechos

reconocidos a estos ciudadanos en el Real Decreto 240/2007. Lo mismo se recomendó respecto de los cónyuges, parejas registradas y descendientes menores de 21 años, ya que algunos ciudadanos también se lamentan de que se consigne en sus documentos "no lucrativo", pese a tener éstos reconocido el derecho al trabajo sin ninguna excepción (05021033).

— Dirección General de Inmigración

Recomendación para que se otorgue a los cónyuges de ciudadanos que obtienen la nacionalidad española una tarjeta de residencia comunitaria o una tarjeta de residencia por circunstancias excepcionales, entre tanto se cumple con las formalidades de inscripción del matrimonio en el Registro Civil.

Se han recibido varias quejas de ciudadanos que han adquirido la nacionalidad española y cuyos cónyuges que disponían ya de autorización de residencia por reagrupación familiar han tenido problemas al no poder renovar dichas autorizaciones, que no les corresponden por ser ya los reagrupantes españoles, ni poder acceder a la tarjeta de familiar de ciudadano de la Unión, al no estar el matrimonio inscrito en el Registro Civil Central, como resulta preceptivo. El problema en estos casos es que el citado organismo registral arrastra una notable demora, con lo que el trámite de inscripción del matrimonio viene a tardar más de un año. Por ello se ha recomendado que se otorgue una tarjeta de residencia comunitaria, al menos de carácter provisional hasta tanto se produzca la inscripción del matrimonio en el Registro Civil español, a los cónyuges de ciudadanos nacionalizados, al menos en todos aquellos casos en que la Administración ya examinó la regularidad del matrimonio para conceder reagrupación familiar. En el caso de no asumir esta recomendación, se ha pedido que se impartan instrucciones para que estos casos sean resueltos de forma transitoria mediante la aplicación de lo previsto en la disposición adicional decimonovena del vigente Reglamento de extranjería; es decir, que se prevea la concesión de una autorización de residencia por circunstancias excepcionales cuando se acredite una relación estable debidamente probada y la situación de estar a cargo del ciudadano español (05036147).

— Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social

Recomendación para que se adopte el criterio procedente para posibilitar a los interesados que puedan formular reclamación previa ante la entidad gestora o servicio común de la Seguridad Social, en razón de sus competencias, contra las resoluciones adoptadas por las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, en las cuestiones relativas al reconocimiento del derecho a las prestaciones del sistema de la Seguridad Social.

En las resoluciones dictadas por una mutua en las materias de su competencia, no se informaba a los interesados acerca de la posibilidad de formular reclamación previa contra dichas resoluciones, lo que venía a suponer un trato desigual al de aquellos casos en que la resolución se dicta por las entidades gestoras de la Seguridad Social, en cuyas resoluciones se abre la vía a la reclamación previa al procedimiento judicial correspondiente.

Por ello, se consideró oportuno recomendar a la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social que, en las resoluciones formuladas por las mutuas, se posibilite

a los interesados el que puedan formular reclamación previa ante la entidad gestora o servicio común de la Seguridad Social, al objeto de dar cumplimiento a lo establecido en el párrafo segundo del artículo 71.2 de la Ley de Procedimiento Laboral (07020532).

1.1.2. Administración autonómica

1.1.2.1. Comunidad Autónoma de Andalucía

— Consejería de Agricultura y Pesca

Recomendación sobre desarrollo normativo de la Ley andaluza 10/2007, de 26 de noviembre, de Protección del origen de la calidad de los vinos de Andalucía.

El artículo 11.5 de la ley citada contiene una prohibición de uso simultáneo de marcas para comercialización de vinos pertenecientes a distintos niveles de calidad o con diversa procedencia geográfica, prohibición que se puede levantar mediante autorización administrativa. Como quiera que el citado precepto no establece en qué supuestos ni mediante qué procedimiento administrativo se va a permitir el uso simultáneo de la marca, se recomendó a la Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía el desarrollo normativo del apartado 5 del artículo 11 de la antedicha ley, mediante el establecimiento de unos criterios objetivos que fijasen los elementos determinantes de la valoración de los supuestos en que hay que solicitar la autorización administrativa para el uso simultáneo de la marca y un procedimiento administrativo concreto (08000949).

1.1.2.2. Principado de Asturias

— Dirección Gerencia del Servicio de Salud

Recomendación sobre la obligación de dictar resolución expresa.

Con ocasión de una queja se tuvo conocimiento de que la promotora había formulado un recurso de alzada, ante la denegación de acceso a un expediente informativo previo, que no había derivado en un procedimiento sancionador, recurso que no había sido resuelto expresamente, indicando la Administración sanitaria que, con arreglo a la regulación que contempla la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, la falta de respuesta en plazo supone la desestimación del recurso. Esta Institución hizo saber a la citada Administración su disconformidad con este criterio, ya que, de acuerdo con la citada ley, la resolución de los recursos formulados no queda a su arbitrio y, aunque esta previsión refuerza las garantías jurídicas de los ciudadanos frente al silencio de la Administración, no exime a ésta de la obligación de dictar la oportuna resolución. Por ello, se recomendó a la Dirección Gerencia del Servicio de Salud del Principado de Asturias que adoptase las medidas oportunas para que, en adelante, se dictase resolución expresa en los recursos formulados por los interesados, de conformidad con el artículo 42 de la citada Ley 30/1992, motivando el sentido de tal resolución, decidiendo sobre todas las cuestiones planteadas, tanto de fondo como de forma y teniendo en cuenta los efectos jurídicos que se derivasen de la resolución indicada, incluida la habilitación del plazo correspondiente para la interposición de acciones, tanto en vía administrativa, si procede, como en vía jurisdiccional (07015997).

1.1.2.3. Comunidad de Castilla y León

- Consejería de Medio Ambiente

Recomendación sobre el cómputo del plazo de prescripción de las sanciones administrativas.

En aras de una interpretación favorable a los ciudadanos de los artículos 9.3 de la Constitución Española, y 115 y 132 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, se recomendó que se considere que el cómputo de prescripción de las sanciones comienza el día siguiente al de la finalización del plazo para resolver el recurso de alzada en caso de silencio administrativo, por ser ese el día en que adquiere firmeza la resolución sancionadora (06004744).

1.1.2.4. Comunidad Autónoma de Galicia

— Consejería de Sanidad

Recomendación para que por los órganos competentes del Servicio Gallego de Salud se valore la oportunidad y conveniencia de adoptar las medidas pertinentes y tendentes a reducir la extraordinaria demora, al menos en algunos supuestos, para la realización de cirugía reconstructiva de mama en el Servicio de Cirugía Plástica del Complejo Hospitalario Universitario de Vigo.

La existencia de una notable demora de carácter estructural, aproximadamente de tres años de duración, para la realización de determinados procedimientos quirúrgicos en el Complejo Hospitalario de Vigo, dio lugar a que se formulase una recomendación al Servicio Gallego de Salud, a fin de que adoptase las medidas pertinentes y tendentes a reducir esa extraordinaria demora, especialmente en lo referido a las listas de espera en cirugía plástica reconstructiva de mama (07026686).

1.1.2.5. Comunidad de Madrid

— Consejería de Educación

Recomendación sobre información a los participantes en procesos de admisión a plazas de formación profesional en centros docentes concertados de los límites que, a efectos de asignación de plazas, puedan derivarse de la definición del carácter propio de dichos centros.

En el curso de un determinado proceso de admisión de alumnos para cursar enseñanzas de formación profesional de grado superior no se informó a los participantes en el mismo, según pudo constatar esta Institución, de que las plazas ofertadas por cierto centro privado concertado se dirigían tan solo al alumnado masculino, al tener el centro definido como parte de su carácter propio el principio de educación diferenciada destinada a alumnos del sexo indicado. La anterior circunstancia llevó a la promovente de la queja correspondiente a solicitar plaza en dicho centro, solicitud que fue admitida a trámite sin que en ningún momento del desarrollo del procedimiento ni el centro docente ni la comisión de escolarización competente le informaran de la limitación indicada, lo

que le hubiera permitido reformular su solicitud, procediéndose por el contrario a la asignación de plaza en el centro solicitado, en el que posteriormente no se le permitió matricularse alegándose la limitación derivada de la definición de su carácter propio ya indicada. Dadas las dificultades que para la reclamante se han derivado de la forma de actuación descrita, se ha recomendado a la Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid, a cuyo ámbito de gestión hace referencia la citada queja, que adopte las iniciativas necesarias, normativas o de otra índole, para garantizar que en los procesos de admisión mencionados los alumnos dispongan en todo momento de información relativa a los extremos del carácter propio de los centros concertados que oferten plazas en los mismos, de los que pudieran derivarse límites en cuanto a la asignación de plaza en dichos centros (07030621).

— Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio

Recomendación sobre valoración de las declaraciones de impacto ambiental y sus efectos.

Con motivo de la deficiente valoración de los impactos de un proyecto como causa de nulidad de la Declaración de Impacto Ambiental de un proyecto –y de la de calificación urbanística y la licencia municipal otorgadas– por convertir el juicio sobre su viabilidad en ficticio, lesionando el derecho al medio ambiente de los afectados, se recomendó a los órganos competentes de esa Consejería que, en aplicación de los artículos 4.b), 5.1, 5.3, 36, anexo IV y anexo VII, apartados 1.f) y 2.f) de la Ley 2/2002, de Evaluación Ambiental de la Comunidad de Madrid; 26.1.c), 147, 148.2.a), 148.2.c), 148.3 y 242.1 de la Ley 9/2001, del Suelo, de la Comunidad de Madrid; y artículos 4, 62, 102 y 104 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, estimen como causa para declarar de oficio la nulidad de la Declaración de Impacto Ambiental, y en consecuencia la de la calificación urbanística otorgada a un proyecto, la deficiente valoración de los impactos del mismo por: estimar una distancia a los núcleos residenciales habitados más próximos que no se corresponde con la real, omitir el desarrollo urbanístico residencial del entorno previsto en el Plan general de ordenación urbana correspondiente, omitir el análisis de la acumulación de efectos ambientales derivados de las infraestructuras ya construidas en las inmediaciones, y omitir la consulta al Ayuntamiento del término municipal que resulta principalmente afectado, lo que convierte el juicio sobre la viabilidad del proyecto en ficticio, lesionando el derecho al medio ambiente de los vecinos (07019467).

— Consejería de Sanidad

Recomendación sobre procedimiento de tramitación de solicitud.

Con motivo de una queja sobre la resolución denegatoria de una excedencia por cuidado de un hijo menor, se observó que la resolución administrativa no estaba suficientemente motivada, ni el fondo de la resolución adoptada se adecuaba a Derecho y, por otra parte, que uno de los motivos alegados para fundamentar la decisión adoptada era la falta de pruebas de la necesidad de que el menor, reuniendo los demás requisitos, estuviera necesitado del cuidado de la trabajadora que reclamaba el ejercicio del derecho. Por ello, se resolvió recomendar a la Viceconsejería de Ordenación Sanitaria e Infraestructuras de la Comunidad de Madrid que, en adelante, se interpretase lo dispuesto en la Ley 39/1999, de 5 de noviembre, de Conciliación de la vida familiar y laboral, de forma que se diera

cabida a los menores de edad y que, a tenor de esta interpretación, se valorasen las circunstancias concurrentes de forma efectiva, así como la situación de necesidad y de urgencia y que, de no haberse expuesto o de no deducirse de forma suficiente la petición, se requiriera a los interesados para que subsanasen la misma, conforme al artículo 71 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (0507150).

— Consorcio Regional de Transportes

Recomendación sobre coordinación de las administraciones encargadas de los transportes urbanos.

Con motivo de la queja tramitada ante el Consorcio Regional de Transportes de Madrid y el Ayuntamiento de Villaviciosa de Odón, como consecuencia del malestar de algunos vecinos de dicha población por las molestias que les ocasiona el hecho de que los autobuses de las líneas 510, 518 y 519, que tienen la cabecera de línea en la urbanización El Bosque, permanezcan con los motores encendidos, dificultando su descanso, se les recomendó a ambas entidades que se lleven a cabo las actuaciones necesarias para que se produzca la necesaria coordinación entre ellas y se dé con ello solución al problema expuesto (06039166).

— Universidad Complutense de Madrid

Recomendación sobre la devolución del importe de la reserva de plaza en los colegios mayores de la Universidad.

Las normas de admisión de solicitudes y adjudicación de plazas en los colegios mayores propios y adscritos a la Universidad Complutense de Madrid señalan que el importe –350 euros– en concepto de aceptación de plaza no es reembolsable excepto por causa de fuerza mayor documentada. La convocatoria de 2007-2008 excluye expresamente del concepto de causa de fuerza mayor no haber sido admitidos en el centro universitario solicitado. Este criterio discrepa del utilizado por la mayoría de las universidades españolas al aplicar el procedimiento para acceder a sus centros universitarios, que habitualmente conceden la devolución de los precios abonados por los alumnos que acreditan haber sido admitidos en un centro universitario distinto, por lo que se recomendó al Rector de la Universidad Complutense de Madrid que en lo sucesivo las convocatorias de plazas de residencia de sus colegios mayores prevean expresamente la posibilidad de solicitar y obtener la devolución del importe de reserva de plaza si el estudiante acredita no haber sido admitido en ninguna Universidad de Madrid (07026628).

1.1.2.6. Comunitat Valenciana

— Consejería de Justicia y Administraciones Públicas

Recomendación sobre la eliminación de diferencias retributivas entre puestos de similares características.

En la Fiscalía del Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana se venían estableciendo diferencias en la valoración de los puestos de trabajo, en función de si los mismos estaban situados fuera de la capital o en la ciudad de Valencia. Los funcionarios

afectados por estas carencias retributivas presentaron una queja ante esta Institución, al considerar que debían percibir un complemento de destino más alto y sin diferencias en función de la localidad donde prestasen servicio.

Como consecuencia de la resolución de diversos procedimientos judiciales en vía contencioso-administrativa se habían producido, en unos casos, sentencias desestimatorias y, sin embargo, otros órganos judiciales habían reconocido pretensiones idénticas. Esta disparidad de criterios había dado lugar a que una mayoría de los funcionarios que prestaban sus servicios en la Fiscalía del Tribunal Superior de Justicia de Valencia cobrasen ya el señalado complemento, con independencia de la sede en la que trabajasen, bien porque la Administración se lo había reconocido unilateralmente, bien por ejecución de una sentencia judicial, pero quedaban puestos en los que, por pertenecer a otras sedes situadas fuera de Valencia capital, no se percibía la cantidad correspondiente al concepto de especial dificultad, lo que, a juicio de los afectados, constituía una vulneración del artículo 14 de la Constitución. Una vez estudiado el problema planteado y después de haber recibido un primer informe de la Consejería de Justicia de la Comunitat Valenciana, con la finalidad de evitar las antinomias y la falta de homogeneidad observadas en la aplicación del artículo 8.1 del Real Decreto 1909/2000, de 24 de noviembre, por el que se fija el complemento de destino de los funcionarios al servicio de la Administración de Justicia y para prevenir interpretaciones contradictorias, que pusieran en riesgo los principios de seguridad jurídica, de buena fe y de confianza legítima, contenidos en el artículo 3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, el Defensor del Pueblo recomendó a la citada consejería que realizase una interpretación normativa armonizadora más favorable al derecho de todos los funcionarios, tanto de los destinados en puestos de la Fiscalía en Valencia, como de los que trabajaban en poblaciones distintas de la capital, a recibir iguales complementos retributivos (07009891).

1.1.2.7. Ciudad Autónoma de Melilla

— Consejería de Bienestar Social y Sanidad

Recomendación para que se especifique la necesidad de documentar al menor extranjero no acompañado en las comunicaciones que la entidad de protección curse a las legaciones diplomáticas y, en defecto de esta documentación, se procure la obtención de cédulas de inscripción.

Esta Institución inició una investigación para conocer la razón por la que la entidad de protección melillense no había efectuado acciones tendentes para dotar a un menor extranjero no acompañado de pasaporte de su nacionalidad mientras permanecía bajo su tutela. Al alcanzar la mayoría de edad, este menor abandonó el centro en el que residía sin documento de identidad alguno. A la vista de todo ello, se recomendó que se establezcan de forma clara las actuaciones que deben seguirse para obtener los documentos de identidad de los menores, contactando con las representaciones diplomáticas a este efecto. Ante la imposibilidad de conseguir el pasaporte del menor, deberá promoverse la obtención de una cédula de inscripción que deberá ser entregada al menor en el momento de abandonar el centro (07024748).

1.1.3. Administración local

1.1.3.1. Ayuntamiento de Alicante

Recomendación para actuar con la máxima diligencia al inspeccionar, preservar y restablecer el orden urbanístico infringido, evitando que las infracciones urbanísticas puedan consolidarse.

Con motivo de la instalación en una calle de ese municipio de una grúa torre, incumpliendo el proyecto y la normativa municipal, se recomendó al citado Ayuntamiento que en el futuro cumpla con la máxima diligencia el mandato legal que asigna la legislación urbanística a las administraciones municipales de inspeccionar, preservar y restablecer el orden urbanístico infringido, actuando con la debida diligencia y evitando que las infracciones urbanísticas puedan consolidarse (06046006).

1.1.3.2. Ayuntamiento de Gijón (Asturias)

Recomendación sobre la presunción de interés legítimo y directo, en los procedimientos sancionadores relativos a infracciones en materia de ruidos, en caso de vecindad con el lugar de la infracción.

Con motivo de la queja formulada se recomendó al citado Ayuntamiento que considere titular de un interés legítimo y directo en el procedimiento sancionador, ex artículo 31 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, a toda persona física o jurídica que tenga un interés que vaya más allá de la mera observancia de la legalidad en tanto en cuanto se encuentre perjudicado de manera directa por la conducta presuntamente infractora y, por tanto, pueda verse beneficiado por el cese de la misma. Igualmente se recomendó que los artículos 31, 35, 84, 85 de la citada Ley 30/1992, y 3.1 y 3.3 del Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora sean interpretados en el sentido de que quien es parte en un procedimiento en curso tiene derecho en cualquier momento a conocer su estado de tramitación y a acceder y obtener copias de los documentos contenidos en el mismo (06001703).

Recomendación sobre conservación de grabaciones videográficas como medio de prueba en procedimientos sancionadores.

En orden a mejorar las garantías de los ciudadanos en los procedimientos sancionadores incoados por el Ayuntamiento, se consideró conveniente recomendar que se conserven las grabaciones videográficas correspondientes a las vías, días y horas en que se denuncia alguna infracción, incluidas las de tráfico, a efectos de documentar el expediente sancionador y facilitar el ejercicio del derecho fundamental a la contradicción de la prueba por parte del denunciado (07026598).

1.1.3.3. Ayuntamiento de Hoyo de Manzanares (Madrid)

Recomendación sobre la redacción de las bases de las convocatorias de los procesos selectivos.

En un procedimiento selectivo convocado por el Ayuntamiento de Hoyo de Manzanares (Madrid) para cubrir, de forma interina y mediante concurso, una plaza perteneciente al grupo A, de Técnico de Medio Ambiente, se produjo un empate en la calificación de dos aspirantes, por lo que, al no existir ninguna previsión al respecto en las bases de la convocatoria, el tribunal calificador consideró que había tres opciones posibles: establecer alguna prueba adicional, proceder al sorteo o declarar desierta la selección. Se preguntó a los candidatos qué forma de desempate elegían y, como no hubo acuerdo entre ellos, el tribunal acordó por unanimidad proponer que se declarase desierto el citado procedimiento selectivo, lo que se comunicó, de viva voz, a los afectados. Estudiado el problema planteado, esta Institución trasladó al Ayuntamiento citado diversas consideraciones, fundamentalmente centradas en que el órgano convocante de las plazas debe establecer criterios aplicables a los supuestos de empate, dando la debida publicidad a los mismos. Y en cuanto a la discrecionalidad técnica de la que gozan los tribunales calificadores, se le hizo saber que, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Supremo, el núcleo material de esa decisión técnica se reserva exclusivamente a las comisiones juzgadoras, pero otros aspectos de la misma, como el respeto a las reglas básicas del concurso y la inexistencia de dolo o coacción, están sujetos al control de los tribunales, que pueden verificar si concurre alguna de estas circunstancias y, en su caso, si ello ha afectado al citado núcleo de la discrecionalidad técnica. En consecuencia, las decisiones adoptadas sobre el desarrollo de las pruebas selectivas son fiscalizables y pueden ser sustituidas por otro criterio más adecuado a Derecho. Por lo expuesto, se recomendó al Ayuntamiento que adoptase todas las medidas necesarias, en el ejercicio de sus potestades reglamentarias y de autoorganización, para que, en el futuro, al aprobar las bases que han de regir los procesos selectivos, se incluyan las previsiones necesarias para solucionar los casos de empate técnico entre los aspirantes (07030870).

1.1.3.4. Ayuntamiento de Langreo (Asturias)

Recomendación sobre el deber de inspeccionar, preservar y restablecer el orden urbanístico infringido llevando a cabo las comprobaciones necesarias.

En relación con la queja formulada en materia urbanística y para asegurar que las distancias y elevaciones de las chimeneas son conformes a la normativa, que las emisiones de humos no exceden los índices permitidos y que su funcionamiento e instalación son correctas se recomendó que, en el futuro, cumpla con la máxima diligencia el mandato legal que asigna la legislación urbanística a las administraciones municipales de inspeccionar, preservar y restablecer el orden urbanístico infringido, actuando con la debida diligencia y llevando a cabo las comprobaciones oportunas (07005285).

1.1.3.5. Ayuntamiento de Las Rozas de Madrid (Madrid)

Recomendación sobre el control de estacionamiento de vehículos en un municipio.

Como consecuencia de la queja de un ciudadano, que exponía las dificultades que padecían los viandantes de una calle para caminar por las aceras, debido al estacionamiento de vehículos sobre las mismas, se consideró conveniente recomendar que se incrementen las medidas de control que disuadan a los propietarios de los vehículos que estacionan sobre las aceras, a fin de garantizar la seguridad de los viandantes al verse obligados a circular por la calzada con peligro para su integridad (07007299).

1.1.3.6. Ayuntamiento de Lerma (Burgos)

Recomendación sobre la notificación de los actos administrativos.

El citado Ayuntamiento había venido exigiendo a los agentes de la Policía Local que consignasen sus datos personales, al entregar requerimientos a los vecinos de la localidad, de acuerdo con lo previsto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que reconoce el derecho de los ciudadanos a identificar a las autoridades y al personal al servicio de las administraciones públicas, bajo cuya responsabilidad se tramitan sus expedientes, lo que motivó algunas quejas de los funcionarios aceptadas por considerar que afectaba a su intimidad. Esta Institución, con base en lo dispuesto en la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, y en su desarrollo reglamentario, que alude a la posibilidad de que se identifique a los funcionarios a través de un número profesional, al que también hace expresa alusión la Ley 9/2003, de 8 de abril, de Coordinación de Policías Locales de Castilla y León, resolvió recomendar al Ayuntamiento que estudiase la posibilidad de revisar el procedimiento de notificación de los actos administrativos, en lo que afecta a que en el curso de la misma deben constar los datos personales de los agentes de la Policía Local que llevan a cabo esta función, en aras de la protección de su derecho a la intimidad (07033746).

1.1.3.7. Ayuntamiento de Madrid

Recomendación sobre nulidad de licencia urbanística otorgada a un proyecto cuya calificación urbanística y declaración de impacto ambiental han sido declaradas nulas.

Formulada al Ayuntamiento para que, de ser considerada nula la calificación urbanística otorgada a un proyecto, en aplicación de los artículos 26, 147, 148, 151 y 152 de la Ley 9/2001, del Suelo de la Comunidad de Madrid, se declare de oficio la nulidad de la licencia urbanística otorgada al mismo (07019467).

Recomendación sobre requisitos para la modificación de las bases de las convocatorias.

Iniciada la oportuna investigación ante el Ayuntamiento sobre el procedimiento seguido en la convocatoria de una bolsa de trabajo para la selección de personal temporal, en la categoría de técnicos de administración general, rama económica, la citada Corporación comunicó que en el anuncio de esta convocatoria se exigía a los

aspirantes estar en posesión, o en condiciones de obtener, el título de licenciado en Económicas o equivalente, expedido con arreglo a la legislación vigente y, en el caso de una titulación obtenida en el extranjero, estar en posesión de la credencial que acreditase su homologación con la titulación que ostentaban los aspirantes que fueron admitidos al proceso. Sin embargo, a la vista de las reclamaciones presentadas por los candidatos excluidos, se acordó, posteriormente, incluir en la lista de admitidos a aquellos que estaban en posesión de los títulos de licenciado en Administración y Dirección de Empresas, Ciencias Actuariales y Financieras, y Ciencias Políticas y de la Administración, así como de todas las licenciaturas homologadas a éstas. Esta Institución puso en conocimiento de la citada Administración local su discrepancia con esta actuación, ya que la misma había alterado el contenido de las bases de la convocatoria y se le recomendó que, en adelante, cualquier modificación de las bases de una convocatoria de acceso a la función pública en esa Corporación, que hubiera sido correctamente aprobada y publicada, se realizase con los mismos requisitos y procedimientos que se habían observado para las citadas aprobación y publicación de las bases del proceso selectivo, procediéndose, a continuación, a abrir un nuevo plazo para la presentación de instancias o a ampliar el ya existente (07025501).

1.1.3.8. Ayuntamiento de Marbella (Málaga)

Recomendación sobre trámites burocráticos para el acceso con objetos voluminosos a las calles peatonales.

Un ciudadano exponía en su queja que padecía dificultades burocráticas para transportar determinados objetos voluminosos a su domicilio, situado en una calle peatonal. Una vez realizada la investigación correspondiente se consideró conveniente recomendar al Ayuntamiento que se facilite a los vecinos residentes en calles peatonales el acceso con sus vehículos a sus domicilios, cuando hayan de transportar cargas pesadas, sin que para ello deban seguir un complejo y moroso trámite burocrático, o verse expuestos a una sanción (06034550).

1.1.3.9. Ayuntamiento de Puçol (Valencia)

Recomendación sobre garantía del acceso de los vecinos a sus garajes.

Con motivo de la tramitación de una queja pudo constatarse que algunos vecinos tenían dificultades para acceder a sus garajes, por el incumplimiento de las normas de estacionamiento de otros, por lo que se consideró conveniente recomendar que se amplíen los medios materiales y humanos necesarios hasta garantizar el acceso de los vecinos a sus domicilios, sin que el mismo se vea obstruido por quienes incumplen las normas de estacionamiento (07001349).

1.1.3.10. Ayuntamiento de Rioja (Almería)

Recomendación sobre diferencias de criterio y falta de coordinación entre administraciones públicas.

Como quiera que se formuló una queja por el estado defectuoso de una edificación con riesgo para la seguridad vial, situada en zona de afección de una carretera de titularidad estatal que pasó a ser de titularidad municipal por un convenio de cesión, se recomendó al citado Ayuntamiento y a la Unidad de Carreteras del Estado en Almería que en virtud del principio de colaboración y coordinación que ha de presidir las relaciones entre las diferentes administraciones públicas, según viene contemplado en el artículo 103 de la Constitución Española e igualmente reflejado en el artículo 3 y siguientes de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, se hiciese el esfuerzo de aunar criterios con el fin de propiciar actuaciones que permitiesen resolver el problema de seguridad vial descrito (0418168).

1.1.3.11. Ayuntamiento de Toledo

Recomendación sobre la composición de los tribunales de selección.

En relación con la composición del tribunal calificador, establecido en la base quinta de la convocatoria para cubrir dos plazas de administrativo de administración general, una por el sistema de promoción interna y otra por el de oposición libre, en el Ayuntamiento de Toledo, esta Administración local mantenía que, tras la publicación del proceso selectivo y de sus bases en el *Boletín Oficial de la Provincia*, se había procedido a nombrar al tribunal correspondiente, de acuerdo con los principios de imparcialidad y profesionalidad de sus miembros, aunque no constara esta exigencia en las bases. Asimismo, se precisaba que la lectura de los ejercicios se había realizado en audiencia pública, aunque no había asistido ningún oyente. Estudiado el informe remitido por la Corporación, se le hizo notar que la composición de los tribunales está afectada y delimitada por el artículo 23.3 de la Constitución, que recoge el derecho a la igualdad en el acceso a las funciones y cargos públicos que, a su vez, se debe regir por los principios de mérito y capacidad, recogidos en el artículo 103.3, así como ajustarse al de publicidad. En consecuencia, se recomendó al Ayuntamiento que adoptase todas las medidas que considerase necesarias, en el ejercicio de las facultades reglamentarias atribuidas por el artículo 4.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del Régimen Local, de forma que se garantizase la independencia, capacidad y ecuanimidad en la actuación de los órganos de selección, a través de una composición de los tribunales estrictamente técnica, con el fin de cumplir con los principios de imparcialidad, profesionalidad y especialización de sus miembros (07034187).

1.1.3.12. Ayuntamiento de Torrelavega (Cantabria)

Recomendación para que se cumpla el mandato legal de inspeccionar, preservar y restablecer el orden urbanístico infringido, actuando con la debida diligencia y evitando que las infracciones urbanísticas queden impunes.

Se formuló para que, en el futuro, cumpla con la máxima diligencia el mandato legal que asigna la legislación urbanística a las administraciones municipales de inspeccionar, preservar y restablecer el orden urbanístico infringido, actuando con la debida diligencia y evitando que las infracciones urbanísticas queden impunes (07015876).

1.1.3.13. Ayuntamiento de Torrent (Valencia)

Recomendación sobre impartición de cursos de formación a agentes de la Policía Local.

Como consecuencia de la tramitación de una queja pudo constatarse la necesidad de fomentar la formación en derechos fundamentales de los agentes de la Policía Local de un municipio, por lo que se recomendó que entre los cursos de formación que se imparten a los policías locales de ese Ayuntamiento se refuercen los que tengan como contenido los derechos fundamentales que asisten a los ciudadanos, en particular con ocasión de las actuaciones policiales, recordando especialmente que invocar frente a ellos los derechos que les asisten y la voluntad de hacerlos valer –cuando los consideren vulnerados por las actuaciones policiales– acudiendo a las diversas instituciones de garantía, en modo alguno puede ser considerado como actitud desafiante o desacato a la autoridad (07020836).

1.1.3.14. Ayuntamiento de Torrevieja (Alicante)

Recomendación sobre inclusión de puestos vacantes en la oferta de empleo público.

Analizados los problemas surgidos en la cobertura de los puestos y respecto a los contratos del personal del denominado Equipo Verde, del Ayuntamiento, se observó que este personal acumulaba largos períodos de trabajo al amparo de un primer contrato de carácter temporal, que había prolongado su vigencia en el tiempo. El interés público del control del empleo en las diversas administraciones públicas y su conformidad con las previsiones presupuestarias, así como la necesidad de que estas plazas se provean de acuerdo con los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad llevó a recomendar al citado Ayuntamiento que adoptase, con la mayor brevedad posible, todas aquellas medidas que conllevasen la inclusión del mayor número de puestos de trabajo posible de la plantilla del Equipo Verde, que estuvieran cubiertos en régimen de interinidad, en la correspondiente oferta de empleo público y que la aprobación de las bases de la convocatoria de selección se realizase conforme a los principios constitucionales que contemplan los artículos 14 y 23.2, en relación con el artículo 103.3 de nuestra norma suprema, así como al de publicidad, todo ello en el ejercicio de las potestades de organización atribuidas a la Administración local (05012677).

1.1.3.15. Ayuntamiento de Villaviciosa de Odón (Madrid)

Recomendación sobre coordinación de las administraciones encargadas de los transportes urbanos.

Con motivo de la queja tramitada ante el Consorcio Regional de Transportes de Madrid y el Ayuntamiento de Villaviciosa de Odón, como consecuencia del malestar de algunos vecinos de dicha población por las molestias que les ocasiona el hecho de que los

autobuses de las líneas 510, 518 y 519, que tienen la cabecera de línea en la urbanización El Bosque, permanezcan con los motores encendidos, dificultando su descanso, se les recomendó a ambas entidades que se lleven a cabo las actuaciones necesarias para que se produzca la necesaria coordinación entre ellas y se dé con ello solución al problema expuesto (06039166).

1.2. Recomendaciones rechazadas

1.2.1. Administración General del Estado

1.2.1.1. Ministerio de Administraciones Públicas

— Delegación del Gobierno en la Comunidad de Madrid

Recomendación sobre disparidades en la determinación de los asistentes a manifestaciones.

Un ciudadano se quejaba de la denominada "guerra de cifras" entre administraciones cuando se trata de establecer el número de personas que acuden a una manifestación. En concreto, entre los datos facilitados por la Delegación del Gobierno y la Consejería competente de la Comunidad de Madrid, lo que genera entre los ciudadanos desconcierto y falta de credibilidad. En consecuencia se consideró conveniente recomendar que se arbitren los necesarios mecanismos de coordinación entre la Consejería de Presidencia e Interior y la Delegación del Gobierno en la Comunidad de Madrid, creando si procede los pertinentes órganos o comisiones al efecto, al objeto de que, cuando se produzcan grandes concentraciones humanas y manifestaciones en su territorio competencial, se ofrezca información veraz y unificada en cuanto a las cifras de asistentes a las mismas, evitando de esta manera la sensación de desconcierto que se crea en la ciudadanía cuando recibe datos radicalmente distintos (07008105).

1.2.1.2. Ministerio de Economía y Hacienda

— Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos

Recomendación sobre propuesta de regulación de medidas correctoras de la repercusión del aumento del valor inmobiliario para la tercera edad y colectivos en situaciones de especial protección.

En relación con la desproporcionada subida que han experimentado los valores inmobiliarios en las dos últimas décadas, se reciben numerosas quejas de contribuyentes pertenecientes a la tercera edad, o a colectivos de minusválidos o de personas que perciben rentas mínimas, respecto a las revisiones catastrales de sus viviendas habituales, y de la repercusión que estos nuevos valores están teniendo en el impuesto sobre bienes inmuebles. La investigación realizada evidenció que las revisiones catastrales iniciadas en el año 2000 y sucesivos han supuesto un incremento de la presión fiscal local tan extraordinario, que en numerosas ocasiones afecta notablemente a los propietarios con menos recursos. Por tanto, con apoyo en los principios contenidos en el artículo 31 de la Constitución Española, y en los mandatos constitucionales dirigidos a los poderes públicos de garantizar una vivienda digna, la suficiencia de recursos en la tercera edad, y

la atención especial que precisan tanto estos colectivos, como los que padecen minusvalías o situaciones que requieren una especial protección social, y teniendo en cuenta que informan el sistema tributario, se recomendó que se incluya en la Ley de Haciendas Locales una modificación legislativa que establezca una bonificación en el impuesto sobre bienes inmuebles para sujetos pasivos cuyo único inmueble en propiedad sea su vivienda habitual y sus rentas no superen determinados ingresos anuales, que fijará el Ministerio de acuerdo con su política en materia de protección a las rentas más bajas y procedan, exclusivamente, de pensiones por jubilación o minusvalías o incapacidades (06033043).

Recomendación sobre denegación del beneficio fiscal de la exención por minusvalía en el impuesto sobre vehículos de tracción mecánica por falta de adecuación de las ordenanzas municipales a la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de Igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.

Con motivo de la tramitación de una queja y la investigación realizada con el Ayuntamiento correspondiente, y considerando la existencia de numerosas quejas en el mismo sentido, se tomó conocimiento de los problemas generados por la desigual aplicación de la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de Igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, puesto que algunas corporaciones locales consideran que dicha ley no tiene efectos en el ámbito tributario. Se formuló esta recomendación para que se adecue el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, que aprueba el texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales a las previsiones de la Ley 51/2003, ya citada, en cuanto al reconocimiento de la existencia de minusvalía y al grado de discapacidad (07035706).

— Dirección General de la Agencia Estatal de Administración Tributaria

Recomendación sobre posible modificación de la ordenación en los anuncios de forma que los obligados tributarios se recojan ordenados por orden alfabético y no numérico.

Un ciudadano exponía la queja generalizada entre profesionales del Derecho sobre la publicación de listas de contribuyentes obligados al pago de deudas tributarias sin orden alfabético, lo que, evidentemente, dificulta su localización, mermando las garantías establecidas en la ley para los obligados tributarios. En consecuencia se formuló recomendación para evitar la indefensión de los ciudadanos que no han podido recibir sus notificaciones proponiendo que se realice por orden alfabético (07015181).

1.2.1.3. Ministerio del Interior

— Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil

Recomendación sobre la gratuidad de las llamadas telefónicas para obtener cita previa en relación con la obtención o renovación de documento nacional de identidad o pasaporte.

Como consecuencia de la tramitación de las quejas relativas al funcionamiento de las oficinas de expedición del documento nacional de identidad y pasaporte, pudo constatarse que las llamadas telefónicas para la obtención de cita previa se efectúan a través de un número con prefijo 902, que genera un coste para el usuario. Por ello se consideró conveniente recomendar que se procure la gratuidad para el ciudadano de los

diversos canales de solicitud de cita previa para dar cumplimiento al deber de obtención o renovación de DNI (08002950).

Recomendación sobre la gratuidad de las llamadas telefónicas para obtener cita previa en relación con la obtención o renovación de documento nacional de identidad o pasaporte, cuando las llamadas resultan fallidas y no se establece la conexión inmediata con el locutor.

En la tramitación de las quejas relativas al funcionamiento de las oficinas de expedición del documento nacional de identidad y pasaporte, se constató que en las llamadas telefónicas para la obtención de cita previa en ocasiones no se obtenía la conexión adecuada, generándose el consiguiente coste al usuario, en razón de lo cual se consideró conveniente recomendar que el sistema de cita previa telefónica para la renovación del DNI no genere coste para el ciudadano, al menos, cuando las llamadas resultan fallidas y no se establece la conexión inmediata con el locutor que debiera atenderla (08008413).

1.2.1.4. Ministerio de Trabajo e Inmigración

— Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración

Recomendación para que se modifique la Orden PRE/1283/2007, de 10 de mayo, sobre emisión de cartas de invitación, suprimiendo la exigencia de comparecencia personal del solicitante y la aportación del certificado del presidente de la comunidad de la vivienda destinada al alojamiento.

Se recibieron en la Institución numerosas quejas con relación a diversos aspectos de la Orden Ministerial relativa al procedimiento de tramitación y expedición de las cartas de invitación a favor de extranjeros que pretendan acceder a territorio nacional por motivos de carácter turístico o privado. Las actuaciones realizadas llevaron a recomendar la modificación de la citada orden para que se deje sin efecto el apartado tercero, punto segundo, que habilita al instructor del procedimiento a solicitar la comparecencia personal del solicitante. Igualmente, se recomendó que se procediera a la modificación del impreso normalizado que la Administración ha facilitado para la solicitud de expedición de la carta de invitación, suprimiendo el certificado o justificante del presidente de la comunidad de propietarios a la que pertenece la vivienda destinada al alojamiento, especificando el número de personas que conviven en la misma, como uno de los documentos acreditativos de disponibilidad de la vivienda (07020371).

1.2.2. Administración autonómica

1.2.2.1. Comunidad Autónoma de Andalucía

— Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio

Recomendación sobre ejercicio de las competencias autonómicas en obras ilegales en suelo urbano.

1. Que, como la competencia es irrenunciable, esa Administración autonómica debe asumir también en el suelo clasificado como urbano el ejercicio de las potestades

que tiene atribuidas en materia de disciplina urbanística, ya que dicha clase de suelo no queda excluida de lo dispuesto en los artículos 188 y concordantes de la Ley 7/2002, de Ordenación Urbanística de Andalucía.

2. Que se modifique la doctrina contenida en el Dictamen de la Asesoría Jurídica de la Consejería de Obras Públicas y Transportes número 305/2005-F, de 31 de octubre de 2005, ya que el plazo de caducidad de cinco años contemplado en el artículo 518 de la Ley de Enjuiciamiento Civil no se aplica a los actos administrativos firmes y, en especial, a los que ordenan la reposición de la realidad física alterada.

3. Aunque el apartado 2 del artículo 74 de la Ley 30/1992, permite a esa Administración que, previa orden motivada de la que quede constancia, no se guarde en el despacho de los expedientes el orden riguroso de incoación en asuntos de homogénea naturaleza, igualmente se recomienda que en la aplicación de las competencias que tiene encomendadas en materia de disciplina urbanística se tenga siempre presente que el artículo 103.1 de la Constitución dispone que la Administración pública debe actuar siempre con sometimiento pleno a la ley y al Derecho, y en el apartado 3 del artículo 9 se preceptúa que la Constitución garantiza, entre otros, los principios de legalidad y de seguridad jurídica, quedando prohibida la arbitrariedad. Para ello, y con el fin de dotar del mayor grado de objetividad a la acción que debe desarrollar esa consejería en el restablecimiento de la legalidad urbanística vulnerada y evitar al máximo que se pueda incurrir en arbitrariedad, en el caso de que no se haya confeccionado todavía, se recomienda que se elabore un cuadro con la más detallada configuración de lo que debe considerarse como "bien más digno de protección" mediante la ponderación del mayor número de elementos objetivos que han de tenerse en cuenta en el momento de priorizar una actuación de inspección o, en su caso, sanción y reposición de la realidad física alterada.

Todo ello con la finalidad de que los ciudadanos no adquieran la sensación de que las actuaciones urbanísticas ilegales van a quedar impunes, o que la ley no se aplica a todos por igual, o que no se está en un Estado de Derecho ya que estos valores también deben alcanzar la mayor protección jurídica (0417045).

1.2.2.2. Comunidad Autónoma de las Illes Balears

— Consejería de Vivienda y Obras Públicas

Recomendación sobre la necesidad de motivar en cada caso la desestimación de las descalificaciones voluntarias de viviendas de protección oficial.

Con motivo de la queja presentada por un ciudadano, en la que se denunciaba la falta de motivación en una resolución desestimatoria de una solicitud de descalificación de una vivienda de protección oficial, se consideró oportuno recomendar que en las resoluciones de expedientes de descalificación de viviendas de protección oficial por petición del interesado, su eventual desestimación debería justificarse en la valoración que se haya hecho de las circunstancias concretas del caso.

Asimismo, en la motivación que se ofrezca, deberán constar las razones existentes para apartarse de los precedentes administrativos que se estuvieran dando hasta ese

momento ante ese mismo tipo de solicitudes, de conformidad con el artículo 54.c) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

En las resoluciones denegatorias que se hubieran dictado en dichos expedientes hasta la fecha en base al criterio, general, de no disminuir en el ámbito territorial de las Illes Balears el número de viviendas protegidas, o similar, se ha de entender que concurre la causa de anulabilidad a que se refiere el artículo 63 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, sobre Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

En consecuencia se debería acordar la revocación de las resoluciones afectadas, y retrotraer las actuaciones al momento en que fueron resueltos los respectivos procedimientos administrativos, a fin de que puedan resolverse de acuerdo con lo anteriormente recomendado (07033499).

1.2.2.3. Comunidad de Madrid

— Consejería de Presidencia, Justicia e Interior

Recomendación sobre disparidades en la determinación de los asistentes a manifestaciones.

Un ciudadano se quejaba de la denominada "guerra de cifras" entre administraciones cuando se trata de establecer el número de personas que acuden a una manifestación. En concreto, entre los datos facilitados por la Delegación del Gobierno y la Consejería competente de la Comunidad de Madrid, lo que genera entre los ciudadanos desconcierto y falta de credibilidad. En consecuencia se consideró conveniente recomendar que se arbitren los necesarios mecanismos de coordinación entre la Consejería de Presidencia e Interior y la Delegación del Gobierno en la Comunidad de Madrid, creando, si procede, los pertinentes órganos o comisiones al efecto, al objeto de que, cuando se produzcan grandes concentraciones humanas y manifestaciones en su territorio competencial, se ofrezca información veraz y unificada en cuanto a las cifras de asistentes a las mismas, evitando de esta manera la sensación de desconcierto que se crea en la ciudadanía cuando recibe datos radicalmente distintos (07008105).

1.2.3. Administración local

1.2.3.1. Ayuntamiento de Madrid

Recomendación sobre ofrecimiento de realización de controles de alcoholemia o de consumo de sustancias ilícitas a ciudadanos denunciados por consumo de las mismas en la vía pública.

Como consecuencia de la tramitación de una queja, pudo constatarse la dificultad de destruir la presunción de veracidad que favorece a los agentes de policía municipal, en denuncias por consumo de alcohol u otras sustancias ilícitas en la vía pública, mediante la presentación por los ciudadanos de una prueba de su inocencia. En el caso concreto de la queja, no era suficiente la presentación de un informe médico por el interesado sobre cantidad de alcohol en sangre realizado por el interesado por medios propios en cuanto

pudo acudir a un centro médico adecuado para ello. En consecuencia se recomendó que en todos los boletines que se expidan de denuncias por consumo de alcohol u otras sustancias ilícitas en la vía pública se haga constar en el mismo el ofrecimiento al denunciado de la posibilidad de realizar inmediatamente un control por los instrumentos técnicos adecuados, a fin de preconstituir la prueba de cargo o descargo que refuerce o contradiga la denuncia, facilitando al denunciado, con la asistencia de la autoridad denunciante, la realización de dicho control (06051149).

1.2.3.2. Ayuntamiento de Zaragoza

Recomendación sobre denegación del beneficio fiscal de la exención por minusvalía en el impuesto sobre vehículos de tracción mecánica por falta de adecuación de las ordenanzas municipales a la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de Igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.

Con motivo de la denegación del beneficio fiscal de exención en el impuesto sobre vehículos de tracción mecánica a un ciudadano que padece una minusvalía por la que percibe una pensión de incapacidad total, se inició la oportuna investigación ante el Ayuntamiento de Zaragoza que expuso en su informe que la denegación deriva de la falta de aportación del certificado de minusvalía emitido por el órgano competente de la Comunidad Autónoma de Aragón. Igualmente consideró que la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, no tiene efectos en el ámbito tributario.

Esta Institución, al no compartir este último criterio, por cuanto que la norma citada está siendo aceptada con carácter general por la Agencia Estatal de Administración Tributaria, y le confiere efectos en el impuesto sobre la renta de las personas físicas y en los impuestos especiales, al igual que muchos otros municipios en todo el territorio nacional recomendó al Ayuntamiento que adecue la Ordenanza fiscal reguladora del impuesto sobre vehículos de tracción mecánica para considerar adecuadamente acreditada la minusvalía con la resolución o certificación del Instituto Nacional de la Seguridad Social que reconozca la condición de pensionista por incapacidad permanente total, absoluta o gran invalidez, en cumplimiento de la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, y el Real Decreto 1414/2006, de 1 de diciembre, por el que se determina la consideración de persona con discapacidad a los efectos de la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, para el mejor cumplimiento de los fines de igualdad, equiparación e integración recogidos en la citada ley, y que adicionalmente, se reconozca acreditada la minusvalía del interesado a los efectos de concederle la exención prevista en el artículo 93.1.e) del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, que aprueba el texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, para el ejercicio 2008 y siguientes. Como ambas recomendaciones fueron rechazadas por el Ayuntamiento de Zaragoza, se formuló una recomendación a la Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos para que se adecue el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, que aprueba el texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, a las previsiones de la Ley 51/2003, de 2 de diciembre de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, en cuanto al reconocimiento de la existencia de minusvalía y al grado de discapacidad (07035706).

Recomendación sobre denegación del beneficio fiscal de la exención por minusvalía en el impuesto sobre vehículos de tracción mecánica.

Como quiera que el contenido de la queja formulada por el ciudadano era prácticamente igual a la anteriormente descrita, se procedió a reiterar la recomendación realizada en el expediente 07035706, y a formular las mismas sugerencia y recomendación que en el citado expediente que son, igualmente, rechazadas, quedando únicamente pendientes de la respuesta que en dicho expediente proporcione la Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos del Ministerio de Economía y Hacienda (07036401).

1.2.4. Otros

1.2.4.1. Junta Electoral Central

Recomendación sobre el ámbito temporal y régimen de recursos en el derecho fundamental de reunión.

La Junta Electoral Provincial de Madrid, prohibió un acto convocado por la Asociación Social y Cultural "Foro Ermua" para realizar una concentración pacífica el día 22 de mayo del año 2007, fecha que se encontraba dentro de la campaña electoral para las elecciones municipales y autonómicas que se celebraron el 27 de mayo de 2007. Contra la mencionada prohibición la asociación citada presentó recurso ante la Junta Electoral Central, la cual el 24 de mayo de 2007 dictó un Acuerdo por el que se inadmitía el recurso, al considerarse que debía accederse directamente a la jurisdicción contencioso-administrativa. En cumplimiento del deber del Defensor del Pueblo de amparar el derecho fundamental de reunión, se recomendó a la Junta Electoral Central que en ejercicio de las funciones que le asigna la Ley Orgánica de Régimen Electoral General, se adopten las medidas necesarias en los procesos electorales respecto de todos los órganos integrantes de la Administración electoral para que, en cumplimiento de los artículos 54 y 21 de la citada ley, las comunicaciones que realicen los ciudadanos anunciando su ejercicio del derecho de reunión sean debidamente atendidas y no se vea vulnerado, como parece que sucede en el caso planteado en la presente queja, el derecho de reunión de los ciudadanos durante el período de campaña electoral ni mermadas las posibilidades de impugnación en vía administrativa de los acuerdos de las juntas electorales ante la junta de superior categoría (07016836).

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 Autónoma de Andalucía

Recomendación sobre sanciones por tenencia de navajas.

Como consecuencia de la tramitación de una queja pudo constatarse que se había sancionado a un ciudadano que portaba una navaja con motivo de una comida campestre,

sanción inadecuada a juicio de la Institución, por lo que se consideró necesario formular una recomendación para que se recuerde a los agentes dependientes de esa subdelegación del Gobierno que cuando la tenencia de navajas a su juicio justifique una sanción, a pesar de ser utilizadas o portadas con motivo de comidas campestres, con ocasión de fiestas tradicionales donde ese ha sido el uso comúnmente admitido, habrán de incluir en el boletín de denuncia la motivación por la que, no obstante las anteriores circunstancias, en el caso concreto no se justifica la tenencia de dicha navaja (08003012).

— Subdelegación del Gobierno en Las Palmas

Recomendación sobre revisión de oficio de las autorizaciones de residencia vigentes a favor de menores extranjeros tutelados, en relación con la vigencia de la autorización inicial y de su renovación, conforme a la vigente legislación de extranjería.

Con motivo de la visita efectuada a los centros de atención a menores extranjeros no acompañados de Playa Blanca y Hondura, que se encuentran en la isla de Fuerteventura, se tuvo ocasión de examinar detalladamente la situación documental de los acogidos. Por un lado, no todos los menores se encontraban documentados de conformidad con lo previsto en la legislación de extranjería vigente y, de otra parte, se apreció una gran disparidad de situaciones entre los que estaban documentados. Así, en la solicitud de autorización de residencia que se formula a la Subdelegación del Gobierno en nombre del menor, no se hace referencia al momento en el que el mismo fue puesto a disposición de los servicios de protección de menores de la comunidad autónoma, de conformidad con lo previsto en el artículo 35.4 de la Ley de extranjería. Tampoco se apreció que se realizasen los informes previstos en el artículo 92.5 *in fine* del Real Decreto 2393/2004, con el objeto de facilitar la concesión de autorizaciones de residencia por circunstancias excepcionales a los menores cuando alcanzan la mayoría de edad. Por todo lo anterior, esta Institución se ha dirigido a la Subdelegación del Gobierno en Las Palmas recomendando la revisión de oficio de las autorizaciones de residencia dictadas a favor de menores extranjeros tutelados, para aplicar correctamente la legislación de extranjería vigente en lo referente a la documentación de estos menores (07030695).

Recomendación sobre modificación del procedimiento seguido en los expedientes de repatriación para garantizar el derecho de los menores a ser oídos, a la debida asistencia jurídica y a la notificación de las resoluciones que recaigan con indicación de los recursos que contra las mismas quepa interponer.

Se recibió en la Institución queja de un menor acogido en un centro de protección de menores de Fuerteventura, solicitando la intervención del Defensor del Pueblo debido a que se encontraba indocumentado. La investigación realizada llevó a formular las siguientes recomendaciones sobre el procedimiento que se sigue para la tramitación de los expedientes de repatriación de los menores extranjeros: 1. Que en los expedientes de repatriación de menores no acompañados que en lo sucesivo se tramiten, se proceda a oír al menor en el marco del procedimiento administrativo que se inicie. Dicho trámite deberá sustanciarse con atención al grado de madurez y desarrollo del menor, antes de dictar la resolución que proceda. 2. Que se proceda a la revisión de las resoluciones de repatriación dictadas que se encuentran pendientes de ejecución, retrotrayendo las actuaciones al momento inmediatamente anterior a la resolución, a fin de formalizar el trámite de audiencia previsto en el artículo 92.4 del Reglamento de extranjería.

3. Que en lo sucesivo, y también en relación con los expedientes pendientes de ejecución, se notifiquen a los menores las resoluciones que pudieran recaer en los expedientes de repatriación, con indicación de los recursos que contra las mismas quepa interponer.
4. Que se inicien los trámites para la firma de un Convenio de colaboración entre la Subdelegación del Gobierno en Las Palmas y el Ilustre Colegio de Abogados de esa demarcación en materia de asistencia jurídica a menores extranjeros no acompañados, a fin de que éstos cuenten con la debida asistencia jurídica en los procedimientos de repatriación que les afecten (08000222).

— Subdelegación del Gobierno en Santa Cruz de Tenerife

Recomendación para que se revisen de oficio las autorizaciones de residencia vigentes de menores extranjeros tutelados y se resuelvan conforme a lo previsto en el artículo 35.4 de la Ley de extranjería.

Tras las visitas efectuadas en su día a los dispositivos de emergencia y atención a menores extranjeros no acompañados de Canarias (DEAMENAC) de Tegueste y La Esperanza, en la isla de Tenerife, se detectaron ciertas prácticas irregulares en la tramitación de las autorizaciones de residencia de los menores extranjeros tutelados, por lo que se recomendó la revisión de oficio de las autorizaciones en vigor, retrotrayendo los efectos de las mismas al momento en que los menores fueron puestos a disposición de los servicios de protección de menores, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 35.4 de la Ley de extranjería (07025788).

— Subdelegación del Gobierno en Valencia

Recomendación para que no se exija de manera sistemática acta matrimonial legalizada y actualizada en las renovaciones de residencia por reagrupación familiar.

Se dirigió a la Institución un letrado que planteaba las dificultades que padecen los cónyuges de residentes legales para renovar sus autorizaciones de residencia en la Oficina de Extranjeros de Valencia, cuando éstas han sido obtenidas por reagrupación familiar, ya que este organismo requiere la aportación de acta de matrimonio legalizada y actualizada y, en función del país de origen del solicitante, tal exigencia puede suponer la denegación o archivo de la renovación al no poder cumplirse dicho requerimiento. La investigación realizada llevó a recomendar que en las solicitudes de renovación de residencia por reagrupación familiar no se exija la aportación del certificado mencionado en tanto no se disponga, a través de informes de las autoridades españolas, de indicios de ruptura del vínculo (07035912).

— Subdelegación del Gobierno en Zaragoza

Recomendación para que se otorgue a los menores extranjeros tutelados por la entidad competente en la Comunidad Autónoma de Aragón la documentación que la vigente legislación de extranjería les reconoce.

Como consecuencia de la visita girada en su día al Centro de Menores San José, en Zaragoza, se formularon una serie de recomendaciones, al objeto de corregir ciertas prácticas irregulares en la tramitación de la documentación de los menores tutelados por la Comunidad Autónoma de Aragón. En concreto, se ha recomendado que se retrotraigan los efectos de las autorizaciones de residencia a la fecha de constitución de la tutela y,

además, que esta medida se aplique a los menores que tienen documentación y a los que se encuentran en trámites de obtenerla. También se ha recomendado que no se supedite la vigencia de la autorización de residencia a la fecha en la que el menor alcanza la mayoría de edad, así como que se modifiquen los criterios seguidos al objeto de lograr una correcta aplicación de los artículos 40 y 41 de la Ley de extranjería en materia de concesión de autorizaciones de trabajo para estos menores (07024550).

1.3.1.2. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación

— Secretaría de Estado de Asuntos Exteriores

Recomendación sobre la elaboración de un protocolo para la rápida remisión de las solicitudes de asilo al organismo responsable de instruirlas.

Compareció ante esta Institución un ciudadano venezolano que había solicitado asilo en un consulado español hacía más de un año y que no había recibido respuesta alguna a su petición. De la investigación realizada se dedujo que la negligencia en la actuación de dos representaciones diplomáticas españolas había provocado una demora de dieciséis meses en la remisión de la solicitud de asilo a la Oficina de Asilo y Refugio. Por ello, se recomendó la elaboración de un protocolo de actuación para que nuestras representaciones en el exterior tramiten de forma inmediata las peticiones de asilo que reciban, ajustándose rigurosamente a lo establecido en la normativa de asilo (06018712).

— Dirección General de Asuntos y Asistencia Consulares

Recomendación para que se modifique el criterio de elegir el resultado de mayor edad, de los que figuran en las pruebas médicas de determinación de la edad, empleadas en la resolución de visados de reagrupación familiar.

Una letrada solicitó la intervención de la Institución ante la situación de una familia a la que se le había denegado verbalmente la reagrupación familiar de un hijo, al haberse aportado una prueba médica de determinación de la edad que establecía una franja de edad que se situaba entre los 17 y los 18 años. A la vista de lo anterior, y en atención al escaso margen de fiabilidad de este tipo de pruebas, se ha recomendado que se modifique el criterio de elegir el resultado de mayor edad de los fijados en los certificados médicos de pruebas óseas, por resultar contrario al principio *favor minoris* y derivarse de él graves perjuicios para los administrados (07036445).

1.3.1.3. Ministerio de Ciencia e Innovación

— Secretaría de Estado de Universidades

Recomendación para que se regule el régimen de disciplina académica en las universidades, con el fin de que éstas puedan desarrollar las normas sobre derechos y deberes de sus estudiantes, y los mecanismos para sus garantías.

Con objeto de conocer si resultan efectivos y quedan garantizados los derechos y deberes de los alumnos universitarios en la tramitación de los expedientes disciplinarios, se inició una actuación de oficio solicitando de todas las universidades públicas españolas

información sobre los criterios que utilizan en materia de disciplina académica, y en particular sobre la aplicación del Decreto de 8 de septiembre de 1954, única norma actualmente vigente en materia de régimen disciplinario pese a que contiene preceptos que han de entenderse derogados o que deben ser objeto de constante reinterpretación por las universidades para acomodarlos al marco constitucional y legal vigente.

Los datos obtenidos en esta actuación de oficio reflejan que la vigencia del citado Decreto de Disciplina Académica de 1954 no solo origina inseguridad jurídica para el estudiante y para la universidad, sino que también otorga una innecesaria complejidad a los expedientes disciplinarios que repercute en los órganos universitarios que deben instruirlos y resolverlos sin dejar de respetar el principio de legalidad que están obligados a observar en su actuación.

Actualmente la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, modificada por la Ley Orgánica 4/2007, no contempla el régimen disciplinario aplicable a los estudiantes universitarios, limitándose a emplazar a las universidades a desarrollar en sus estatutos y normas de organización y funcionamiento los derechos y deberes de los estudiantes proclamados en la ley, así como los mecanismos para su garantía (artículo 46.2), sin perjuicio de la futura aprobación por el Gobierno de un estatuto del estudiante universitario (artículo 46.5), previsión normativa esta última aún pendiente de ser cumplida. Sin embargo, el respeto del principio de legalidad en la potestad sancionadora de la Administración –aplicable al caso de las relaciones que vinculan a la universidad con sus estudiantes– desaconseja actualmente remitir a normas de carácter reglamentario la regulación del régimen disciplinario de los estudiantes universitarios sin el previo señalamiento de unas bases reguladoras de rango legal suficiente y con las determinaciones precisas que habiliten el posterior ejercicio de la potestad reglamentaria.

En consecuencia, se recomendó a la Secretaría de Estado de Universidades que se inicien los trámites para la elaboración de una disposición, con el adecuado rango normativo, que establezca el régimen de disciplina académica en las universidades y que habilite a éstas para el desarrollo de las normas y garantías aplicables a sus estudiantes en dicho ámbito (08006607).

1.3.1.4. Ministerio de Economía y Hacienda

— Secretaría de Estado de Economía

Recomendación sobre cumplimiento de los convenios de colaboración de las entidades bancarias con la Administración del Estado como colaboradores en la recaudación de tributos.

La interesada se dirigió al Defensor del Pueblo para denunciar que encontró dificultades para la liquidación de una tasa correspondiente al certificado de últimas voluntades que emite el Ministerio de Justicia, puesto que en las entidades a las que se dirigió la informaron de que tan solo podía realizar el ingreso en un horario restringido que abarcaba desde la apertura de la oficina hasta las 10 de la mañana. La Institución se dirigió a la Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos para solicitar que aplicaran las previsiones normativas del Real Decreto 939/2005, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación en la materia, pero dicha Secretaría consideraba

que se trataba de un asunto de índole jurídico privada, o, en cualquier caso, competencia del Banco de España, puesto que se calificaba como un asunto de disciplina de entidades de crédito.

No obstante, y partiendo de que la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, regula que las entidades financieras que colaboran con las administraciones públicas o que ofrecen servicio de caja por parte de organismos públicos, lo hacen mediante autorización de las distintas administraciones públicas, ello supone que dichas entidades se someten a un régimen disciplinario en caso de mal funcionamiento o incumplimiento de sus obligaciones como entidad colaboradora. En particular, el artículo 19.3 del citado real decreto, establece la obligación de admitir los ingresos todos los días laborables durante las horas de caja, y el incumplimiento de esta obligación supone la vulneración del artículo mencionado y la posible apertura del correspondiente procedimiento disciplinario.

Por las razones expuestas se formuló recomendación para que se dé cumplimiento a las previsiones legales en materia del régimen de colaboración con las entidades bancarias para los ingresos de los contribuyentes y se tomen las medidas oportunas para el cumplimiento de los convenios de colaboración en el marco de las previsiones del artículo 19.3 del Real Decreto 939/2005, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento general de recaudación (07035742).

1.3.1.5. Ministerio de Fomento

— Secretaría General de Infraestructuras

Recomendación a la Administración de carreteras de atender las reclamaciones y no impedir la efectividad del derecho a una vivienda digna en un ambiente adecuado.

Con motivo de una queja en relación con la contaminación acústica generada por el tráfico rodado en una carretera, se recomendó a la Administración de carreteras que atienda las reclamaciones fundadas y remueva y no imponga obstáculos que impidan la efectividad del derecho constitucional a una vivienda digna en un ambiente adecuado al desarrollo de las personas; que evalúe la contaminación acústica padecida por los reclamantes y que adopte inmediatamente las medidas correctoras que corresponden al emisor acústico, todo ello en virtud de la normativa ambiental y de carreteras, así como de los preceptos constitucionales y legales aplicables, en particular los artículos 9.2, 45, 47 y 106.2 de la Constitución, y que adopte las medidas de previsión, reducción de la contaminación acústica y cobertura de daños y perjuicios, por ser obligatorio como titular de la carretera de su competencia (08000423).

1.3.1.6. Ministerio del Interior

— Secretaría de Estado de Seguridad

Recomendación sobre el régimen jurídico de los depósitos de detenidos.

Se han podido constatar las disfunciones en el funcionamiento de los depósitos de detenidos, como consecuencia, en buena medida, de la concurrencia de diversas administraciones sobre los mismos. En consecuencia, se consideró conveniente

recomendar que valore la oportunidad de adoptar las iniciativas oportunas para que se proceda a una regulación del servicio de depósito de detenidos a disposición judicial que, superando las limitaciones de la normativa vigente, establezca un marco jurídico adecuado para la prestación de dicho servicio (0411182).

— Secretaría General de Instituciones Penitenciarias

Recomendación sobre recepción del tique de compra junto con el producto a internos de centros penitenciarios.

En el marco de la investigación de la queja de un interno en un centro penitenciario, pudo constatarse que la entrega al interesado de un tique de compra se produjo un mes después de la entrega del producto adquirido. Ello situaba al recluso en una situación de desprotección por no poder cursar las eventuales reclamaciones que como consumidor deseara hacer, por lo que se consideró conveniente recomendar que se dicten las instrucciones oportunas a fin de que los internos que soliciten la adquisición de productos del exterior, sea a través del servicio de demandadero en los establecimientos en los que exista tal figura, sea a través del servicio de proveedores en los restantes centros, reciban el tique de compra junto con la entrega del producto en un mismo acto, dejándose constancia documental por el medio que se estime más adecuado de la recepción del producto y su correspondiente tique (0503097).

Recomendación sobre los gastos de transporte de los televisores de los internos entre centros penitenciarios.

Cuando se produce el traslado de un interno de un centro penitenciario a otro debe satisfacer los gastos del transporte de su televisor. Si se producen varios traslados en un corto espacio de tiempo, el coste del traslado llega a superar el del propio televisor. Dado que el artículo 318 del Reglamento penitenciario no distingue entre los distintos tipos de pertenencias personales al pago de cuyo transporte viene obligada la Administración penitenciaria, se consideró conveniente recomendar que la Administración penitenciaria, la cual debe hacerse cargo del transporte de 25 kilogramos de equipaje de los internos conforme a la legislación vigente, facilite la entrega sin demora de los aparatos de televisión de los reclusos trasladados cuando tal televisor unido al resto de sus pertenencias no supere los 25 kilogramos de peso. Y que, en caso de que se exceda este peso, se informe al recluso de su derecho a recuperar el televisor pagando el porte de los kilogramos que proporcionalmente le correspondan (0504415).

Recomendación sobre sujeción de porterías, canastas u otros elementos susceptibles de causar daños a los internos o funcionarios en centros penitenciarios.

Como consecuencia de un accidente padecido por un interno en un centro penitenciario, quien comenzó a realizar flexiones en una de las barras metálicas de una portería de fútbol, venciéndose la misma por falta de un anclaje adecuado al suelo y sufriendo diversas lesiones, se consideró conveniente recomendar que se dicten normas internas que obliguen a que con carácter periódico y regular se proceda en todos los centros penitenciarios cuya gestión depende de esa Administración a la revisión de la correcta sujeción y en su caso reparación de las porterías, canastas u otros elementos susceptibles de causar daños a los internos o funcionarios (07016348).

— Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil

Recomendación sobre agilización de los procedimientos para la determinación de insuficiencia de condiciones psicofísicas.

Esta Defensoría pudo observar, a través del informe remitido por la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil, que los tiempos reales empleados para la resolución de un expediente de determinación de insuficiencia de condiciones psicofísicas, en el que concurrían las circunstancias especiales de que se trataba de un miembro del Instituto Armado herido en acto de servicio por una acción terrorista, habían sido muy dilatados, por lo que, aun teniendo en cuenta la complejidad propia del procedimiento, se recomendó al citado centro directivo que se iniciase un análisis de la tramitación establecida para la valoración de estos expedientes de determinación de insuficiencia de condiciones psicofísicas que se instruyen a miembros de la Guardia Civil víctimas de la acción terrorista, a fin de que se adoptasen las medidas adecuadas que permitieran el acortamiento de los plazos para la adopción de la correspondiente resolución, en atención a las circunstancias que concurren en los interesados (07022330).

Recomendación sobre validez de los certificados de nacimiento para obtener el documento nacional de identidad.

Como consecuencia de las demoras padecidas por muchos ciudadanos en la expedición y renovación del documento nacional de identidad, y a fin de evitar lo acaecido en un caso concreto, en el que caducó el certificado de nacimiento que se había obtenido para tramitar el documento, se consideró conveniente recomendar que se promuevan los cambios normativos precisos para ampliar de tres a seis los meses de validez de los certificados de nacimiento que se requieren para la renovación y expedición del DNI (08011236).

Recomendación para que durante los períodos vacacionales, e inmediatos previos, se refuerce la dotación de personal, en las oficinas del documento nacional de identidad estableciéndose, siempre que el servicio lo demande, la atención en turno de tarde.

Los problemas reiteradamente constatados en los últimos dos años sobre una gestión ágil y eficaz para la obtención y renovación del documento nacional de identidad, aconsejó formular la recomendación de referencia relativa a la dotación de personal y a la atención en turno de tarde (08013347).

— Dirección General de Tráfico

Recomendación para favorecer el más pleno ejercicio de los derechos por parte de quienes se ven afectados por dolencias que reducen su movilidad.

Como consecuencia de la tramitación de una queja pudo constatarse la necesidad de mejorar las facilidades que las personas con movilidad reducida deben tener para la realización de trámites ante la Dirección General de Tráfico. Se consideró conveniente formular una recomendación para que cuantos expedientes se insten por estas personas, o por quienes les atienden para facilitar de modo estable su movilidad, ante esa dirección general, en cuanto a la matriculación, transferencia y demás que puedan afectar a dicha movilidad, se sustancien con carácter especial, urgente y preferente, habida cuenta de las especiales circunstancias que en ellas concurren (06041757).

Recomendación sobre gestiones de tráfico de personas con movilidad reducida u otra discapacidad.

Como consecuencia de diversos problemas burocráticos que había padecido una persona con movilidad reducida y el documento nacional de identidad duplicado para realizar diversas gestiones de tráfico, se consideró conveniente recomendar que se adopten medidas y se den instrucciones a los funcionarios y oficinas competentes, para que en los casos de duplicidad de DNI que afecten a personas con movilidad reducida u otra discapacidad, en los que estos aleguen las circunstancias de especial urgencia para la solución de su problema administrativo, en aras a poder garantizar su movilidad, se dé a la tramitación un cauce especial y preferente que permita la solución del mismo en el menor número de horas posible, garantizando así la efectividad real del derecho a la libre circulación de las personas afectadas (06041757).

Recomendación sobre confección de los atestados de denuncia.

Como consecuencia de la investigación de un procedimiento sancionador de tráfico, pudo constatarse que en el momento de redactarse el atestado por los agentes de la Guardia Civil no se hizo constar en el mismo la existencia de testigos, que existían en el caso concreto, ni se recabó la versión de los hechos que pudieran aportar los mencionados testigos. En consecuencia, en orden a garantizar mejor los derechos de los ciudadanos potencialmente afectados en casos similares, se consideró oportuno formular una recomendación para que se recuerde a todos los agentes el deber de acompañar el atestado de sus denuncias con cuantos medios de prueba sean aprehensibles en el momento de proceder a las mismas, en particular la conformidad o disconformidad de los testigos presenciales con la versión por ellos recogida, así como la identidad y datos de localización de estos, por si fueren necesarios para la defensa del sujeto denunciado, ante la eventualidad de que este pudiese carecer de otro medio para proceder a su localización, como modo de favorecer el pleno respeto de los derechos a la presunción de inocencia, a la defensa y a la contradicción de la prueba (08004319).

Recomendación sobre atención telefónica en la Dirección General de Tráfico.

Como consecuencia de ciertas disfunciones detectadas en la atención telefónica, se consideró conveniente recomendar que se incrementen los medios materiales y humanos de atención telefónica de la Dirección General de Tráfico, en particular aumentando el número de operadores que los atienden y el horario de atención (08011162).

1.3.1.7. Ministerio de Justicia

— Secretaría de Estado de Justicia

Recomendación sobre adecuación de la planta judicial a las nuevas necesidades en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo en Madrid.

Con base en los informes elaborados por el Consejo General del Poder Judicial, la Consejería de Justicia de Administraciones Públicas de la Comunidad de Madrid y la memoria anual del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, se recomendó al Ministerio de Justicia la adecuación de la planta judicial a la carga de trabajo que soportan los juzgados de lo contencioso-administrativo en Madrid, al objeto de poder dar una respuesta con

una justicia rápida, eficaz y de calidad, y poder cumplir con la función constitucional de garantizar, en un tiempo razonable, los derechos fundamentales de tutela judicial efectiva y de seguridad jurídica, sin perjuicio de que se puedan estudiar otras medidas para paliar la situación actual existente, considerada deficiente por aquellos órganos, al estimar escasos los juzgados existentes, en relación con el volumen de asuntos pendientes (06022019).

Recomendaciones sobre la posibilidad de modificar la inscripción de nacimiento en una adopción internacional con posterioridad al traslado del historial registral al Registro Civil del domicilio.

En defensa de los principios constitucionales de protección de la intimidad personal y familiar y de igualdad jurídica y equiparación entre hijos con independencia de su filiación, evitando la posibilidad de la publicidad irregular de las adopciones, especialmente respecto de las adopciones internacionales en las que la propia inscripción estaría proclamando el carácter adoptivo de la filiación inscrita, por nacimiento en un país remoto, se recomendó a la Secretaría de Estado de Justicia que diere una solución a aquellos supuestos –como los que fueron objeto de estas quejas– en los que no resultaría aplicable la Ley 15/2005, de 8 de julio, que posibilita que en la inscripción de nacimiento del hijo adoptado figure el lugar del domicilio de los padres en España, porque tal modificación legislativa ha sido posterior al traslado del historial registral civil del hijo adoptivo, del Registro Civil Central al Registro Civil de su domicilio, consolidando con ello una situación jurídico-registral cuya modificación queda fuera del alcance de las previsiones del reformado artículo 20 nº 1 de la Ley del Registro Civil (07035641 y 08001006).

Recomendación sobre la información que han de facilitar los encargados y funcionarios de los registros civiles.

Se formuló una recomendación a la Secretaría de Estado de Justicia para que la Dirección General de los Registros y del Notariado, por el medio que considerase más adecuado, procediera a recordar a los encargados de los registros civiles la posibilidad de aplicar las previsiones contenidas en los apartados 3 y 4 del artículo 16 de la Ley del Registro Civil, así como que los funcionarios destinados en ellos informen a los interesados del derecho que les reconoce dicho precepto: permitir que 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, los interesados puedan solicitar, en el momento de levantarse el acta de juramento o promesa de fidelidad al Rey y obediencia a la Constitución y a las leyes, que se extienda la inscripción de nacimiento en el Registro Civil Municipal correspondiente al domicilio en el que se haya instruido el oportuno expediente registral. Así como, que en los casos de adopción internacional, el adoptante o los adoptantes de común acuerdo, pueden solicitar directamente en el Registro Civil de su domicilio que se extienda la inscripción principal de nacimiento y la marginal de adopción (08019651).

Recomendación sobre implantación de medios audiovisuales en los órganos judiciales y fiscalías de Extremadura.

Se recomendó a la Secretaría de Estado de Justicia, que en aquel momento ejercía las competencias en materia de provisión de medios materiales y tecnológicos de órganos

judiciales y Fiscalías de la Comunidad Autónoma de Extremadura, la instalación de sistemas de videoconferencia, para facilitar la comunicación de los juzgados y fiscalías de menores de la comunidad autónoma con los menores internos y para la realización de actuaciones judiciales, a la vista de que los artículos 229 y ss. de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, permiten que las actuaciones judiciales se realicen a través de videoconferencia u otro sistema similar que permita la comunicación bidireccional y simultánea de la imagen y el sonido y la interacción visual, auditiva y verbal entre dos personas o grupos de personas geográficamente distantes (08019809).

1.3.1.8. Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino

— Confederación Hidrográfica del Ebro

Recomendación sobre aplicabilidad del régimen de afección a todas las captaciones legales preexistentes, con independencia del carácter público o privado de las aguas afectadas.

En aras de una explotación racional del dominio público hidráulico, y en cumplimento de los artículos 40.1, 59.2, 61.1, 76 y las disposiciones transitorias segunda y tercera del texto refundido de la Ley de Aguas, se formuló una recomendación para que el régimen de afección, previsto en el artículo 184, apartados 4, 5, 6, 7, 8 y 9, del Reglamento del dominio público hidráulico, se aplique en caso de disminución del caudal realmente aprovechado por captaciones legales preexistentes, o deterioro de su calidad que los inutilice para su uso, con independencia del carácter público o privado de las aguas afectadas (07036041).

— Confederación Hidrográfica del Miño-Sil

Recomendación sobre la condición de interesado en el procedimiento sancionador tanto del perjudicado denunciante como del perjudicado no denunciante que solicite personarse en el mismo.

Con el fin de que tanto el perjudicado denunciante como el perjudicado no denunciante que solicite personarse en el procedimiento sancionador, y precisamente por ser los perjudicados por la conducta presuntamente infractora, sean considerados interesados y puedan intervenir en el procedimiento administrativo sancionador, ya que ostentan bien un derecho, bien un interés legítimo, que va más lejos que el de la observancia de la legalidad, y pueden resultar afectados por la decisión que se adopte en el mismo, tal y como exigen los apartados b) y c) del artículo 31.1 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y que en consecuencia se le comunique tal condición y sus derechos al respecto, de conformidad con los artículos 34, 35, 84 y 85 de la misma ley. Igualmente que la existencia de un interés legítimo y la intención de ser parte en el procedimiento sancionador del denunciante, y, por tanto, el reconocimiento de su condición de interesado en el mismo ex artículo 31.1.c) de la Ley 30/1992, sean, en su caso, apreciadas de oficio por el órgano instructor del procedimiento sancionador, mediante una simple y fácil valoración del contenido de la denuncia, en la que se estudie si de ésta se desprende que los hechos presuntamente constitutivos de infracción afectan a los intereses del denunciante y son denunciados precisamente por ello (07031453).

1.3.1.9. Varios departamentos ministeriales

— Delegación del Gobierno en la Comunidad Autónoma de Galicia, del Ministerio de Administraciones Públicas y Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior

Recomendaciones sobre el concepto de tenencia de armas prohibidas.

Se conoció a través de una queja que un trabajador gallego que portaba dos herramientas cortantes de trabajo, en una caja de herramientas dentro del maletero de un vehículo, había sido sancionado con arreglo a la legislación sobre tenencia y uso de armas. En consecuencia se consideró conveniente recomendar que se forme e informe a los agentes, y en particular a los dependientes de esa Delegación del Gobierno, para que cuando pretendan ser denunciantes de infracciones relativas a la tenencia de armas prohibidas, no interpreten como tales las herramientas de trabajo, salvo que concurran en el caso concreto circunstancias especiales que deberán motivar en el boletín de denuncia, y que permitan razonablemente entender que su tenencia sea para otros fines que los estrictamente laborales (08003050).

1.3.2. Administración autonómica

1.3.2.1. Comunidad Autónoma de Andalucía

— Consejería para la Igualdad y Bienestar Social

Recomendación para que se declare el desamparo de los menores extranjeros no acompañados, por la entidad de protección de menores de la comunidad andaluza, en tanto se encuentren bajo su responsabilidad.

Se dirigió a esta Institución una asociación poniendo de manifiesto su desacuerdo con diversos criterios que afectan a los menores extranjeros no acompañados, y que podrían implicar su discriminación respecto a los menores desamparados españoles, en especial no acordar el desamparo de los menores extranjeros hasta tanto quede acreditada la imposibilidad de retorno con su familia. La investigación realizada llevó a recomendar que se dicten las instrucciones para que se declare el desamparo de los menores extranjeros no acompañados que se encuentren bajo responsabilidad de la Junta de Andalucía y que se mantenga en tal situación en tanto no se transfiera la responsabilidad a otra autoridad, se produzca la reagrupación familiar o alcance el interesado la mayoría de edad (07017623).

— Consejería de Obras Públicas y Transportes

Recomendación sobre la aplicación supletoria de la normativa estatal reguladora del régimen sancionador de viviendas protegidas en Andalucía, mientras no apruebe su normativa propia.

Se formuló la siguiente recomendación para que mientras no se apruebe en la Comunidad Autónoma de Andalucía la normativa reguladora del régimen sancionador de las viviendas protegidas, en ejercicio de su competencia exclusiva, ex artículo 148.3º de la Constitución Española, y artículo 25 de su Estatuto de Autonomía, aprobado mediante Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, y exceptuándose las acciones u omisiones tipificadas

en la Ley 13/2005, de 11 de noviembre, sobre Medidas para la vivienda protegida y el suelo, se deberá aplicar el derecho estatal, en función de la cláusula de supletoriedad del artículo 149.3 de la Constitución Española (07026673).

— Universidad de Granada

Recomendación para que se extremen las precauciones en los envíos postales de los títulos universitarios oficiales.

La Orden de 20 de abril de 1990 por la que se regula el procedimiento de expedición de determinados títulos universitarios oficiales, dispone la posibilidad de que la universidad que expida el título lo remita a la Dirección Provincial de Educación y Ciencia más próxima al lugar de residencia del interesado para su recogida. Accediendo a la solicitud de un alumno residente en Castellón, la Universidad de Granada remitió su título universitario por correo postal a la Subdelegación del Gobierno en Castellón, dirigiéndolo a una dirección incorrecta, lo que provocó su extravío.

En consecuencia, se recomendó al Rector de la citada Universidad que en los envíos que en tal sentido deban realizarse se extremen las precauciones que aseguren su recepción, y se verifique previamente la correcta dirección postal del órgano administrativo receptor del envío, así como que se supervise su recepción por el interesado en un plazo de tiempo que permita la búsqueda y localización efectiva del título en caso de extravío (07024863).

1.3.2.2. Principado de Asturias

— Dirección General de Mayores, Infancia y Familias

Recomendación sobre el procedimiento que debe aplicar la entidad pública de protección de menores del Principado de Asturias, para instar la documentación de los menores y para relacionarse a estos efectos con la autoridad gubernativa.

Se recibió en la Institución la queja de una organización no gubernamental exponiendo la situación en la que se encontraba un ciudadano ex tutelado por los servicios de protección de menores del Principado de Asturias, que había sido considerado mayor de edad a pesar de que manifestaba que no lo sería hasta pasados siete meses. En consecuencia, y ante la carencia de documento de identidad alguno le fue incoado expediente de expulsión por estancia irregular.

Por ello, se recomendó que en los expedientes de protección de menores extranjeros no acompañados tutelados en el Principado de Asturias se comuniquen con la mayor brevedad a la delegación del Gobierno correspondiente los datos personales del menor y de su familia que se puedan ir conociendo, elaborando un informe en el que, evaluadas las circunstancias personales y familiares del menor se dé traslado a la Administración General del Estado de la alternativa que, como tutor del menor, se considera más beneficiosa para éste (08001560).

1.3.2.3. Comunidad de Castilla y León

— Universidad de Valladolid

Recomendación para que dé cumplimiento a las normas estatales sobre realización de pruebas, previas a la homologación de títulos extranjeros de arquitectos.

Con ocasión de la tramitación de una queja presentada por un titulado en Arquitectura en proceso de homologación al título de arquitecto español, se comprobó que en la Universidad de Valladolid se estaban incumpliendo diversas normas reglamentarias relativas a la realización de las pruebas acerca de las materias sobre las que el Consejo de Coordinación Universitaria ha apreciado carencias normativas, exigiéndose a todos los titulados la presentación de un proyecto fin de carrera aunque el Consejo de Coordinación Universitaria nada hubiera exigido al respecto en el dictamen correspondiente. En consecuencia se recomendó al Rector de la citada Universidad la modificación de sus normas de régimen interno que supongan la inobservancia de la Orden ECI/1519/2006, de 11 de mayo, por la que se establecen los criterios generales para la determinación y realización de los requisitos formativos complementarios previos a la homologación de títulos extranjeros de educación superior, así como que en lo sucesivo se establezcan los contenidos de las pruebas de acuerdo con las resoluciones ministeriales que exijan su realización (07027375).

1.3.2.4. Comunidad Autónoma de Extremadura

— Consejería de Igualdad y Empleo

Recomendación sobre implantación de medios de comunicación audiovisuales en el Centro de Internamiento de Menores Vicente Marcelo Nessi.

Para facilitar una comunicación mucho más fluida de los juzgados y fiscalías de menores de la comunidad autónoma con los menores internos para la realización de actuaciones judiciales, especialmente con los órganos de la jurisdicción de menores de Cáceres, cuyas visitas son más dilatadas en el tiempo debido a la distancia, y la única vía de comunicación permanente es telefónica, se recomendó a la Administración de la que depende el citado centro, la Consejería de Igualdad y Empleo de la Junta de Extremadura, ubicado en Badajoz, que en aplicación de los artículos 229 y ss. de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, la instalación de medios técnicos audiovisuales tales como videoconferencia (08019809).

1.3.2.5. Comunidad Autónoma de las Illes Balears

— Consejería de Salud y Consumo

Recomendación sobre la obligación de dictar resolución expresa.

Esta Institución planteó a la Consejería de Salud y Consumo del Gobierno de las Illes Balears su discrepancia con la actuación del citado departamento, centrada en la falta de resolución expresa al recurso de reposición planteado por la promotora de la queja que había dado lugar a estas actuaciones, porque la Administración consideraba que existía

otro escrito anterior donde se informaba a la actora y a las restantes afectadas acerca de la situación laboral que había sido objeto del citado recurso.

A este respecto, se trasladó al Departamento de Salud y Consumo el criterio de esta Defensoría, fundamentado en que no queda al arbitrio de la Administración la resolución de los recursos formulados, sino que la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, contempla la obligación de resolver expresamente todos los procedimientos, y se le recomendó que adoptase las medidas oportunas para que, en adelante, se dictase resolución expresa en los recursos presentados, de conformidad con lo previsto en el artículo 42 de la citada Ley 30/1992, motivando el sentido de la misma, decidiendo cuantas cuestiones, tanto de forma como de fondo, plantease el procedimiento y teniendo en cuenta todos los efectos jurídicos que se debían derivar de la resolución indicada, incluida la habilitación del plazo correspondiente para la interposición de acciones, tanto en vía administrativa, si procedía, como en vía jurisdiccional (06005773).

1.3.2.6. Comunidad de Madrid

— Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio

Recomendación sobre afecciones acústicas debidas a las operaciones en el aeropuerto de Madrid-Barajas.

Como consecuencia de la queja de referencia, se recomendó a la citada consejería que considere que los sectores de suelo urbanizable no programado (SUNP) A-5, A-6, A-7 y A-8 del Plan general de Algete, no están gravados por afecciones acústicas de derecho, sino que lo están sólo por afecciones de hecho, debidas a las operaciones de las aeronaves en el aeropuerto; y que no confunda la definición de la huella de ruido con la imposición de gravámenes jurídicos sobre terrenos ni con la imposición de servidumbres acústicas. Asimismo mantener el aplazamiento de la decisión que le compete sobre los Sectores de SUNP A-5, A-6, A-7 y A-8 del PGOU de Algete es una decisión sin respaldo legal si se basa en que aún no está definida la situación acústica efectiva; y que no considere que son los ayuntamientos y los vecinos los responsables del ruido aeroportuario, ni, por tanto, son los encargados de realizar los estudios correspondientes sobre el ruido de Madrid-Barajas (07002978).

— Consejería de Sanidad

Recomendación sobre el abono de trienios al personal estatutario temporal.

Esta Institución inició una investigación de oficio ante los servicios de salud de todas las comunidades autónomas y el Ministerio de Sanidad y Consumo, competente en las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, sobre el abono de trienios al personal estatutario temporal de los servicios de salud, a fin de que se desarrolle lo previsto en la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto básico del empleado público, sobre el abono de trienios a estos empleados públicos, entendiendo que el artículo 2.2 de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto marco del personal estatutario de los servicios de salud, consagraría la aplicación preferente de esta norma especial y la supletoriedad de la normativa de función pública de las comunidades autónomas, en lo no contemplado en la normativa estatutaria o derivado de la negociación colectiva.

La respuesta recibida de las comunidades autónomas ha sido, en general, positiva, habiéndose manifestado en sentido desfavorable, únicamente, la Comunidad de Madrid, por lo que se resolvió recomendar a la Consejería de Sanidad de la citada comunidad que, de acuerdo con la previsión establecida en el artículo 25.2 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto básico del empleado público, se proceda al reconocimiento y al abono de trienios al personal estatutario temporal dependiente de esta Administración (08005978).

— Consejería de Transportes e Infraestructuras

Recomendación para que se utilicen las categorías plan, programa y proyecto, con rigor.

Con motivo de la investigación de una queja se constató un deficiente uso de diversa terminología en las comunicaciones a los ciudadanos, por lo que se recomendó a la Administración autonómica que en la difusión de su actividad de gestión de las infraestructuras, utilice las categorías usuales en la materia, plan, programa, proyecto, con rigor; y si ello no es posible o conveniente, deje expresado con claridad el alcance con que están siendo usados (08000077).

1.3.2.7. Comunidad Foral de Navarra

— Departamento de Educación

Recomendación sobre la aplicación del Reglamento de ingreso en los cuerpos docentes no universitarios.

Como consecuencia de lo dispuesto en el Reglamento de ingreso, acceso y adquisición de nuevas especialidades en los cuerpos docentes, aprobado por el Real Decreto 276/2007, de 23 de febrero, en cuyo artículo 61.2.B.2) se prevé la sustitución del ejercicio por un informe, tuvo lugar una reunión de la Comisión de Personal de la Conferencia Sectorial de Educación, en la que las distintas comunidades autónomas hablaron de este asunto, pero no llegaron a concretar los acuerdos necesarios para que cada Administración procediera a la elaboración del informe correspondiente al personal interino que debía examinarse en su ámbito territorial. Como consecuencia, al no existir un compromiso claro para hacer efectiva la petición del informe, la Consejería de Educación del Gobierno de Navarra denegó a un profesor procedente de Aragón la elaboración del mismo, por lo que se recomendó al citado departamento que, en las sucesivas convocatorias de acceso al empleo público docente no universitario que se realizasen en esa comunidad autónoma, se adoptasen las medidas necesarias para garantizar la plena efectividad del derecho a acogerse al informe de la unidad didáctica a aquellos aspirantes que prestaban servicio para una Administración educativa distinta; bien asegurando el compromiso de su emisión, a través de acuerdos interautonómicos de cooperación, o bien, tal como otras administraciones autonómicas han establecido en sus convocatorias, emitiendo con cargo a su propia organización los informes que solicitasen sus opositores (08009829).

1.3.2.8. Comunitat Valenciana

— Universidad Politécnica de Valencia

Recomendación sobre el contenido de la prueba de aptitud para la homologación de títulos extranjeros de arquitecto.

En virtud de un Acuerdo adoptado por las Escuelas de Arquitectura de España, la Universidad Politécnica de Valencia estaba exigiendo a los arquitectos extranjeros que debían superar una prueba de aptitud para obtener la homologación de su título, la realización de un proyecto de fin de carrera, fuera éste exigido o no por el Ministerio de Educación y Ciencia en la resolución de homologación en la que se condicionaba ésta a la superación de una prueba sobre determinadas materias. Lo anterior supone la infracción de lo dispuesto en la Orden ECI/1519/2006, de 11 de mayo, por la que se establecen los criterios generales para la determinación y realización de los requisitos formativos complementarios previos a la homologación de títulos extranjeros de educación superior, por lo que se formularon al Rector de la Universidad Politécnica de Valencia dos recomendaciones en orden a que: 1) Se modifiquen las normas de régimen interno de la universidad cuya observancia implique el incumplimiento de la Orden ECI/1519/2006, de 11 de mayo. 2) Que en lo sucesivo se establezca el contenido de las pruebas de aptitud para la homologación de títulos, de acuerdo con el contenido de las resoluciones del Ministerio de Educación y Ciencia en las que se exija su superación (07007314).

1.3.3. Administración local

1.3.3.1. Ayuntamiento de Alcalá de Henares (Madrid)

Recomendación para que se aplique el beneficio fiscal de la exención por minusvalía en el impuesto sobre vehículos de tracción mecánica.

El interesado se dirige al Defensor del Pueblo porque el Ayuntamiento de Alcalá de Henares le deniega el beneficio fiscal de la exención en el impuesto sobre vehículos de tracción mecánica por padecer una minusvalía derivada de accidente laboral que ha desembocado en una incapacidad permanente total.

Iniciada la investigación, el citado Ayuntamiento viene a exponer en su informe que no han denegado el acceso al beneficio fiscal al interesado, sino que le han solicitado la documentación que requiere la ordenanza municipal, y que en el artículo 5.2 de la misma se exige la aportación de un certificado de minusvalía emitido por el órgano competente de la Comunidad de Madrid. Igualmente consideran que la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades no tiene efectos en el ámbito tributario.

Con objeto de precisar el alcance de la equiparación del grado de minusvalía prevista en el artículo 1.2 de la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, y de fijar unos criterios homogéneos de actuaciones para todo el Estado, y siguiendo el criterio de la Dirección General de Tributos, se formularon las siguientes recomendación y sugerencia al Ayuntamiento de Alcalá de Henares: "Para que se adecue la Ordenanza fiscal reguladora del impuesto sobre vehículos de tracción mecánica para considerar adecuadamente acreditada la minusvalía con la resolución o certificación del Instituto Nacional de la Seguridad

Social que reconozca la condición de pensionista por incapacidad permanente total, absoluta o gran invalidez, en cumplimiento de la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, y el Real Decreto 1414/2006, de 1 de diciembre, por el que se determina la consideración de persona con discapacidad a los efectos de la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, para el mejor cumplimiento de los fines de igualdad, equiparación e integración recogidos en la citada ley." Y que, adicionalmente, se reconozca acreditada la minusvalía del interesado a los efectos de concederle la exención prevista en el artículo 93.1.e) del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, que aprueba el texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, para el ejercicio 2008 y siguientes" (08005756).

1.3.3.2. Ayuntamiento de Alcorcón (Madrid)

Recomendación sobre los medios de prueba en la investigación de denuncias contra agentes de la Policía Local.

En el marco de la investigación de una queja en la que se denunciaba a agentes de la Policía Local, la versión de los hechos ofrecida por el Ayuntamiento se limitó a recabar la versión de los agentes denunciados, sin aportar otros medios de investigación y prueba. Por ello, se consideró conveniente recomendar que cuando se produzca ante los órganos internos del Ayuntamiento alguna denuncia por supuesta responsabilidad disciplinaria en que hubiesen podido incurrir sus agentes locales, se lleve a cabo la oportuna investigación, alegando cuantos medios de prueba estén disponibles, sin limitarse a la propia declaración de los agentes denunciados (07016813).

1.3.3.3. Ayuntamiento de Cartagena (Murcia)

Recomendación para investigar, deslindar y, en su caso, recuperar la titularidad pública de una calle inscribiéndola en el Inventario de Bienes y Derechos Municipales.

Se formuló la presente recomendación a fin de que el citado Ayuntamiento ejerza las potestades públicas que tiene conferidas por el artículo 44 del Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de bienes de las entidades locales, para investigar, deslindar y, en su caso, recuperar la titularidad pública de la actualmente denominada calle Neptuno de esa localidad.

En el supuesto de que quede suficientemente acreditado que se trata de un bien de dominio público destinado al uso público o, en otro caso, que existe la carga de uso público sobre un bien privado, se recomienda que se adopten todas las medidas administrativas previstas en los artículos 86 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, y 17 del citado reglamento de bienes, para que figure debidamente su inscripción en el correspondiente Inventario de Bienes y Derechos Municipales debiéndose proceder de la misma forma con el resto de calles que, según parece, han sido reconocidas de la misma forma y que son consideradas como de titularidad pública (07017371).

1.3.3.4. Ayuntamiento de Ciutadella de Menorca (Illes Balears)

Recomendación sobre resolución expresa de un expediente de responsabilidad patrimonial.

El Ayuntamiento de Ciutadella de Menorca mantenía la tesis de que el hecho de no resolver un expediente no supone una vulneración de los derechos del administrado, toda vez que ante el silencio administrativo se puede interponer el correspondiente recurso ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Se le recordó al Ayuntamiento que según la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común la Administración tiene, en todo caso, la obligación de resolver expedientes y se le recomendó que lleve a cabo las actuaciones procedentes para proseguir la tramitación del expediente de responsabilidad patrimonial a que se refiere la queja hasta su resolución expresa, que deberá ser notificada debidamente a la interesada (07032443).

1.3.3.5. Ayuntamiento de Madrid

Recomendación para que ante una infracción urbanística se incoe, tramite y resuelva el correspondiente procedimiento sancionador.

Se formuló la presente recomendación para que además de la restauración de la legalidad urbanística o la reposición de los bienes al estado anterior, siempre que se haya cometido una infracción urbanística, ese Ayuntamiento cumpla con la otra obligación que tiene de incoar, tramitar y resolver el correspondiente expediente sancionador, para lo que deberá seguir las prescripciones contenidas en el capítulo III del título V de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid (0423179).

Recomendación para que se introduzcan las modificaciones en la tramitación de los procedimientos que se siguen para obtener autorización judicial de entrada en el domicilio.

Con el fin de que disminuyan al máximo los trámites que ahora se deben cumplir o se reduzca la duración de los plazos establecidos para pasar al siguiente trámite o se utilice, cuando proceda, la declaración de urgencia que reducirá a la mitad la duración de esos plazos, para que no se superen los tres meses de plazo previstos, se formuló recomendación para que, sin menoscabo alguno de la observancia de los requisitos fijados por la jurisprudencia constitucional, se introduzcan las modificaciones que sean necesarias en la tramitación que se viene haciendo en los procedimientos que se siguen en ese Ayuntamiento, para obtener la autorización judicial de entrada en los domicilios de tal manera que se disminuyan al máximo los trámites que ahora deben cumplirse o se reduzca la duración de los plazos establecidos para pasar al siguiente trámite o se utilice, cuando proceda, la declaración de urgencia que reducirá a la mitad la duración de esos plazos (07021097).

Recomendación sobre el procedimiento de retirada de la vía pública de los vehículos abandonados.

Como consecuencia de la constatación, a través de la tramitación de una queja, de la retirada de la vía pública de dos vehículos sin que se hubiese practicado la notificación

previa a la retirada del vehículo en un caso y, en el otro, se intentó una primera notificación a su titular transcurridos más de tres meses de su retirada, se consideró conveniente recomendar al Ayuntamiento que dicte las instrucciones oportunas para adecuar el procedimiento que se sigue 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 lo considera necesario la modificación de la Ordenanza general de protección del medio ambiente, 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 (08001545).

1.3.3.6. Ayuntamiento de San Pedro del Pinatar (Murcia)

Recomendación sobre las posibilidades de estacionamiento de las denominadas autocaravanas.

Como consecuencia de la tramitación de diversas quejas pudo conocerse la existencia de limitaciones en las posibilidades de estacionamiento de las denominadas autocaravanas que se consideraron excesivas dada la naturaleza de estos vehículos que, salvo por su tamaño, no difieren sustancialmente de otros que no tienen las mencionadas limitaciones, por lo que se consideró conveniente recomendar que se valore la oportunidad de modificar lo dispuesto en el artículo 34 de la Ordenanza municipal sobre el uso de la vía pública y la circulación, de manera que, por un lado, se supriman las limitaciones que afectan a las autocaravanas por el mero hecho de serlo, fundamentando dichas limitaciones, si proceden, en razones objetivas y, por otro, se adecue lo dispuesto en la Ordenanza municipal a la normativa de la comunidad autónoma, evitando todas las imprecisiones que puedan inducir a confusión a los usuarios de dichos vehículos (08003815).

1.3.3.7. Ayuntamiento de Santander

Recomendación sobre las posibilidades de estacionamiento de las denominadas autocaravanas.

Como consecuencia de la tramitación de diversas quejas pudo conocerse la existencia de limitaciones en las posibilidades de estacionamiento de las denominadas autocaravanas que se consideraron excesivas dada la naturaleza de estos vehículos que, salvo por su tamaño, no difieren sustancialmente de otros que no tienen las mencionadas limitaciones, por lo que se consideró conveniente recomendar que se valore la oportunidad de modificar lo dispuesto en el artículo 22.4 de la Ordenanza municipal de circulación, de manera que se supriman las limitaciones que afectan a las autocaravanas por el mero hecho de serlo, fundamentando dichas limitaciones, si proceden, en razones objetivas (07024875).

1.3.4. Otros

1.3.4.1. Consejo General del Poder Judicial

Recomendación sobre implantación de instrumentos informáticos adecuados a las particularidades que presenta el proceso penal, y, especialmente, sobre la necesidad de

conectar las bases de datos de los juzgados y de la Fiscalía en todos los procedimientos judiciales en los que intervenga el Ministerio Fiscal.

Se inició una investigación de oficio por esta Institución para conocer si se dispone de los elementos personales y materiales necesarios para poder evaluar el riesgo en las causas seguidas por delito de violencia de género así como los motivos por los cuales, en ocasiones, resultan ineficaces los mecanismos de protección de las víctimas previstos legalmente. Se llegó a la conclusión de que los fallos del sistema judicial similares al que ha sido objeto de la presente queja, y de otras de igual naturaleza incoadas en esta Institución, ya de oficio o a petición de los interesados traen causa de los males endémicos de la Administración de Justicia que afectan de manera generalizada a todos los órganos judiciales del territorio nacional y que vienen siendo denunciados por colectivos de jueces, fiscales, secretarios judiciales, funcionarios del cuerpo de gestión procesal y administrativa y demás operadores jurídicos (exceso de carga de trabajo, falta de medios materiales, escasez de personal, excesiva movilidad de la plantilla de funcionarios, deficiente formación y experiencia profesional del personal interino). Sin embargo, gran parte de aquellos fallos se deben a la inexistencia de instrumentos informáticos adecuados a las particularidades que presentan, no ya las causas seguidas por violencia de género, sino todos los procedimientos penales –tanto en fase de instrucción como en la de ejecución– y en particular, la imposibilidad de conexión entre las diferentes bases de datos judiciales que permitan el conocimiento en tiempo real de hechos y circunstancias de las personas sometidas a un proceso penal. Tampoco se dispone de una herramienta informática que permita la conexión de las bases de datos de la Fiscalía y los juzgados en todos los procedimientos judiciales en los que intervenga el Ministerio Fiscal. Por ello, se recomendó al Consejo General del Poder Judicial la coordinación con la Fiscalía General del Estado en la elaboración del Plan de Actuación Inmediata para la Mejora del Servicio Público de la Justicia, emprendido por el Consejo (08007257).

2. SUGERENCIAS

2.1. Sugerencias admitidas

2.1.1. Administración General del Estado

2.1.1.1. Ministerio de Administraciones Públicas

— Delegación del Gobierno en la Comunidad de Madrid

Para que se revise la decisión de inadmisión a trámite de una solicitud de renovación de autorización de trabajo y residencia por cuenta ajena extemporánea y se proceda a la concesión de la autorización solicitada, para el caso de que concurran los demás requisitos legal y reglamentariamente exigidos para su concesión (07030140).

Para que se examine la orden de expulsión dictada en su día contra el interesado y se evalúe la procedencia de dejar dicha sanción sin efecto, una vez comprobados sus vínculos familiares en España, así como el cumplimiento de los demás requisitos

materiales exigidos para que prospere su solicitud de autorización de residencia por circunstancias excepcionales (07035881).

Para que se examine nuevamente la solicitud de revocación de la orden de expulsión dictada contra el interesado y se evalúe la procedencia de dejar dicha sanción sin efecto, una vez comprobados sus vínculos familiares en primer y segundo grado en España, así como el cumplimiento de los demás requisitos materiales exigidos para que prospere su solicitud de autorización de residencia por circunstancias excepcionales (08001486).

Para que se resuelva favorablemente la solicitud de revocación de la resolución de expulsión presentada de manera urgente, dadas las nuevas circunstancias personales acreditadas por la interesada, consistentes en ser madre de una menor de edad de nacionalidad española, revocando la misma, siempre que no existan razones de orden público o de seguridad pública que lo impidan (08002392).

Para que se verifique la caducidad de una orden de expulsión y, con carácter subsidiario, se evalúe la incidencia de la medida cautelar acordada por un juzgado de lo contencioso-administrativo en la situación de internamiento del interesado, en cuyo caso deberían adoptarse con carácter urgente las medidas precisas para que se proceda al cese del internamiento del reclamante y a su inmediata puesta en libertad (08010974).

Para que se proceda al examen del expediente de expulsión en el que puede haberse producido caducidad. Asimismo, que se tenga en consideración la situación de arraigo alegada por el compareciente y la concesión de cita para formular una solicitud de autorización de residencia y trabajo por circunstancias excepcionales (08018711).

— Subdelegación del Gobierno en Álava

Para que se deje sin efecto una resolución desfavorable, recaída en la renovación de una autorización de residencia y trabajo, por no ajustarse el procedimiento a Derecho (07004738).

— Subdelegación del Gobierno en Alicante

Para que se proceda a la concesión de la tarjeta de familiar de ciudadano de la Unión solicitada por el interesado, sin exigir la presentación de documentos no previstos en la normativa (08013106).

— Subdelegación del Gobierno en Barcelona

Para que se proceda a la concesión, al menos con carácter provisional, de una tarjeta de residencia como cónyuge de ciudadano de la Unión (05036147).

— Subdelegación del Gobierno en Cádiz

Para que se anule la resolución por la que se acuerda la expulsión de territorio nacional del interesado, al no encontrarse el mismo en situación irregular en España en el momento de incoación del expediente (07018373).

Para que se resuelva favorablemente la solicitud de revocación de la resolución de expulsión presentada, dadas las nuevas circunstancias personales acreditadas por la interesada, consistentes en ser madre de un menor de edad de nacionalidad española, revocando la misma, siempre que no existan razones de orden público o de seguridad pública que lo impidan (08003821).

— Subdelegación del Gobierno en Salamanca

Para que se resuelva favorablemente la solicitud de revocación de la resolución de expulsión presentada por el interesado de manera urgente, dadas las nuevas circunstancias personales acreditadas por el mismo, consistentes en ser padre de una menor de edad de nacionalidad española, revocando la misma, siempre que no existan razones de orden público o de seguridad pública que lo impidan (08019817).

— Subdelegación del Gobierno en Tarragona

Para que se proceda a dejar sin efecto la resolución por la que se denegó al interesado la renovación de su autorización de residencia y trabajo, y se proceda a la concesión de la autorización solicitada, ya que la simple puesta a disposición de la autoridad judicial, no es motivo suficiente para denegar la solicitud (07036141).

— Subdelegación del Gobierno en Toledo

Para que se resuelva favorablemente, de manera urgente, la solicitud de revocación de la resolución de expulsión que pesa sobre el interesado, en atención a sus circunstancias personales consistentes en ser padre de un menor de edad de nacionalidad española (08022612).

2.1.1.2. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación

— Dirección General de Asuntos y Asistencia Consulares

Sugerencias para que se revise la denegación de dos recursos de reposición dictados por el Consulado General de España en Quito, estimando los mismos, al quedar acreditado que se presentaron las solicitudes de visado dentro de plazo (07012893 y 07012902).

Para que se realicen las actuaciones procedentes a fin de que el Consulado General de España en Quito dicte nueva resolución en la que valore la documentación aportada a un expediente de reagrupación familiar, e indique los motivos por los que procede el archivo por desistimiento o la denegación de la solicitud (07020953).

Para que se revise la resolución por la que la Oficina Consular en Islamabad (Pakistán) ha denegado al interesado el visado de entrada, y se le expida la correspondiente autorización que le permita retornar a España, una vez se compruebe la vigencia de su derecho a residir en el país (07031422).

2.1.1.3. Ministerio de Educación, Política Social y Deporte

— Dirección Provincial en Ceuta

Para que se facilite el traslado de documentos entre distintos órganos de la Administración del Estado (07021151).

2.1.1.4. Ministerio de Fomento

— Secretaría de Estado de Infraestructuras

Para que se proceda a un efectivo seguimiento y vigilancia del cumplimiento de la declaración de impacto ambiental, y se exijan las responsabilidades que correspondan

a las autoridades y funcionarios por falta de auxilio entre órganos administrativos (07016222).

2.1.1.5. Ministerio del Interior

— Secretaría General de Instituciones Penitenciarias

Sobre revisión de oficio cuando los hechos así lo determinen (08004786).

— Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil

Sobre facilidades de acceso de personas invidentes con perro guía a una comisaría de policía (07026419).

Sobre corrección de agentes de la Guardia Civil por trato incorrecto (08007082).

Sugerencia a la Comisaría General de Extranjería y Fronteras, para que se impartan las órdenes oportunas a fin de que se permita la entrada inmediata de la interesada y de su hijo menor al territorio nacional, revocando, en su caso, las resoluciones de denegación de entrada (08007792).

— Dirección General de Tráfico

Sugerencias sobre procedimiento sancionador en materia de tráfico (07011135, 07017760, 07025291, 07033934, 08000743, 08001846 y 08009480).

2.1.1.6. Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino

— Secretaría de Estado de Cambio Climático

Para que se proceda a un efectivo seguimiento y vigilancia del cumplimiento de la declaración de impacto ambiental, y se exijan las responsabilidades que correspondan a las autoridades y funcionarios por falta de auxilio entre órganos administrativos (07016222).

2.1.1.7. Ministerio de Trabajo e Inmigración

— Dirección General del Instituto Nacional de la Seguridad Social

Para que de acuerdo con el procedimiento establecido al efecto, sea revisada la resolución dictada por la Dirección Provincial del Instituto Nacional de la Seguridad Social en Vizcaya, por la que se denegaba la solicitud del interesado de que le fuesen reintegrados los gastos ocasionados por la adquisición de una silla de ruedas, reconociéndole la prestación solicitada en la cuantía correspondiente (07029254).

2.1.2. Administración autonómica

2.1.2.1. Comunidad Autónoma de Andalucía

— Consejería para la Igualdad y Bienestar Social

Sobre contestación expresa (07026076).

2.1.2.2. Comunidad Autónoma de Aragón

— Departamento de Presidencia

Sobre obligación de dar cumplimiento a los plazos legales (07026355).

2.1.2.3. Comunidad de Madrid

— Gerencia del Instituto de la Vivienda de Madrid

Sobre la obligación de una entidad pública de reparar los elementos comunes de un edificio que tiene en arrendamiento (08000081).

2.1.2.4. Región de Murcia

— Consejería de Sanidad

Para que se valore la oportunidad y conveniencia de adoptar las medidas pertinentes y tendentes a iniciar de oficio un expediente de responsabilidad patrimonial de la Administración, en cuyo marco se determine si como consecuencia de los errores en la identificación de los resultados de las biopsias practicadas a un paciente, el mismo ha podido sufrir daños y perjuicios que no le corresponden soportar (07025829).

2.1.3. Administración local

2.1.3.1. Ayuntamiento de Alcobendas (Madrid)

Sobre procedimiento sancionador en materia de tráfico (07036222).

2.1.3.2. Ayuntamiento de Boadilla del Monte (Madrid)

Sobre la obligación de dar resolución expresa a la solicitud de información formulada por el interesado (06010322).

2.1.3.3. Ayuntamiento de Cáceres

Sobre la necesidad de adoptar las medidas oportunas para evitar la caducidad de un procedimiento sancionador y de ejecutar resolución pertinente (07027982).

2.1.3.4. Ayuntamiento de Cambre (A Coruña)

Sobre la conveniencia de reforzar las medidas para evitar estacionamientos indebidos en una calle (07009097).

2.1.3.5. Ayuntamiento de El Perelló (Valencia)

Sobre aplicación de la legislación vigente contra la contaminación acústica a los casales falleros (07004622).

2.1.3.6. Ayuntamiento de Gerena (Sevilla)

Sobre la procedencia de dictar resolución expresa a denuncias y a solicitudes de acceso a información urbanística (06036918).

2.1.3.7. Ayuntamiento de Gondomar (Pontevedra)

Para que se adopten las medidas necesarias a fin de que se facilite la información urbanística solicitada (08013623).

2.1.3.8. Ayuntamiento de Guadarrama (Madrid)

Para que se adopten las medidas necesarias a fin de que se facilite la información urbanística solicitada (07002133).

2.1.3.9. Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria

Sobre la necesidad de una actuación municipal ante la realización de una actividad molesta denunciada (07007892).

2.1.3.10. Ayuntamiento de Lucena (Córdoba)

Sobre procedimiento sancionador en materia de tráfico (07036380).

2.1.3.11. Ayuntamiento de Lucena del Puerto (Huelva)

Para que el Ayuntamiento facilite los datos solicitados a una asociación, sobre concesiones otorgadas en montes públicos (07036332).

2.1.3.12. Ayuntamiento de Madrid

Para que se incrementen las exigencias ambientales y organizativas durante el período de fiestas (06031304).

Sobre aportación de pruebas documentales a los procedimientos sancionadores en materia de infracciones contra el medio ambiente (06045937).

Sobre embargos en relación con el impago del impuesto sobre vehículos de tracción mecánica (06047394).

Para que se adopten las medidas oportunas a fin de restablecer la legalidad urbanística y para incoar, tramitar y resolver el correspondiente expediente sancionador a los responsables de la infracción (07000481).

Sobre la necesidad de adoptar medidas de paralización de actividades molestas y contaminantes (07006325).

Sobre la obligación de restablecer la legalidad urbanística vulnerada por las obras realizadas con ocupación de vial (07015295).

Sobre la oportunidad de apertura de expediente disciplinario a agentes de la Policía Local (07018133).

Sobre el derecho de acceso a documentación urbanística (07021017).

Sobre una notificación rápida y eficaz de una orden de restablecimiento de la legalidad urbanística (08011227).

2.1.3.13. Ayuntamiento de Málaga

Sobre embargo en relación con el impago del impuesto sobre vehículos de tracción mecánica (07007062).

Para que se contesten expresamente los escritos remitidos por el denunciante de unas obras, exponiendo suficientemente los fundamentos jurídicos en que se basaron las resoluciones (07036184).

2.1.3.14. Ayuntamiento de Marbella (Málaga)

Para que se facilite el paso de un vecino con su vehículo a una calle peatonal donde reside (06034550).

2.1.3.15. Ayuntamiento de Miraflores de la Sierra (Madrid)

Para que se adopten todas las medidas previstas en la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid, a las obras que se están realizando sin ajustarse a las normas subsidiarias del municipio (07031497).

2.1.3.16. Ayuntamiento de Mondoñedo (Lugo)

Sobre construcción de aceras en antigua travesía (05024247).

2.1.3.17. Ayuntamiento de Móstoles (Madrid)

Para que en caso de que vuelvan a producirse denuncias por contaminación acústica se inicien las actuaciones oportunas a fin de asegurar que las emisiones acústicas no excedan los valores límite aplicables (08001913).

2.1.3.18. Ayuntamiento de Murcia

Sobre retirada de licencias y suspensión o cierre definitivo de establecimiento molesto, por incumplimiento reiterado de medidas correctoras y desarrollo de actividad irregular (0426299).

2.1.3.19. Ayuntamiento de Oropesa del Mar (Castellón)

Sobre obligación de proporcionar a los ciudadanos información suficiente, de modo que puedan ejercer la acción pública urbanística o cualquier otra que pueda corresponderles (06029080).

2.1.3.20. Ayuntamiento de Plasencia (Cáceres)

Sobre la necesidad de comprobar actividades ruidosas y molestas (06005420).

Sobre la procedencia de realizar inspecciones y exigir el cumplimiento de la legislación sobre actividades clasificadas (06044425).

2.1.3.21. Ayuntamiento de Sanlúcar la Mayor (Sevilla)

Sobre la corrección de un trato incorrecto a personas sordomudas por agentes de la Policía Local (07007097).

2.1.3.22. Ayuntamiento de Seseña (Toledo)

Sobre la necesidad de actuación municipal ante actividades molestas (07000658).

2.1.3.23. Ayuntamiento de Talavera de la Reina (Toledo)

Sobre la necesidad y obligación de actuación municipal ante una instalación ruidosa carente de licencia (07010871).

2.1.3.24. Ayuntamiento de Torrejón el Rubio (Cáceres)

Sobre la obligación de realizar comprobación de ruidos y horario de cierre de un bar (07002756).

2.1.3.25. Ayuntamiento de Torrent (Valencia)

Sobre la obligación de corregir un trato incorrecto realizado por agentes de la Policía Local (07020836).

2.1.3.26. Ayuntamiento de La Vall d'Uixó (Castellón)

Para que se incoen los expedientes de restablecimiento de la legalidad urbanística, vulnerada por las distintas infracciones urbanísticas que se hayan podido cometer y que todavía no hayan prescrito, así como los expedientes sancionadores que procedan (08008722).

2.1.3.27. Diputación Provincial de Sevilla

A la Oficina Recaudatoria de esta entidad local sobre embargo en concepto de realización de obras para reparación de daños en vía pública con prescripción (06004602).

2.2. Sugerencias rechazadas

2.2.1. Administración General del Estado

2.2.1.1. Ministerio de Administraciones Públicas

— Delegación del Gobierno en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia

Para que se archiven las actuaciones seguidas contra el interesado en un expediente de expulsión y en el curso del cual se acordó su internamiento, por haberse producido su caducidad (08007905).

— Subdelegación del Gobierno en Cádiz

Para que se deje sin efecto la resolución dictada, admitiendo a trámite la solicitud de autorización de residencia por circunstancias excepcionales (07036231).

Para que se resuelva favorablemente la solicitud de revocación de la resolución de expulsión presentada de manera urgente, dadas las nuevas circunstancias personales acreditadas por el interesado, siempre que no existan razones de orden o seguridad pública que lo impidan (08007911).

— Subdelegación del Gobierno en Valencia

Para que se deje sin efecto la resolución dictada, por no ajustarse a Derecho, admitiendo a trámite la solicitud de autorización de residencia por circunstancias excepcionales (07036068).

Para que se revise la resolución dictada en el procedimiento de solicitud de tarjeta de familiar de ciudadano de la Unión y se proceda a la concesión de dicha tarjeta, una vez hechas las comprobaciones pertinentes (08008961).

2.2.1.2. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación

— Dirección General de Asuntos y Asistencia Consulares

Para que se revise el expediente del interesado y, si no pudiera determinarse de modo fehaciente que la documentación presentada es falsa, se retrotraigan las actuaciones seguidas en el mismo, concediendo el visado solicitado, ya que en el momento de solicitarse éste era menor de edad (07036445).

2.2.1.3. Ministerio de Economía y Hacienda

— Dirección General de la Agencia Estatal de Administración Tributaria

Para que se proceda a la subsanación de procedimientos para la obtención de certificados administrativos destinados a la obtención de créditos del ICO, de anticipos de futuras adjudicaciones en los procedimientos concursales de las sociedades filatélicas Fórum y Afinsa (07021993).

2.2.1.4. Ministerio de Educación, Política Social y Deporte

— Subsecretaría de Educación, Política Social y Deporte

Para que devuelvan o cancelen, una vez cumplido, un aval bancario como garantía de las obligaciones de suministro de material didáctico (08009571).

2.2.1.5. Ministerio del Interior

— Dirección General de Tráfico

Para que se resarza de los gastos de matriculación y cambio de titularidad del vehículo a una ciudadana (06041757).

Sugerencias sobre procedimiento sancionador en materia de tráfico (08002381, 08008908 y 08013468).

— Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil.

A la Jefatura de Policía del puesto fronterizo del aeropuerto Madrid-Barajas, para que proceda a la revocación de una resolución denegatoria de entrada y se permita al interesado el acceso a territorio nacional, por entender que reúne los requisitos establecidos por la normativa vigente (08005019).

2.2.1.6. Ministerio de Justicia

— Secretaría de Estado de Justicia

Sobre expedición de certificación (07028745).

2.2.2. Administración autonómica

2.2.2.1. Comunidad Autónoma de Andalucía

— Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio

Para que se adopten las medidas normativamente previstas a fin de que una construcción ilegal quede considerada fuera de ordenación (0417045).

2.2.2.2. Comunidad de Castilla y León

— Consejería de Fomento

Para que se facilite el ejercicio del derecho del interesado a aportar a un recurso de reposición determinados documentos, cuando no se ha cumplido con el trámite de subsanación de defectos de la solicitud (08001753).

2.2.2.3. Comunidad de Madrid

— Consejería de Familia y Asuntos Sociales

Para que se revise el expediente por el que se deniega la solicitud formulada por una ciudadana y se le reintegre la cantidad que inadecuadamente devolvió a la Administración, y que se solicite de nuevo la justificación de los fondos concedidos para comprobar si pueden adecuarse a la finalidad de ayuda técnica a la comunicación, conforme a la Orden 58/2001 (0216688).

2.2.3. Administración local

2.2.3.1. Ayuntamiento de Crevillente (Alicante)

Sobre la conveniencia de dotar a un centro deportivo de un sistema de tratamiento de residuos que incluya la recogida selectiva de envases y plásticos (06046656-01).

2.2.3.2. Ayuntamiento de Denia (Alicante)

Para que se incoe y tramite un expediente sancionador por la realización de movimientos de tierra sin licencia, expediente independiente del que se incoó y resolvió para restablecer la legalidad urbanística vulnerada (08004657).

2.2.3.3. Ayuntamiento de Gijón (Asturias)

Sobre procedimiento sancionador en materia de tráfico (07026598).

2.2.3.4. Ayuntamiento de Gondomar (Pontevedra)

Sobre la obligación de dictar resolución expresa y motivada en un recurso formulado por la interesada (07014773).

2.2.3.5. Ayuntamiento de Madrid

Sobre la exigencia de responsabilidad patrimonial que pueda deducirse de no haberse ejercido de forma adecuada la potestad municipal de policía para preservar el deber de conservación de edificaciones (07008431).

2.2.3.6. Ayuntamiento de Perales del Puerto (Cáceres)

Para que se facilite a un ciudadano el acceso a su garaje (07035819).

2.2.3.7. Ayuntamiento de Robledo de Chavela (Madrid)

Para que el Ayuntamiento proceda a supervisar y controlar las molestias ocasionadas por un local de ocio durante el período de festividades locales (06039699).

2.2.3.8. Ayuntamiento de Torrelavega (Cantabria)

Sobre la obligación municipal, derivada de la prestación de servicios sociales y de promoción y reinserción social, de facilitar vivienda a las personas desalojadas de un asentamiento por construcción de instalaciones públicas (08001930).

2.2.3.9. Ayuntamiento de Torremolinos (Málaga)

Sobre la obligación de realizar una investigación imparcial en relación con la actuación de un agente de la Policía Local (06038779).

2.2.3.10. Ayuntamiento de Zaragoza

Para que se adecuen las ordenanzas municipales a la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de Igualdad de Oportunidades y, en consecuencia, se otorgue el beneficio fiscal de la exención por minusvalía (07035706 y 07036401).

2.3. Sugerencias pendientes

2.3.1. Administración General del Estado

2.3.1.1. Ministerio de Administraciones Públicas

— Delegación del Gobierno en la Comunidad Autónoma de Andalucía

Sobre adecuada aplicación del procedimiento sancionador en materia de tenencia de armas (08003012).

— Delegación del Gobierno en la Comunidad de Madrid

Para que se revoque de oficio la resolución denegatoria de una solicitud de renovación de tarjeta de residente y se proceda a dictar una nueva estimatoria o, en su caso, se declare de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa (07028160).

Para que se proceda con urgencia a consultar a las autoridades italianas sobre la posibilidad de retirar la inscripción como extranjeros no admisibles y se revoque la resolución desfavorable de las solicitudes de autorización de residencia por circunstancias excepcionales realizadas por los interesados, siempre que no existan razones de orden público o de seguridad pública que impidieran eventualmente la concesión de una autorización de residencia (07035768).

— Delegación del Gobierno en la Ciudad Autónoma de Melilla

Para que se revise la resolución denegatoria dictada en una petición de residencia del interesado y se dicte una nueva ajustada a la normativa vigente, considerándose, en todo caso, la solicitud del interesado como de renovación de su anterior autorización de residencia (07025876).

— Delegación del Gobierno en la Comunitat Valenciana

Para que se revoque la denegación de una solicitud de autorización de trabajo y residencia y se proceda a su renovación en virtud del carácter positivo del silencio administrativo aplicable al caso (07007490).

Para que se proceda a dejar sin efecto la resolución por la que se denegó una renovación de autorización de residencia y trabajo, y se conceda la autorización solicitada, por entenderse la misma estimada por silencio administrativo positivo (08001895).

— Subdelegación del Gobierno en Alicante

Para que se proceda a la revocación de las resoluciones de expulsión, siempre que no existan razones de orden público o de seguridad pública que lo impidan, dadas las circunstancias personales acreditadas por los interesados (08006584).

Para que se examine nuevamente la solicitud de revocación de la orden de expulsión dictada en su día contra el interesado y se deje dicha sanción sin efecto, una vez comprobados sus vínculos familiares en primer grado en España (08009677).

— Subdelegación del Gobierno en Barcelona

Para que se proceda a la revocación de la denegación de la tarjeta de familiar de residente comunitario y se otorgue ésta, salvo que por razones de orden, seguridad o salud pública resulte procedente su concesión (08014222).

— Subdelegación del Gobierno en Cádiz

Para que se revoque la resolución dictada, por la que se acuerda la expulsión de territorio nacional y una prohibición de entrada por un plazo de cinco años de la interesada, en atención a las circunstancias personales de la misma, consistentes en ser madre de un menor de dos años de edad, de nacionalidad española (08012206).

— Subdelegación del Gobierno en Castellón

Para que se expida la tarjeta de identidad de extranjero correspondiente a la autorización de trabajo y residencia que le fue otorgada al interesado, por entender que la misma ha cobrado vigencia una vez cumplida la condición impuesta en el artículo 96 del vigente Reglamento de extranjería, relativa a la afiliación y alta del trabajador en la Seguridad Social en el plazo fijado al efecto (08002628).

— Subdelegación del Gobierno en Las Palmas

Para que se retrotraigan las actuaciones en un expediente administrativo de repatriación de un menor, al momento anterior a dictar la resolución, a fin de complementar el preceptivo trámite de audiencia con las garantías necesarias para que este derecho resulte efectivo (08000222).

2.3.1.2. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación

— Dirección General de Asuntos y Asistencia Consulares

Para que se concedan unos visados solicitados, sometiendo a la valoración de la Embajada la posibilidad de reiterar las pruebas radiológicas o similares para determinar la edad de uno de los solicitantes (07024889).

2.3.1.3. Ministerio de Fomento

— Secretaría General de Infraestructuras

Para que se realice un proyecto de asistencia que incluya las disposiciones necesarias para determinar la exposición al ruido de una vivienda y poner a disposición de la reclamante la información resultante de las mediciones acústicas que se realicen (08000423).

2.3.1.4. Ministerio del Interior

— Secretaría General de Instituciones Penitenciarias

Sobre seguridad en el traslado de un interno en centro penitenciario (07026939).

— Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil

Sobre incoación de procedimiento sancionador en el marco del Reglamento de seguridad privada (07006045).

A la Jefatura de Policía del Puesto Fronterizo de Madrid-Barajas para que se proceda a la revisión de oficio de los expedientes de tres ciudadanas brasileñas, a fin de revocar las resoluciones de denegación de entrada dictadas, por entender que reunían los requisitos establecidos por la normativa vigente para el acceso a territorio español (08002695).

Sobre apertura de expediente disciplinario a un inspector de la Policía Nacional (08009485).

Sobre la necesidad de la elaboración de un estudio técnico previo (08010539).

Para que se corrija el trato realizado por parte de agentes de la Guardia Civil (08011273).

Sobre necesidad de dotar de medios personales para la gestión del documento nacional de identidad (08013347).

A la Jefatura de Policía del puesto fronterizo del aeropuerto Madrid-Barajas para que se proceda a la revocación urgente de la resolución de denegación de entrada de la interesada, permitiéndosele la entrada en territorio nacional en virtud del visado de residencia y trabajo que porta (08018694).

Sugerencias sobre procedimiento sancionador en materia de tráfico (08002207 y 08004319).

2.3.1.5. Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino

— Secretaría de Estado de Medio Rural y Agua

Para que se dé acceso a una asociación ecologista a los convenios de modernización de regadíos firmados entre las SEIASA y las Comunidades de Regantes, en ejecución de Plan de Choque de Modernización de Regadíos, por ser su contenido de naturaleza ambiental (06042331).

— Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar

Para que abra expedientes o continúe con los que tramita sobre ocupación de dominio público marítimo-terrestre (07005581).

— Confederación Hidrográfica del Duero

Sobre la procedencia de revocar una sanción al haber caducado el procedimiento (06006775).

Sobre la condición de interesada en un procedimiento sancionador de la denunciante por ostentar derechos que pueden resultar afectados por la decisión que se adopte (07026851).

— Confederación Hidrográfica del Ebro

Para que se proceda a la evaluación, durante el procedimiento concesional, de todas las posibles afecciones a captaciones de agua anteriores legales, alegadas con indicios de razonabilidad y probabilidad suficientes (07036041).

— Confederación Hidrográfica del Júcar

Sobre la exigencia de la instalación y debido mantenimiento de sistemas de medición que garantice la información precisa sobre los caudales de agua en efecto extraídos mediante pozos municipales (9708529).

2.3.1.6. Varios departamentos ministeriales

— Delegación del Gobierno en la Comunidad Autónoma de Galicia, del Ministerio de Administraciones Públicas y Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior

Sugerencias sobre la adecuada aplicación del procedimiento sancionador en materia de armas (08003050).

2.3.2. Administración autonómica

2.3.2.1. Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha

— Consejería de Agricultura y Desarrollo Rural

Sobre expediente sancionador para regularización de viñedos (08000936).

2.3.2.2. Comunidad Autónoma de las Illes Balears

— Consejería de Comercio, Industria y Energía

Sobre falta de resolución expresa por parte del Gobierno de las Illes Balears (07014741).

2.3.2.3. Comunidad de Madrid

— Consejería de Educación

Para que se corrija la incorrecta baremación de solicitudes de beca para la escolarización en centros privados en el primer ciclo de Educación Infantil de la Comunidad de Madrid, convocadas por Orden 2250/2008, de 24 de abril, de la Consejería de Educación y de la Consejería de Familia y Asuntos Sociales (08016703).

— Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio

Para que se dirija al titular del aeropuerto de Madrid-Barajas para hacerle ver que es AENA –y no el Ayuntamiento ni los vecinos– el ente responsable del ruido aeroportuario, actual y previsible (07002978).

— Consejería de Presidencia, Justicia e Interior

Sobre la investigación de los méritos de un ciudadano en orden a otorgarle una condecoración (06045013).

— Consejería de Sanidad

Para que adopte las medidas necesarias a fin de que los edificios que integran el grupo de 32 viviendas destinadas al uso del personal perteneciente al hospital de La Fuenfría estén mantenidos en las adecuadas condiciones de seguridad, salubridad, accesibilidad y ornato legalmente exigibles, así como para que se estudie la conveniencia de iniciar el procedimiento de desagregar del citado hospital las referidas viviendas (07035902).

— Consejería de Transportes e Infraestructuras

Para que se prepare un proyecto de asistencia con las disposiciones necesarias para determinar la exposición al ruido, y poner a disposición de la reclamante la información resultante de las mediciones acústicas (07036238).

Para que se someta un Plan de Infraestructuras al proceso de evaluación estratégica, comprendida la alternativa cero (08000077).

2.3.2.4. Región de Murcia

— Consejería de Agricultura y Agua

Para que se requiera a un Ayuntamiento la clausura de aquellas actividades que funcionan sin autorización de vertidos en su ámbito (06047508).

2.3.2.5. Ciudad Autónoma de Ceuta

Para que se realice un plan inmediato de supervisión integral del funcionamiento de establecimientos molestos que incluya horarios de apertura y cierre, gestión de residuos y mediciones de ruido (07036297).

— Consejería de Presidencia

Para que en aplicación del artículo 92.5 del Reglamento de extranjería, se recomiende a la Delegación del Gobierno en la Ciudad Autónoma de Ceuta la concesión de una autorización de residencia por circunstancias excepcionales a favor del interesado (07023904).

2.3.3. Administración local

2.3.3.1. Ayuntamiento de Alcorcón (Madrid)

Sobre práctica de prueba pericial en la investigación de la conducta de unos agentes de Policía Local (07016813).

Sobre obligación de resolución expresa (07034523).

Para que se realice un plan operativo contra el tráfico y consumo de drogas en su ámbito (07035430).

2.3.3.2. Ayuntamiento de Abegondo (A Coruña)

Para que se notifique al interesado si su denuncia ha dado lugar o no a la incoación de un expediente sancionador y que, si se aprecia que hay infracción urbanística, se incoe un expediente para el restablecimiento de la legalidad urbanística (05015327).

2.3.3.3. Ayuntamiento de Alcalá de Henares (Madrid)

Sugerencias sobre denegación del beneficio fiscal de la exención por minusvalía en el impuesto sobre vehículos de tracción mecánica (08005756 y 08007518).

2.3.3.4. Ayuntamiento de Almonte (Huelva)

Para que se facilite a la asociación compareciente los datos solicitados sobre montes públicos (07036332).

2.3.3.5. Ayuntamiento de Burjassot (Valencia)

Para que se compruebe si se ha cometido una infracción urbanística denunciada por obras no ajustadas a la licencia y, en su caso, que se adopten las medidas cautelares precisas (0315909).

2.3.3.6. Ayuntamiento de Cáceres

Sobre la necesidad de adoptar medidas a fin de evitar la caducidad de un procedimiento sancionador y para que se ejecute la resolución dictada en materia urbanística (07027982).

2.3.3.7. Ayuntamiento de Cartagena (Murcia)

Sugerencia para que se revoque una denegación de licencia urbanística por razones de tráfico y de resolver la petición atendiendo únicamente a si es o no conforme con el planeamiento urbanístico (07017371).

Sugerencia para que se revise el embargo de un vehículo por el impago del Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica, al estar intervenido por la autoridad judicial en el curso de un procedimiento penal (07022390).

2.3.3.8. Ayuntamiento de Coín (Málaga)

Para que se resuelva expresamente una petición de licencia y el recurso interpuesto tras una actitud pasiva en el cumplimiento de los plazos y las obligaciones impuestas en la ley (08008209).

2.3.3.9. Ayuntamiento de Collado Villalba (Madrid)

Sobre las medidas que pueden adoptarse para mitigar las molestias ocasionadas por las fiestas patronales (07022936).

2.3.3.10. Ayuntamiento de Colmenar de Oreja (Madrid)

Para que se conteste por escrito a la interesada sobre la clasificación y calificación de una parcela (07025909).

2.3.3.11. Ayuntamiento de Covaleda (Soria)

Para que se recupere la plena posesión de una parcela municipal ocupada con la construcción de una leñera particular (08015600).

2.3.3.12. Ayuntamiento de Culleredo (A Coruña)

Sobre legalización o demolición, en su caso, de locales trasteros en bajos de edificio (07011999).

2.3.3.13. Ayuntamiento de Fermoselle (Zamora)

Para que se ordene a los propietarios la limpieza y vallado de un pozo (08010810).

2.3.3.14. Ayuntamiento de Huércanos (La Rioja)

Para que ejerza su potestad de investigación sobre la situación y naturaleza pública de un camino de la localidad (06033700).

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

Para que adopte las medidas necesarias destinadas al restablecimiento de la legalidad urbanística y la recuperación de bienes de dominio público (06047506).

2.3.3.16. Ayuntamiento de Madrid

Sugerencias sobre la procedencia de que el órgano ambiental, antes de la incoación de expediente sancionador, ordene la suspensión inmediata de las actividades infractoras (06018055 y 07018517).

Para que adopte las medidas necesarias con el fin de presentar ante el juzgado de lo contencioso-administrativo competente la solicitud de entrada en los domicilios situados en una finca y poder ejecutar así, de modo subsidiario, las obras de seguridad que eviten daños a sus ocupantes y todas las demás de conservación y mantenimiento de las adecuadas condiciones de habitabilidad (07021097).

Sobre apertura de expediente disciplinario a un agente de policía local (07035431).

Para que adopte las medidas necesarias a fin de que se subsanen las deficiencias de ventilación detectadas en el local de una finca y se sancione a los obligados incumplidores (08005897).

Sobre la obligación de dictar resolución expresa y motivada en un recurso formulado por la interesada (08006747).

Para que los servicios de inspección urbanística completen adecuadamente el plazo de prescripción de las infracciones y comprueben la realidad de los hechos denunciados (08009006).

2.3.3.17. Ayuntamiento de Málaga

Sobre la necesidad de adoptar medidas urgentes para que cesen las molestias procedentes de una estación de bombeo de aguas residuales (05020442).

2.3.3.18. Ayuntamiento de Mazarrón (Murcia)

Sobre silencio administrativo en resolución de carácter tributario (06014037).

2.3.3.19. Ayuntamiento de Montserrat (Valencia)

Sobre silencio administrativo en resolución de carácter tributario (0311884).

2.3.3.20. Ayuntamiento de Navalmoral de la Mata (Cáceres)

Para que, dados los errores cometidos, adopte con la mayor urgencia todas las medidas que sean necesarias para determinar si es posible desprecintar una obra y permitir su continuidad (08013304).

2.3.3.21. Ayuntamiento de Oviedo

Sobre silencio administrativo (07026597).

2.3.3.22. Ayuntamiento de Paracuellos de Jarama (Madrid)

Sobre la procedencia de que el órgano ambiental, antes de la incoación de expediente sancionador, ordene la suspensión inmediata de las actividades infractoras (06000858).

2.3.3.23. Ayuntamiento de Plasencia (Cáceres)

Sobre adopción de medidas cautelares de paralización total o parcial de actividad molesta (07034687).

2.3.3.24. Ayuntamiento de Quintanilla del Olmo (Zamora)

Para que ordene a los propietarios de unos edificios derrumbados y abandonados la realización de las obras necesarias de reparación a fin de mantenerlos en las adecuadas condiciones de habitabilidad, salubridad y conservación (0417205).

2.3.3.25. Ayuntamiento de Sacedón (Guadalajara)

Sobre la obligación de proporcionar a los ciudadanos información suficiente, para poder ejercer la acción pública urbanística o cualquier otra que pueda corresponderles (07008534).

2.3.3.26. Ayuntamiento de San Pedro del Pinatar (Murcia)

Sobre liquidaciones del impuesto sobre bienes inmuebles ya abonadas al sujeto pasivo sustituto (07014878).

2.3.3.27. Ayuntamiento de Siruela (Badajoz)

Sobre la necesidad de incrementar las exigencias ambientales y organizativas durante las festividades locales (06005207).

2.3.3.28. Ayuntamiento de Soto del Real (Madrid)

Sobre declaración de caducidad en procedimiento de restablecimiento de legalidad urbanística e incoación de otro, cumpliendo plazos (07016699).

2.3.3.29. Ayuntamiento de Torrevieja (Alicante)

Sobre evaluación de la contaminación generada por un intercambiador de servicios y consiguiente adopción de medidas correctoras (05030337).

2.3.3.30. Ayuntamiento de Totana (Murcia)

Sobre las medidas ambientales y organizativas a adoptar durante la celebración de fiestas patronales (06018665).

2.3.3.31. Ayuntamiento de Valencia de Alcántara (Cáceres)

Para que se solicite nuevo informe del Arquitecto Municipal en el que se pronuncie expresamente acerca de si la vivienda cumple con las condiciones de seguridad y en caso de no ser así, se ordene la ejecución por el propietario de las actuaciones recomendadas por el Arquitecto (08000165).

2.3.3.32. Ayuntamiento de La Vall d'Uixó (Castellón)

Sobre la instalación de un sistema de seguridad en los cadafales que proteja la intimidad de las personas y evite riesgos innecesarios a las viviendas afectadas (07023537).

2.3.3.33. Ayuntamiento de Vall de Gallinera (Alicante)

Sobre incoación de un nuevo expediente de restablecimiento de la legalidad hasta que la realidad física alterada quede como debía estar antes de la infracción, si no ha prescrito la infracción urbanística por obras no autorizadas (0412545).

2.3.3.34. Ayuntamiento de Valverde de Llerena (Badajoz)

Sobre la obligación de ordenar a los propietarios de un edificio con el tejado en mal estado, la realización de las obras necesarias para mantenerlo en condiciones de seguridad y salubridad (08005377).

2.3.4. Otros

2.3.4.1. Comunidad de Regantes San Juan Bautista de Ribatajada (Cuenca)

Sobre el derecho de los partícipes a obtener toda información relativa a la Comunidad de Regantes (07034530).

3. RECORDATORIOS DE DEBERES LEGALES

3.1. Administración General del Estado

3.1.1. Ministerio de Administraciones Públicas

— Delegación del Gobierno en la Comunidad Autónoma de Aragón

Sobre el deber legal que le incumbe de extinguir, mediante resolución motivada, las autorizaciones de residencia temporales, así como el deber legal de notificarlas formalmente a los interesados (08000347).

— Delegación del Gobierno en la Comunidad de Madrid

Sobre el deber legal de extinguir, mediante resolución motivada, la autorización de residencia temporal de la interesada, así como el deber legal de notificarla (06034561).

— Delegación del Gobierno en la Ciudad Autónoma de Ceuta

Sobre el deber legal de retrotraer los efectos de las autorizaciones de residencia a favor de los menores extranjeros no acompañados, al momento en el que los mismos fueron puestos a disposición de los servicios de protección y que en las resoluciones que concedan autorizaciones de residencia a menores extranjeros tutelados se tenga en cuenta lo previsto en la normativa sobre vigencia de la autorización inicial y de sus renovaciones (07023904).

— Delegación del Gobierno en la Ciudad Autónoma de Melilla

Sobre el deber legal que le incumbe de velar por el cumplimiento de lo previsto en el artículo 3 de la Ley Orgánica 4/2000, cuidando de que los menores que se encuentren bajo tutela conserven la documentación que acredite su situación en España, y no queden privados de ella, salvo en los supuestos y con los requisitos previstos en la citada ley y en la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana. Asimismo, se recuerda el deber legal que le incumbe de velar por el cumplimiento de lo previsto en el artículo 75.2 del Real Decreto 2393/2004 para la extinción de autorizaciones administrativas (07019913).

Sobre el deber que le incumbe de cumplir con la normativa vigente retrotrayendo los efectos de la autorización de residencia al momento en que el menor fue puesto a disposición de los servicios de protección de menores (07025876).

— Subdelegación del Gobierno en Alicante

Sobre el deber legal que le incumbe de respetar el derecho de los ciudadanos a no presentar documentos no exigidos por las normas aplicables al procedimiento de que se trate y la consiguiente improcedencia de requerir certificado de convivencia de los cónyuges para la concesión de la tarjeta de familiar de ciudadano de la Unión (08013103).

— Subdelegación del Gobierno en Barcelona

Sobre el deber legal que le incumbe de dar cumplimiento al artículo 35.3 de la Ley de extranjería en los términos precisos, previstos por su desarrollo reglamentario en los expedientes de repatriación de menores extranjeros no acompañados pendientes de ejecución (07033516).

— Subdelegación del Gobierno en Las Palmas

Sobre el deber legal de retrotraer los efectos de las autorizaciones de residencia a favor de los menores extranjeros no acompañados al momento en el que los mismos fueron puestos a disposición de los servicios de protección y de que en las resoluciones que concedan autorizaciones de residencia a menores extranjeros tutelados se tenga en cuenta lo previsto en la normativa sobre vigencia de la autorización inicial y de sus renovaciones. También se recuerda el régimen aplicable a estos menores para la concesión de autorizaciones de trabajo en función de su situación documental (07030695).

— Subdelegación del Gobierno en Santa Cruz de Tenerife

Sobre el deber legal de retrotraer los efectos de las autorizaciones de residencia a favor de los menores extranjeros no acompañados al momento en el que los mismos fueron puestos a disposición de los servicios de protección y de que en las resoluciones que concedan autorizaciones de residencia a menores extranjeros tutelados se tenga en cuenta lo previsto en la normativa sobre vigencia de la autorización inicial y de sus renovaciones. También se recuerda el régimen aplicable a estos menores para la concesión de autorizaciones de trabajo en función de su situación documental (07025788).

— Subdelegación del Gobierno en Zaragoza

Sobre el deber legal que incumbe a ese organismo de cumplir con lo preceptuado en el artículo 35.4 de la Ley de extranjería, que ordena que se retrotraigan los efectos de la autorización de residencia al momento en el que el menor hubiere sido puesto a disposición de los servicios de protección de menores (07024550).

3.1.2. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación

— Dirección General de Asuntos y Asistencia Consulares

Sobre el deber que le incumbe de asegurar que los procedimientos de tramitación de visados que se realizan en los órganos consulares se lleven a cabo con pleno sometimiento a la legislación vigente, corrigiendo aquellas medidas que impliquen un uso extensivo y sin cobertura legal de la obligación de comparecencia personal en las oficinas públicas (07024001).

3.1.3. Ministerio de Defensa

— Subsecretaría

Sobre el deber legal que incumbe a la Administración de resolver, en tiempo y forma, las reclamaciones y solicitudes que le hayan sido formuladas, de acuerdo con lo que al respecto dispone la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, modificada por la Ley 4/1999, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, así como poner de manifiesto que, de acuerdo con el artículo 103 de la Constitución, la actuación de la Administración debe servir a los intereses de los ciudadanos, no debiendo repercutir las deficiencias de la actuación administrativa sobre los mismos, lesionando sus legítimos derechos, debiendo también insistir en que, de acuerdo con lo que dispone la antes citada Ley 30/1992, incumbe a las administraciones públicas regirse en sus actuaciones por los criterios de eficiencia y servicio a los ciudadanos (07020762).

— Dirección General de Personal

Sobre el deber legal que incumbe a la Administración de resolver, en tiempo y forma, las reclamaciones y solicitudes que le hayan sido formuladas, de acuerdo con lo que al respecto dispone la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, modificada por la Ley 4/1999, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, así como poner de manifiesto que, de acuerdo con el artículo 103 de la Constitución, la actuación de la Administración debe servir a los intereses de los ciudadanos, no

debiendo repercutir las deficiencias de la actuación administrativa sobre los mismos, lesionando sus legítimos derechos, debiendo también insistir en que, de acuerdo con lo que dispone la antes citada Ley 30/1992, incumbe a las administraciones públicas regirse en sus actuaciones por los criterios de eficiencia y servicio a los ciudadanos (07019397).

3.1.4. Ministerio de Economía y Hacienda

— Delegación de Economía y Hacienda en Jaén

Sobre el deber legal que le incumbe de resolver, en tiempo y forma, las reclamaciones y solicitudes que le hayan sido formuladas, debiendo dar respuesta a cuantas cuestiones o peticiones le sean planteadas, de acuerdo con lo que al respecto dispone la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (07031386).

Sobre el deber legal que le incumbe de resolver, en tiempo y forma, las reclamaciones y solicitudes que le hayan sido formuladas, debiendo dar respuesta a cuantas cuestiones o peticiones le sean planteadas, de acuerdo con lo que al respecto dispone la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (07031485).

— Tribunal Económico-Administrativo Regional de Aragón

Sobre el deber legal que le incumbe de resolver, en tiempo y forma, las reclamaciones y solicitudes formuladas (08010166).

— Tribunal Económico-Administrativo Regional de Canarias

Sobre el deber legal de resolver y notificar en el plazo de seis meses establecido en el artículo 247 de la Ley General Tributaria para las reclamaciones tramitadas a través del procedimiento abreviado ante órgano unipersonal (08011462).

— 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 (07022807).

Sobre el deber legal que le incumbe de resolver, en tiempo y forma, las reclamaciones y solicitudes formuladas (08001387).

— 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 (07022904).

3.1.5. Ministerio de Educación, Política Social y Deporte

— Secretaría de Estado de Política Social, Familias y Atención a la Dependencia y a la Discapacidad

Sobre el deber legal de actuar con sometimiento pleno a la ley y al Derecho, y de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración

y coordinación, conforme establece el artículo 103 de la Constitución Española y la Ley 6/1997, de 14 de abril, de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado (07035367).

3.1.6. Ministerio de Fomento

— Secretaría General de Infraestructuras

Sobre el deber legal de prevenir y corregir la contaminación acústica, adoptando las medidas necesarias para prever y corregir el ruido que producen las carreteras, indemnizando los daños y perjuicios a los ciudadanos (08000423).

3.1.7. Ministerio de Industria, Turismo y Comercio

— Dirección General de Política Energética y Minas

Sobre el deber legal de que la evaluación de impacto ambiental se adopte por los órganos ambientales, si bien no exime de competencia a los órganos sustantivos (08012020).

3.1.8. Ministerio de Interior

— Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil

Sobre el deber legal que incumbe a los servicios policiales de abstenerse de hacer valoraciones legales sobre la validez de un matrimonio, por no ser órgano habilitado para ello (08014222).

— Comisaría General de Extranjería y Fronteras

Sobre el deber legal que compete a la Administración y a todos sus agentes de actuar conforme al ordenamiento jurídico (08007792).

— Brigada Provincial de Extranjería y Documentación de Barcelona

Sobre el deber legal que le incumbe de dar cumplimiento al artículo 35.3 de la Ley de extranjería en los términos precisos previstos por su desarrollo reglamentario en los expedientes de repatriación de menores extranjeros no acompañados pendientes de ejecución (07033516).

— Jefatura Superior de Policía de Melilla

Sobre el deber legal que le incumbe de dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 5.3 de la Ley 5/1984, de 26 de marzo, y a su desarrollo reglamentario que establecen que al solicitante de asilo se le provea de un comprobante de su solicitud debidamente sellado (08002386).

— Dirección General de Tráfico

Sobre el deber legal que le incumbe de dar cumplimiento, en la tramitación de los procedimientos sancionadores en materia de tráfico, a lo dispuesto en el artículo 38.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en lo concerniente a los registros

en los que los ciudadanos pueden presentar sus solicitudes y escritos, así como a tener en cuenta los efectos en cuanto a los plazos, de la fecha de entrada en dichos registros (07025541).

3.1.9. Ministerio de Justicia

— Secretaría de Estado de Justicia

Sobre el deber legal de motivar las resoluciones denegatorias de la inscripción de matrimonio que dicte el Consulado de España en Colombia, en los términos establecidos en la Instrucción de ese Departamento, de fecha 10 de febrero de 2005, para los matrimonios celebrados en Cuba (08002593).

3.1.10. Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino

— Subsecretaría

Sobre el deber legal de agilizar al máximo posible, cuando se den las circunstancias para ello, la tramitación de los expedientes para no perjudicar a los interesados, cumpliendo estrictamente los plazos marcados por la normativa vigente, destinando los medios materiales, organizativos y personales que fueren necesarios para ello (07023374).

— Secretaría General Técnica

Sobre el deber legal que le incumbe de dar respuesta expresa a cuantas solicitudes y escritos de acceso a información ambiental le sean presentados por los interesados, de acuerdo con los límites, requisitos y en los plazos exigidos por la Ley 27/2006, que regula los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (07028673).

— Confederación Hidrográfica del Cantábrico

Sobre el deber legal que le impone el ordenamiento jurídico de dar respuesta expresa en tiempo y forma a cuantos escritos, solicitudes y recursos sean interpuestos por los interesados, cumpliendo así lo establecido en el artículo 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (07021008).

— Confederación Hidrográfica del Júcar

Sobre el deber legal de ejercer las potestades de investigación y control que le otorga la Ley de Aguas, abriendo los procedimientos sancionadores que procedan, y utilizando los medios necesarios para garantizar la resolución final (9708529).

— Confederación Hidrográfica del Segura

Sobre el deber legal que le incumbe de resolver expresamente en el tiempo máximo previsto legalmente para ello los recursos de alzada que sean interpuestos por los interesados, en cumplimiento de los artículos 42 y 115 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (06033824).

— Confederación Hidrográfica del Tajo

Sobre el deber legal que le atañe de tramitar los expedientes cumpliendo las normas y formalidades con celeridad, eficacia y sin obstaculizar el ejercicio de los derechos individuales, conforme a los artículos 9 y 103 de la Constitución (06042620).

3.1.11. Ministerio de Trabajo e Inmigración

— Dirección General de Inspección de Trabajo y Seguridad Social

Sobre el deber legal que le concierne de actuar 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 que establece que 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, serán responsables directos en 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 intereses legítimos (08000857).

Sobre el deber legal de que 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, se responsabilicen de su tramitación y adopten 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 intereses legítimos (08004979).

— Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social

Sobre el deber legal que le incumbe de que las resoluciones dictadas por las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales, en materia de prestaciones de la Seguridad Social, cuya gestión tengan atribuida, estén suficientemente motivadas, mencionando también que contra dichas resoluciones cabe la posibilidad de formular reclamación previa y, en su caso, demanda ante el órgano jurisdiccional competente (07027506).

3.2. Administración autonómica

3.2.1. Principado de Asturias

— Consejería de Bienestar Social y Vivienda

Sobre el deber legal que incumbe a la Dirección General de Mayores, Infancia y Familias de facilitar el cumplimiento del artículo 35.3 de la Ley de extranjería, en los términos precisos previstos por su desarrollo reglamentario en los expedientes de repatriación de menores extranjeros no acompañados, para lo cual debe ponerse en conocimiento de la Delegación del Gobierno las gestiones que haya podido realizar para localizar a la familia del menor. También debe darse cumplimiento a las previsiones normativas sobre las solicitudes de autorización de residencia, haciendo constar en estas el momento en el que el menor fue puesto a disposición de los servicios de protección de menores del Principado de Asturias (08001560).

3.2.2. Comunidad Autónoma de Canarias

— Consejería de Bienestar Social, Juventud y Vivienda

Sobre el deber legal que le incumbe de resolver, de forma expresa y en los plazos establecidos, cuantas solicitudes, reclamaciones y recursos sean presentados por los ciudadanos, de conformidad con lo previsto en el artículo 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (08008430).

— Consejería de Educación, Universidades, Cultura y Deportes

Sobre el deber legal derivado del artículo 42.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, de dictar resolución expresa sobre cuantas solicitudes y recursos se formulen por los interesados (07034941).

3.2.3. Comunidad de Castilla y León

— Consejería de Educación

Sobre el deber legal que le incumbe de ordenar los procedimientos administrativos, con el impulso y la celeridad necesarios, en los términos que establecen los artículos 74 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (07013299).

3.2.4. Comunidad de Madrid

— Consejería de Cultura y Turismo

Sobre el deber legal que le incumbe de actuar 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, que establece que 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, serán responsables directos en 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 intereses legítimos (08008131).

— Consejería de Familia y Asuntos Sociales

Sobre el deber legal que le incumbe de resolver de forma expresa y en los plazos establecidos cuantas solicitudes, reclamaciones y recursos sean presentados por los ciudadanos de conformidad con lo previsto en el artículo 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (08000604).

Sobre el deber legal que concierne a la Dirección General del Mayor de ajustarse a lo establecido en el artículo 41 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que establece que 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, serán responsables directos de su tramitación y adoptarán las medidas oportunas para remover los obstáculos que impidan, dificulten o retrasen el ejercicio de los derechos de los interesados o el respeto a sus intereses legítimos (07027739).

— Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio

Sobre el deber legal que concierne a la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental de impulsar de oficio y resolver cuantos procedimientos de evaluación o análisis ambiental le sean sometidos en los plazos previstos por la Ley 2/2002, de la Comunidad de Madrid, informando con la debida diligencia al órgano sustantivo sobre la necesidad de subsanación de deficiencias y aquella documentación complementaria que resulte necesaria para su correcta resolución, en aplicación de los artículos 4.1, 18, 74.1 y 76.2 de la Ley 30/1992, y sobre el deber legal que incumbe a la Dirección General de Urbanismo y Planificación Regional, en aplicación de los artículos 4.1, 18, 74.1 y 76.2 de la Ley 30/1992, de impulsar de oficio los procedimientos de calificación urbanística previstos en la Ley 9/2001, del Suelo, de la Comunidad de Madrid, lo que supone coordinar sus competencias con las de otras Direcciones Generales, organismos o administraciones implicadas, reclamando si es preciso la evacuación de informes en plazo al efecto de no retrasar la resolución del procedimiento y efectuar las notificaciones al interesado con razonable prontitud (0427277).

— Consejería de Presidencia, Justicia e Interior

Sobre el deber legal que le incumbe de relacionarse con las otras administraciones públicas de conformidad con los principios dispuestos en los artículos 3.2 y 4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y de regirse en sus actuaciones por los criterios de eficiencia y servicio a los ciudadanos (07011621).

— Consejería de Transportes e Infraestructuras

Sobre el deber legal de realizar un estudio estratégico de viabilidad ambiental, para satisfacer necesidades sociales, de acuerdo con lo establecido en el artículo 2.a) de la Ley 9/2006, de 28 abril, de Evaluación de efectos de determinados planes y programas de medio ambiente (08000077).

— Instituto de la Vivienda de Madrid

Sobre el deber legal que le impone el ordenamiento jurídico de dictar resolución expresa en todos los procedimientos, notificando a los interesados en la forma y plazos establecidos, de acuerdo con el artículo 42.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (08011008).

3.2.5. Región de Murcia

— Consejería de Política Social, Mujer e Inmigración

Sobre el deber legal que le concierne de actuar 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, que establece que 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, serán responsables directos en 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 intereses legítimos (08006425).

— Dirección General de Vivienda y Arquitectura

Sobre la obligación de facilitar una más completa información acerca de las medidas de financiación del Plan Estatal 2005-2008 para favorecer el acceso de los ciudadanos a vivienda, con el fin de hacer efectivo el derecho a obtener información y orientación acerca de los requisitos jurídicos y técnicos que las disposiciones vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar, según lo establecido en el artículo 35.f) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y en el artículo 4 del Real Decreto 208/1996, de 9 de febrero, por el que se regulan los servicios de información administrativa y atención al ciudadano (08008572).

3.2.6. Comunidad Autónoma del País Vasco

— Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales

Sobre el deber legal que le concierne de actuar conforme a lo previsto en el artículo 20 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, de modo que, cuando se considere incompetente para resolver un asunto, remita directamente las actuaciones al órgano que considere competente (05010327).

3.2.7. Comunitat Valenciana

— Consejería de Economía, Hacienda y Empleo

Sobre el deber legal que le concierne de actuar 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, que establece que los titulares de las unidades administrativas adoptarán las medidas oportunas para remover los obstáculos que impidan, dificulten o retrasen el ejercicio de los derechos de los interesados o el respeto a sus intereses legítimos (08000857).

— Dirección General de Seguridad y Protección Ciudadana

Sobre el deber legal que le incumbe de resolver de forma expresa y en los plazos establecidos cuantas solicitudes, reclamaciones y recursos sean presentados por los ciudadanos de conformidad con lo previsto en el artículo 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (07034032).

3.2.8. Ciudad Autónoma de Melilla

— Consejería de Bienestar Social y Sanidad

Sobre el deber legal que le incumbe de acordar el desamparo de los menores extranjeros no acompañados que se encuentren bajo su guarda y que se mantenga esta medida en tanto no se transfiera la responsabilidad a otra autoridad, se produzca la reagrupación familiar o alcancen los interesados la mayoría de edad (07012706).

Sobre el deber legal que le incumbe de actuar conforme al ordenamiento jurídico, lo que implica abandonar la práctica de retener la tarjeta de residencia a los menores extranjeros no acompañados en el momento de su mayoría de edad (07025876).

3.3. Administración local

3.3.1. Ayuntamiento de A Coruña

Sobre el deber legal que le incumbe de ajustar su actuación a lo dispuesto en la Ley Orgánica 4/1997, de 4 de agosto, por la que se regula la utilización de videocámaras por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en lugares públicos, de manera que cuando considere necesaria la instalación de videocámaras no proceda a iniciar dicha instalación hasta que no haya obtenido la preceptiva autorización de la Delegación del Gobierno (06041115).

3.3.2. Ayuntamiento de Alcorcón (Madrid)

Sobre el deber legal que le impone el ordenamiento jurídico de dar respuesta a las solicitudes que los ciudadanos le cursen y en su caso, en particular, a comunicar al denunciante la iniciación o no de un procedimiento sancionador cuando la denuncia vaya acompañada de una solicitud de iniciación, cumpliendo así lo establecido en el artículo 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y el artículo 11.2 del Reglamento para el ejercicio de la potestad sancionadora, aprobado por Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto (08000611).

3.3.3. Ayuntamiento de Alicante

Sobre el deber legal que le incumbe de acomodar la actuación municipal a los principios de eficacia, economía y celeridad contemplados en el artículo 103 de la Constitución y en el artículo 3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y el deber legal de prestar auxilio a esta Institución con carácter preferente y urgente en sus investigaciones, remitiendo los informes solicitados con carácter preceptivo en el plazo máximo de 15 días, de conformidad con lo establecido en los artículos 18.1 y 19.1 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo (06046006).

3.3.4. Ayuntamiento de Antigua (Las Palmas)

Sobre el deber legal que le impone el ordenamiento jurídico, de resolver expresamente las solicitudes de licencia en el plazo establecido por el Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias (07005661).

3.3.5. Ayuntamiento de Ares (A Coruña)

Sobre el deber legal que le incumbe de ajustar su actuación a lo dispuesto en la Ley Orgánica 4/1997, de 4 de agosto, por la que se regula la utilización de videocámaras por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en lugares públicos, de manera que cuando considere necesaria la instalación de videocámaras no proceda a iniciar dicha instalación hasta que no haya obtenido la preceptiva autorización de la Delegación del Gobierno (07002710).

3.3.6. Ayuntamiento de Baños de Molgas (Ourense)

Sobre el deber legal que le incumbe de cumplir la normativa y las resoluciones del organismo de cuenca en materia de depuración de aguas residuales urbanas (07011707).

3.3.7. Ayuntamiento de Boadilla del Monte (Madrid)

Sobre el deber legal que le impone el ordenamiento jurídico de dictar y notificar, en tiempo y forma, resolución expresa y motivada en relación con las solicitudes que le sean formuladas por los interesados, cumpliendo así lo establecido en el artículo 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (06010322).

3.3.8. Ayuntamiento de Burguillos de Toledo (Toledo)

Sobre el deber legal de dictar resolución expresa y motivada en recusación de quien ejercía funciones de arquitecta municipal, cumpliendo así con la obligación impuesta en el artículo 42.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y 176 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, recordándole que debe tener presente en todas sus actuaciones lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 9 de nuestra Constitución que determina que los poderes públicos están sujetos a la misma y al resto del ordenamiento jurídico, así como lo expresado en el artículo 103.1 de la Constitución y en el artículo 6.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, que establece que la Administración local debe actuar siempre con objetividad e imparcialidad con sometimiento pleno a la ley y al Derecho (07029802).

3.3.9. Ayuntamiento de Burjassot (Valencia)

Sobre el deber legal que le incumbe de prestar auxilio a esta Institución con carácter preferente y urgente en sus investigaciones, remitiendo los informes solicitados con carácter preceptivo en el plazo máximo de 15 días, de conformidad con lo establecido en los artículos 18.1 y 19.1 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo (07007410).

3.3.10. Ayuntamiento de Ciutadella de Menorca (Illes Balears)

Sobre el deber legal que le incumbe, derivado del artículo 36 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en la redacción dada al mismo por la Ley 4/1999, de 14 de enero, según el cual los documentos, expedientes o partes de los mismos que deban surtir efecto fuera del territorio de la comunidad autónoma deberán traducirse al castellano (07032443).

3.3.11. Ayuntamiento de Colmenar de Oreja (Madrid)

Sobre el deber legal que le impone el ordenamiento jurídico de dictar y notificar, en tiempo y forma, resolución expresa y motivada en relación con las solicitudes que le sean formuladas por los interesados, cumpliendo así lo establecido en el artículo 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (07025909).

3.3.12. Ayuntamiento de Córdoba

Sobre el deber legal que le concierne de ajustarse a lo establecido en el artículo 41 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que establece que 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, serán responsables directos de su tramitación y adoptarán las medidas oportunas para remover los obstáculos que impidan, dificulten o retrasen el ejercicio de los derechos de los interesados o el respeto a sus intereses legítimos (07011677).

3.3.13 Ayuntamiento de Cotobade (Pontevedra)

Sobre el deber legal que le impone el ordenamiento jurídico de dar una respuesta expresa a las solicitudes de información formuladas por los interesados, cumpliendo así lo establecido en los artículos 35, 42 y 89 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y artículo 18 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, modificada por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local (08007747).

3.3.14. Ayuntamiento de Fariza (Zamora)

Sobre el deber legal, conforme a lo previsto en los artículos 127 de la Ley 30/1992 de Procedimiento común, y 4.f), 36 y concordantes de la Ley 7/1985 de Bases del Régimen Local, de sancionar las infracciones administrativas, y solicitar el apoyo de la Diputación Provincial y de la Comunidad Autónoma, directamente o mediante los órganos de cooperación establecidos, cuando carezca de los medios materiales y personales necesarios para el adecuado ejercicio de sus competencias (07021258).

3.3.15. Ayuntamiento de Gerena (Sevilla)

Sobre el deber legal que le impone el ordenamiento jurídico de dictar y notificar, en tiempo y forma, resolución expresa y motivada en relación con las solicitudes que le sean formuladas por los interesados, cumpliendo así lo establecido en el artículo 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (06036918).

3.3.16. Ayuntamiento de Gondomar (Pontevedra)

Sobre el deber legal que le impone el ordenamiento jurídico de dictar y notificar, en tiempo y forma, resolución expresa y motivada en relación con las solicitudes que le sean formuladas por los interesados, cumpliendo así lo establecido en el artículo 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (07014773).

3.3.17. Ayuntamiento de Herrerías (Cantabria)

Sobre el deber legal que le incumbe de prestar auxilio a esta Institución con carácter preferente y urgente en sus investigaciones, remitiendo los informes solicitados con carácter preceptivo en el plazo máximo de 15 días, de conformidad con lo establecido en los artículos 18.1 y 19.1 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo (06018524).

3.3.18. Ayuntamiento de La Serrada (Ávila)

Sobre el deber legal que le incumbe de prestar auxilio a esta Institución con carácter preferente y urgente en sus investigaciones, remitiendo los informes solicitados con carácter preceptivo en el plazo máximo de 15 días, de conformidad con lo establecido en los artículos 18.1 y 19.1 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo (07004017).

3.3.19. Ayuntamiento de Langreo (Asturias)

Sobre el deber legal que le incumbe de acomodar la actuación municipal a los principios de eficacia, economía y celeridad practicando con diligencia las oportunas inspecciones tras las denuncias recibidas, y de dictar y notificar, en tiempo y forma, resolución expresa

y motivada a las solicitudes que sean formuladas por los interesados, cumpliendo así lo establecido en los artículo 3 y 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (07005285).

Sobre el deber legal que le impone el ordenamiento jurídico, de asegurar que las emisiones acústicas en su municipio no excedan los índices acústicos permitidos y, en consecuencia, aplicar y velar por el cumplimiento de la Ley 37/2003, del Ruido (07030051).

3.3.20. Ayuntamiento de Leganés (Madrid)

Sobre el deber legal de resolver de forma expresa y en los plazos establecidos cuantas solicitudes, reclamaciones y recursos sean presentados por los ciudadanos, de conformidad con lo previsto en el artículo 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (07000835).

3.3.21. Ayuntamiento de Madrid

Sobre el deber legal que le incumbe, de adoptar todas las medidas necesarias para el restablecimiento de la legalidad urbanística, incluida la ejecución subsidiaria y el cobro de la multa, de conformidad con los artículos 41, 74.1 y 75 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (07033562).

Sobre el deber legal que le concierne de cumplir con lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que establece que 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, 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 de sus intereses legítimos, disponiendo lo necesario para evitar y eliminar toda anormalidad en la tramitación de procedimientos (08000539).

3.3.22. Ayuntamiento de Malagón (Ciudad Real)

Sobre el deber legal que le incumbe de ejercer las competencias que la ley le atribuye en materia urbanística, inspeccionando las edificaciones y evitando que se puedan convertir en viviendas lo que eran trasteros y buhardillas (08010170).

3.3.23. Ayuntamiento de Minglanilla (Cuenca)

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

30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (07035996).

3.3.24. Ayuntamiento de Morón de la Frontera (Sevilla)

Sobre el deber legal que le incumbe de adoptar las medidas necesarias para el restablecimiento de la legalidad urbanística, por obras de un almacén y un local sin ajustarse a la licencia (0401263).

3.3.25. Ayuntamiento de Móstoles (Madrid)

Sobre el deber legal de sancionar, en todos los casos, la comisión de infracciones administrativas, aplicando el principio de proporcionalidad y los eximentes y atenuantes legales, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 127 de la Ley 30/1992, de Procedimiento común y concordantes, resolviendo primero sobre la legalidad y viabilidad de las actividades con impacto ambiental, y sobre las obras sólo una vez determinada esa viabilidad (artículo 22 Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, de 1955 y artículo 47 Ley 2/2002, de 19 de junio de Evaluación Ambiental de Madrid) (08001370).

Sobre el deber legal que le impone el ordenamiento jurídico de asegurar que las emisiones acústicas en su municipio no excedan los índices acústicos permitidos y, en consecuencia, aplicar y velar por el cumplimiento de la Ley 37/2003, del Ruido (08001913).

3.3.26. Ayuntamiento de Murcia

Sobre el deber legal derivado del artículo 42.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, de dictar resolución expresa sobre cuantas solicitudes y recursos se formulen por los interesados (06005566).

3.3.27. Ayuntamiento de Nules (Castellón)

Sobre el deber legal de dictar y notificar, en tiempo y forma, resolución expresa y motivada en relación con las solicitudes que le sean formuladas por los interesados, y en particular, del deber que le impone el artículo 11.2 del Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora, aprobado por Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, de comunicar al denunciante la iniciación o no del procedimiento cuando la denuncia vaya acompañada de una solicitud de iniciación (06043629).

3.3.28. Ayuntamiento de Onzonilla (León)

Sobre el deber que incumbe a los ayuntamientos de cumplir con la normativa de depuración de aguas residuales y con las resoluciones dictadas por la Administración hidráulica (0200704).

3.3.29. Ayuntamiento de Oropesa del Mar (Castellón)

Sobre el deber legal que le impone la normativa reguladora del procedimiento administrativo de resolver todas las peticiones y los recursos que presenten los interesados, cumpliendo así lo establecido en el artículo 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, proporcionando a los ciudadanos información suficiente, de modo que puedan ejercer la acción pública urbanística o cualquier otra que pueda corresponderles (06029080).

3.3.30. Ayuntamiento de Pedro Muñoz (Ciudad Real)

Sobre el deber legal que le impone el ordenamiento jurídico de dictar y notificar, en tiempo y forma, resolución expresa y motivada en relación con las solicitudes que le sean formuladas por los interesados, cumpliendo así lo establecido en el artículo 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (06043994).

3.3.31. Ayuntamiento de Ribadeo (Lugo)

Sobre el deber legal que incumbe a los ayuntamientos de cumplir con la normativa de depuración de aguas residuales (05039355).

3.3.32. Ayuntamiento de Sant Joan de Labritja (Illes Balears)

Sobre el deber legal que le impone el ordenamiento jurídico de dictar y notificar, en tiempo y forma, resolución expresa y motivada en relación con las solicitudes que le sean formuladas por los interesados, cumpliendo así lo establecido en el artículo 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (08005741).

3.3.33. Ayuntamiento de Santander

Sobre el deber legal que le impone el ordenamiento jurídico de dar respuesta de manera expresa a las solicitudes de información formuladas por los interesados conforme a la ley, salvo casos manifiestos de carencia de fundamento, cumpliendo así lo establecido en los artículos 42 y 89 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y el artículo 18 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, modificada por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la modernización del Gobierno Local (08010831).

3.3.34. Ayuntamiento de Senyera (Valencia)

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

Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y de comunicar al denunciante la iniciación o no del procedimiento cuando la denuncia vaya acompañada de una solicitud de iniciación y notificar su resolución de conformidad a los artículos 11.2 y 20. 5 del Reglamento del Procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora, aprobado por Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto (07015483).

3.3.35. Ayuntamiento de Sigüenza (Guadalajara)

Sobre el deber legal que le incumbe de cumplir la normativa y las resoluciones del organismo de cuenca en materia de depuración de aguas residuales urbanas (08008667).

3.3.36. Ayuntamiento de Sóller (Illes Balears)

Sobre el deber legal que le incumbe de adoptar las medidas necesarias para que quede restaurada la legalidad urbanística, infringida por la realización de obras ilegales (07013162).

3.3.37. Ayuntamiento de Soto del Real (Madrid)

Sobre el deber legal de adoptar medidas para asegurar la ejecución de resoluciones municipales, en cumplimiento de lo dispuesto en los apartados 1 y 3 del artículo 9 y 1 del artículo 103 de nuestra Norma fundamental así como el apartado 1 del artículo 6 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (07016699).

3.3.38. Ayuntamiento de Tordesillas (Valladolid)

Sobre el deber legal que le impone el ordenamiento jurídico 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 (08008892).

3.3.39. Ayuntamiento de Torrelavega (Cantabria)

Sobre el deber legal que le incumbe de ordenar la paralización temporal de una actividad que realiza vertidos irregulares al dominio público hidráulico, e imponer medidas correctoras respecto a sus emisiones de contaminantes atmosféricos, de conformidad con los artículos 103 CE, 3 y 72 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, 13 de la Ley 17/2006, de Control ambiental integrado de Cantabria, y concordantes de la Ley 16/2002, de Prevención y control integrado de la contaminación, y 103 de la Ley de Aguas (06037545).

Sobre el deber legal que le incumbe de acomodar la actuación municipal a los principios de eficacia, economía y celeridad contemplados en el artículo 103 de la

Constitución y en el artículo 3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, para cuyo cumplimiento es imprescindible el sometimiento a los plazos estipulados en la normativa vigente (07015876).

3.3.40. Ayuntamiento de Torrelodones (Madrid)

Sobre el deber legal de cuidar los recursos naturales, en función de lo expresado en el artículo 45 de la Constitución que establece el derecho de todos a disfrutar de un ambiente adecuado, y que para su efectividad impone a los poderes públicos el deber de velar por ciertos recursos naturales, que además comprende proteger y mejorar la calidad de la vida, y también el de defender y restaurar el ambiente, entre los que se encuentra evitar el ruido en un entorno residencial (06007255).

3.3.41. Ayuntamiento de Torrevieja (Alicante)

Sobre el deber legal que le incumbe de adoptar las medidas necesarias para impedir que las infracciones urbanísticas detectadas se consoliden por el mero transcurso del tiempo (0201775).

3.3.42. Ayuntamiento de Tres Cantos (Madrid)

Sobre el deber legal que le impone el ordenamiento jurídico de dar respuesta de manera expresa a las solicitudes de información formuladas por los interesados, salvo casos manifiestos de carencia de fundamento, cumpliendo así lo establecido en los artículos 35, 42 y 89 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y el artículo 18 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, modificada por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la modernización del gobierno local (07007927).

Sobre el deber legal que le incumbe de dar respuesta expresa a cuantas solicitudes y escritos sean remitidos por los ciudadanos, en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (08006364).

3.3.43. Ayuntamiento de Valdecañas de Tajo (Cáceres)

Sobre el deber legal que le incumbe de resolver de forma expresa y en los plazos establecidos cuantas solicitudes, reclamaciones y recursos sean presentados por los ciudadanos, de conformidad con lo previsto en el artículo 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (07011003).

3.3.44. Ayuntamiento de Valencia

Sobre el deber legal de garantizar, y en su caso intensificar al máximo, la efectiva participación ciudadana en la elaboración y tramitación de los instrumentos de planeamiento, considerando el trámite de información pública un elemento esencial de dicha tramitación (08008759).

3.3.45. Ayuntamiento de Valencia de Alcántara (Cáceres)

Sobre el deber legal que le incumbe de garantizar el cumplimiento de la obligación que tienen los propietarios de toda clase de terrenos y construcciones, de mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público, al amparo del artículo 9 de la Ley 8/2007, de 28 de mayo de Suelo y del artículo 163 de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y ordenación territorial de Extremadura (08000165).

3.3.46. Ayuntamiento de Valmala (Burgos)

Sobre el deber legal derivado del artículo 42.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, de dictar resolución expresa sobre cuantas solicitudes y recursos se formulen por los interesados (07003200).

3.3.47. Ayuntamiento de Vilar de Barrio (Ourense)

Sobre el deber legal que le incumbe de cumplir la normativa y las resoluciones del organismo de cuenca en materia de depuración de aguas residuales urbanas (07011707).

3.3.48. Cabildo Insular de Tenerife

Sobre el deber legal que le concierne de actuar por subrogación en la resolución de una reclamación presentada, en relación con la carencia de enfermería o botiquín convenientemente dotados para prestar los primeros auxilios en caso de accidente o enfermedad repentina, en un parque temático, sito en Puerto de la Cruz (Santa Cruz de Tenerife), de acuerdo con las disposiciones sanitarias vigentes, así como la inexistencia de hojas de reclamaciones, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 8 de la Ley 1/1998, de 8 de enero, de Régimen jurídico de los espectáculos públicos y actividades, que establece la subrogación de los Cabildos Insulares en las competencias municipales en caso de inactividad de los ayuntamientos (0505831).

3.4. Otros

3.4.1. Colegio de Abogados de Badajoz

Sobre el deber legal que incumbe a los letrados incluidos en el turno de oficio de la jurisdicción de menores de cumplir las obligaciones previstas en la Ley 1/1996, de 10 de enero,

de Asistencia jurídica gratuita, en cuanto a desempeñar sus funciones de asistencia y defensa de forma real y efectiva hasta la terminación del proceso en la instancia judicial y, en su caso, la ejecución de las sentencias, teniendo en cuenta las peculiaridades que para estos procedimientos judiciales establece la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la Responsabilidad penal de los menores (08019811).

3.4.2. Colegio de Abogados de Cáceres

Sobre el deber legal que incumbe a los letrados incluidos en el turno de oficio de la jurisdicción de menores de cumplir las obligaciones previstas en la Ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia jurídica gratuita, en cuanto a desempeñar sus funciones de asistencia y defensa de forma real y efectiva hasta la terminación del proceso en la instancia judicial y, en su caso, la ejecución de las sentencias, teniendo en cuenta las peculiaridades que para estos procedimientos judiciales establece la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores (08019810).

3.4.3. Colegio de Abogados de Palencia

Sobre el deber que le incumbe de practicar las notificaciones a los interesados en la tramitación de los expedientes seguidos ante dicho colegio, cumpliendo los requisitos establecidos en los artículos 58 y 59 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (08009078).

3.4.4. Colegio de Procuradores de Málaga

Sobre el deber legal que le incumbe de remitir los documentos solicitados por esta Institución, en el curso de la investigación de una queja, en cumplimiento de los artículos 19 y 22 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo (07021273).

4. ADVERTENCIAS

4.1. Administración General del Estado

4.1.1. Ministerio de Fomento

— Secretaría General de Transportes

Se advierte de que, de persistir la falta de colaboración con esta Institución, se calificará su actitud de entorpecedora, ya que debe ser esa Administración quien solicite a la Dirección del aeropuerto de Barajas o a AENA las denuncias sobre contaminación acústica, motivada por el incumplimiento de las rutas aéreas, presentadas por los reclamantes, y no a esta Institución el aportarlas (08000297).

4.1.2. Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino

— Confederación Hidrográfica del Tajo

Se advierte de que, de persistir la falta de colaboración con esta Institución, se calificará su actitud de entorpecedora por no dar cumplida cuenta a nuestro requerimiento de informe (06042620).

4.2. Administración autonómica

4.2.1. Ciudad Autónoma de Ceuta

Se advierte de la necesidad de colaborar y no obstaculizar las indagaciones de esta Institución, ya que la Presidencia de la Ciudad Autónoma ha de recabar de las consejerías competentes la necesaria información, y no la institución del Defensor del Pueblo, ni el reclamante, quienes deban ocuparse de hacer el seguimiento (07036297).

4.3. Administración local

4.3.1. Ayuntamiento de Ourense

Se advierte que, de persistir la falta de colaboración con esta Institución, se calificará su actitud de entorpecedora por no dar cumplida cuenta a nuestro requerimiento de informe (07012940).

5. RECURSOS DE INCONSTITUCIONALIDAD Y DE AMPARO

5.1. Recursos de inconstitucionalidad

5.1.1. Solicitudes de interposición

Ley 11/2007, de 11 de octubre, del Parlamento de Cataluña, de la Corporación Catalana de Medios Audiovisuales

Mediante escrito que tuvo entrada en esta Institución el 12 de diciembre de 2007, el presidente de una formación política de Cataluña solicitó del Defensor del Pueblo la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 22.3 de la Ley 11/2007, de 11 de octubre, de la Corporación Catalana de Medios Audiovisuales, por entender los promoventes que la imposición de la lengua catalana como única lengua institucional de la Corporación Catalana de Medios Audiovisuales es contraria a los artículos 3 y 14 de la Constitución y 6 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, al no respetar el régimen vigente de cooficialidad lingüística ni el principio de igualdad al impedir que la actividad de la Corporación Catalana de Medios Audiovisuales pueda llevarse a cabo en lengua castellana, lengua ésta cooficial junto con el catalán en la comunidad autónoma, y

lengua que todos los ciudadanos tienen el deber de conocer y el derecho a usar, lo que motivó la resolución cuyos fundamentos se transcriben a continuación.

Fundamentos de la resolución

PRIMERO. La cuestión previa a dilucidar es el alcance de la expresión "lengua institucional" que emplea el cuestionado artículo 22.3 de la Ley 11/2007 para determinar aquella en la que la Corporación Catalana de Medios Audiovisuales habrá de llevar a cabo sus actividades. La locución no tiene, desde luego, un sentido preciso y único que pueda aclarar el sentido del precepto y la voluntad del legislador al emplearlo, y menos aún en un contexto normativo en el que los preceptos relativos al régimen lingüístico vienen empleando, con sentidos y alcances diversos, expresiones más o menos próximas, como lengua propia, lengua de uso, lengua habitual, lengua vehicular, etc., para regular una materia en la que la única expresión con un alcance jurídico preciso es la de "lengua oficial" que ha sido reiteradamente examinada por el Tribunal Constitucional.

La siguiente cuestión a considerar es si tal expresión, en el contexto de la norma que la contiene y en el contexto de la normativa constitucional y estatutaria en materia lingüística, tiene necesariamente el sentido de "lengua única" para la prestación del servicio público de comunicación audiovisual con exclusión de cualquier otra lengua, o si de esos contextos en los que la expresión y el precepto se incardinan puede o debe dársele otro alcance diferente.

SEGUNDO. A falta de indicaciones más precisas, la expresión "lengua institucional" habrá que entenderla como determinadora de la lengua de uso habitual de la institución a la que se refiera, en este caso la Corporación Catalana de Medios Audiovisuales, a la que el legislador conmina a usar el catalán en el ejercicio de sus actividades. Es decir, la lengua institucional es la lengua en la que la institución se produce. No sería "lengua propia" porque ese es un concepto de un carácter más sociológico con el que se hace referencia a la que distingue a un colectivo social (país, comunidad autónoma, región, localidad) y a sus integrantes de otros, y se aproxima más al concepto de "lengua vehicular", en cuanto a lengua que es vehículo de expresión habitual en un determinado ámbito, como ocurre en el caso de Cataluña con la enseñanza. "Lengua institucional" sería pues la que se emplea como vehículo de expresión de la actividad de la institución, siendo equivalente a lengua habitual o lengua de uso. Pero, y esto es lo importante, ¿esa expresión implica que tal lengua habitual o de uso sea la lengua "exclusiva" en la que la institución puede y debe pronunciarse?

La norma cuestionada, con la ambigüedad habitual en este campo, ni lo afirma ni lo excluye, lo que obliga a efectuar una interpretación del precepto relacionándolo con el marco normativo o, más ampliamente, con el sector normativo del que forma parte.

TERCERO. Como argumentaba esta Institución en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Defensor del Pueblo contra determinados preceptos del vigente Estatuto de Autonomía de Cataluña, el artículo 3.2 de la Constitución reconoce junto con el castellano, lengua española oficial del Estado, carácter cooficial a las demás lenguas españolas de acuerdo con lo que al respecto establezcan los estatutos de las respectivas comunidades autónomas. Ahora bien –se preguntaba esta Institución– ¿qué implica la cooficialidad lingüística y qué consecuencias se derivan de ella?

El Tribunal Constitucional manteniendo una consolidada doctrina sobre la cooficialidad lingüística y el alcance constitucional que debe darse a la misma, doctrina que se inicia a partir de la Sentencia 82/1986 (fundamento jurídico 2) en la que, entre otras cosas, se afirma:

> "Según el número 1 del artículo 3º de la Constitución el castellano es la lengua española oficial del Estado, y entendiéndose obviamente aquí por Estado el conjunto de los poderes públicos españoles, con inclusión de los autónomos locales, resulta que el castellano es lengua oficial de todos los poderes públicos y en todo el territorio español. Aunque la Constitución no define, sino que da por supuesto lo que sea una lengua oficial, la regulación que hace de la materia permite afirmar que es oficial una lengua, «independientemente de su realidad y peso como fenómeno social, cuando es reconocida por los poderes públicos como medio normal de comunicación en y entre ellos y en su relación con los sujetos privados», con plena validez y efectos jurídicos […] Ello implica que el castellano es medio de comunicación normal de los poderes públicos y ante ellos en el conjunto del Estado español. En virtud de lo dicho, al añadir el número 2 del mismo artículo 3º que las demás lenguas españolas serán también oficiales en las respectivas comunidades autónomas se sigue, asimismo, que la consecuente cooficialidad lo es con respecto a todos los poderes públicos radicados en el territorio autonómico, sin exclusión de los órganos dependientes de la Administración central y de otras instituciones estatales en sentido estricto, siendo, por tanto, el criterio delimitador de la oficialidad del castellano y de la cooficialidad de otras lenguas españolas el territorio, independientemente del carácter estatal, autonómico o local de los distintos poderes públicos".

A tenor de la doctrina transcrita, entendía entonces esta Institución que se vulneraría la cooficialidad lingüística cuando una de las lenguas cooficiales quedase jurídicamente excluida de la actuación cotidiana de las instituciones públicas en la Comunidad Autónoma. El estatus de lengua oficial en el vigente modelo constitucional de cooficialidad lingüística no puede considerarse satisfecho sólo permitiendo que los ciudadanos hagan libre uso de dicha lengua en sus relaciones con las Administraciones e Instituciones públicas. Ese estatus impide, en un sentido negativo, que se imponga el uso de una sola de las lenguas cooficiales como única lengua de las instituciones, tanto en su ámbito interno como en las constantes relaciones que una Administración debe mantener con las demás administraciones públicas. Y al mismo tiempo exige, en un sentido positivo, que cada lengua cooficial disponga de un espacio propio, posible y ejercitable, tanto en el ámbito intraadministrativo como en el interadministrativo, y también en el externo de relaciones con los ciudadanos.

De acuerdo con lo expuesto, si se concluye que el precepto cuestionado impone la exclusión del castellano del ámbito del servicio público de medios audiovisuales de Cataluña, prohibiendo su uso o negando la efectividad de los derechos lingüísticos de los ciudadanos, sería inconstitucional. Si, en cambio, se concluye que la previsión normativa se limita a establecer la lengua habitual o de uso de un servicio público y de la institución que lo presta, sin alterar en lo demás el statu quo vigente de los deberes y derechos lingüísticos que corresponden, respectivamente, a la Administración y a los ciudadanos, no cabría aplicarle a ese precepto (en sí mismo o por sí solo, como luego se explicará) tal tacha de inconstitucionalidad.

CUARTO. La primera observación al respecto, ya apuntada antes, es la relativa a que la dicción del precepto no impide, excluye o prohíbe expresamente la utilización del castellano (o, más en general, de otras lenguas) en la actividad de la Corporación Catalana

de Medios Audiovisuales. Los solicitantes de recurso entienden que ésta es precisamente la voluntad del legislador autonómico, pero lo cierto es que tal voluntad de imponer una lengua institucional única o exclusiva no figura en el precepto, probablemente porque su autor era consciente de que tal imperativo excedería del alcance posible de su legítima capacidad normativa.

Por otra parte, y aun considerando que el precepto provoca, si no la exclusión, sí una severísima limitación del uso de la lengua castellana en el ámbito concreto al que afecta, hay que considerar también que la actividad de la Corporación Catalana de Medios Audiovisuales no agota el servicio público audiovisual del que disfrutan los ciudadanos de Cataluña –lo que es básico a la hora de enjuiciar la proporcionalidad de la medida– los cuales disponen de emisiones, contenidos y programación en lengua castellana y en todo el ámbito territorial.

Asimismo hay que considerar que de la norma cuestionada no se deriva limitación alguna para el derecho de los ciudadanos a relacionarse con la Corporación en la lengua de su elección, facultad ésta que es, en su configuración actual, el contenido mínimo e imprescindible de su derecho lingüístico y que es, también, de hecho y de derecho, la situación que actualmente se da en sus relaciones con los órganos y entidades de las administraciones públicas de Cataluña al amparo de las previsiones hoy vigentes del Estatuto de Autonomía y de la legislación lingüística.

En este sentido hay que tener en cuenta, por una parte, que el artículo 6 del Estatuto –norma integrante del denominado bloque de constitucionalidad y, por lo tanto, parámetro necesario para contrastar la legitimidad del precepto– dispone que el catalán es la lengua "de uso normal y preferente" en las administraciones públicas de Cataluña y también "de los medios de comunicación públicos" de esta comunidad autónoma, comunidad esta a la que corresponde, por otra parte, la competencia exclusiva en materia de lengua propia (art. 143 EA), lo que incluye la facultad de determinar su uso y alcance como lengua oficial. Y por otra, que el mismo Estatuto reconoce también al castellano como lengua oficial en la comunidad autónoma (art. 6.2), prohibiendo la discriminación por razones lingüísticas (art. 32) y reconociendo a los ciudadanos el derecho a utilizar la lengua oficial que elijan en sus relaciones con las instituciones, las organizaciones y las administraciones públicas en Cataluña (art. 33.2).

No supone, pues, el precepto cuestionado una innovación respecto de las previsiones estatutarias y legales preexistentes que regulan la cooficialidad lingüística y los derechos y deberes derivados de ésta, sino que es más bien una consecuencia directa de aquéllas. No se altera el régimen de cooficialidad lingüística ni se afectan los derechos y obligaciones de Administración y ciudadanos en este campo, sino que se aplica, por decirlo así, la consecuencia de una interpretación irrestricta del concepto sociológico de "lengua propia" al que el vigente Estatuto de Autonomía otorga una sustantividad jurídica superior a la del concepto de "lengua oficial" para justificar una preeminencia del uso del catalán –en cuanto "lengua preferente"–, respecto del castellano en ámbitos públicos y privados sobre los que la comunidad autónoma dispone de algún título competencial.

QUINTO. Es aquí donde hay que retomar lo antes avisado respecto a que el precepto en sí mismo, o por sí solo, no es susceptible de ser tachado de inconstitucional al no alterar el statu quo vigente de los deberes y derechos lingüísticos, en la medida en que

se limita a reiterar la proclamación preexistente de que el catalán es la lengua de uso normal y preferente de las administraciones públicas de Cataluña, y de los organismos y entidades de ella dependientes. El problema no es, por tanto, lo que el precepto dice –que la lengua institucional de la Corporación Catalana de Medios Audiovisuales es el catalán, lo que no es perturbador– sino el alcance que tal declaración pueda tener. Y ese alcance vendrá determinado en función de la legitimidad constitucional de otorgar a una lengua cooficial sobre la otra el carácter de lengua de uso normal y preferente sin restricciones, contrapesos o limitaciones, o de si tales límites han de sobreentenderse, en todo caso, para no romper en beneficio de una u otra lengua el equilibrio inherente al régimen de cooficialidad y para la plena efectividad de los derechos de los ciudadanos en este campo.

A dilucidar esta cuestión fundamental y a obtener un pronunciamiento al respecto del máximo intérprete de la Constitución se dirige precisamente el recurso de inconstitucionalidad que el Defensor del Pueblo interpuso en su momento contra el artículo 6.1 del vigente Estatuto de Autonomía de Cataluña, de cuyo contenido y alcance los solicitantes de este recurso tienen conocimiento. La respuesta que el tribunal dé a este aspecto del recurso determinará el alcance del precepto que aquí se examina y condicionará su aplicación y efectos.

Dicho de otro modo: la declaración que en su momento efectúe el Tribunal Constitucional sobre el artículo 6 del vigente Estatuto, condicionará de una manera sustancial el alcance de las restantes normas de contenido lingüístico, al quedar fijado el valor y los efectos legítimos desde un punto de vista constitucional de la declaración de que la lengua catalana es la lengua propia de Cataluña, y en tal consideración es también de uso "preferente" en las administraciones públicas y entidades de ellas dependientes en dicha comunidad autónoma.

Así las cosas, entiende esta Institución que su tarea de colaboración en la depuración del ordenamiento jurídico a través de la legitimación para la interposición de recursos de inconstitucionalidad está ya cumplida, por lo que no considera procedente por las razones expuestas de fondo y de forma atender a la solicitud de interposición de recurso contra el artículo 22.3 de la Ley 11/2007, reguladora de la Corporación Catalana de Medios Audiovisuales.

Ley 25/2007, de 18 de octubre, de conservación de datos relativos a las comunicaciones electrónicas y a las redes públicas de comunicaciones

Mediante escrito que tuvo entrada en esta Institución el 9 de enero de 2008, el presidente de una asociación de internautas solicitó al Defensor del Pueblo la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra los artículos 1, 6, 7 y la disposición final primera, que modifica varios artículos de la Ley General de Telecomunicaciones, de la Ley 25/2007, de 18 de octubre, de Conservación de datos relativos a las comunicaciones electrónicas y a las redes públicas de comunicaciones, lo que motivó la resolución cuyos fundamentos se transcriben a continuación.

Fundamentos de la resolución

PRIMERO. En primer lugar, se indica en el escrito del interesado que la Ley 25/2007, de 18 de octubre, debería haberse aprobado conforme al procedimiento establecido en el artículo 81 de la Constitución Española.

En este sentido el carácter democrático del Estado español proclamado en el artículo 1 de la Constitución Española implica que debe ser el principio de las mayorías el que regule la actuación de los órganos parlamentarios en el proceso de toma de decisiones. Aunque generalmente se exige la mayoría simple, no siempre ha de ser esta mayoría la que rija todos los procesos parlamentarios, al contrario la propia Constitución en el artículo 81 prevé la exigencia de mayoría cualificada para los supuestos incluidos en el mismo, entre los que se encuentran las leyes relativas al desarrollo de derechos fundamentales y libertades públicas.

Ahora bien, el sistema configura la ley orgánica de modo restrictivo y excepcional, en cuanto excepcional es la exigencia de mayoría absoluta y su votación y la congelación de rango que supone. Por ello, la reserva de ley orgánica sólo existe en los supuestos y respecto a las materias expresamente contenidas en el artículo 81 de la Constitución, debiendo interpretarse además los mismos restrictivamente.

Esta ha sido la doctrina del Tribunal Constitucional desde el comienzo. Así, en la Sentencia 127/1994, fundamento jurídico 3, establece:

> "A) En diversas resoluciones hemos afirmado que nuestro constituyente, al configurar la denominada ley orgánica (art. 81 CE), lo ha hecho, y así lo ha interpretado este Tribunal Constitucional «de modo restrictivo y excepcional en cuanto excepcional es también la exigencia de mayoría absoluta y no la simple para su votación y decisión parlamentaria» (STC 160/1987).
>
> a) Ello supone «que sólo habrán de revestir la forma de ley orgánica aquellas materias previstas de manera expresa por el constituyente, sin que el alcance de la interpretación pueda ser extensivo al tiempo que, por lo mismo, dichas materias deberán recibir una interpretación restrictiva» (STC 160/1987, fundamento jurídico 2º.1).
>
> Este carácter rigurosamente excepcional de la ley orgánica como fuente del Derecho se justifica, entre otras razones, porque «llevada a su extremo, la concepción formal de la ley orgánica podría producir en el ordenamiento jurídico una petrificación abusiva en beneficio de quienes en un momento dado gozasen de la mayoría parlamentaria suficiente y en detrimento del carácter democrático del Estado, ya que nuestra Constitución ha instaurado una democracia basada en el juego de las mayorías, previendo tan solo para supuestos tasados y excepcionales una democracia de acuerdo basada en mayorías cualificadas o reforzadas» (STC 5/1981, fundamento jurídico 21.A), y, entre otras, la STC 76/1983, fundamento jurídico 2º). De manera que «si es cierto que existen materias reservadas a las leyes orgánicas (art. 81.1 de la CE) también lo es que las leyes orgánicas están reservadas a estas materias y que, por tanto, sería disconforme con la Constitución la ley orgánica que invadiera materias reservadas a la ley ordinaria»".

Del mismo modo en la Sentencia del Tribunal Constitucional número 129/1999, en concreto en su fundamento jurídico 2º, se afirma:

> "Pues bien, desde la STC 5/1981, este Tribunal ha destacado de forma ininterrumpida la necesidad de aplicar un criterio estricto para determinar el alcance de la reserva y ello tanto

en lo referente al término «desarrollar» como a «la materia» objeto de reserva. Se trata, dice el Tribunal en reiteradas resoluciones, de evitar petrificaciones del ordenamiento y de preservar la regla de las mayorías parlamentarias no cualificadas (por todas, STC 173/1998, fundamento jurídico 7º). Más concretamente, se ha afirmado que requiere ley orgánica únicamente la regulación de un derecho fundamental o de una libertad que «desarrolle la Constitución de manera directa y en elementos esenciales para la definición del derecho fundamental, ya sea en una regulación directa, general y global del mismo o en una parcial o sectorial, pero igualmente relativa a aspectos esenciales del derecho y no, por parcial, menos directa o encaminada a contribuir a la delimitación y definición legal del derecho» (STC 127/1994, fundamento jurídico 3º). Desarrollar no puede equipararse a simplemente afectar".

Pero no sólo ha de tener carácter restrictivo la interpretación de las materias reservadas a la ley orgánica sino también el concepto de desarrollo de derechos fundamentales y libertades públicas, así el Tribunal Constitucional en su jurisprudencia, entre cuyas resoluciones destaca la Sentencia 127/1994, fundamento jurídico 3º, dice:

"b) Mas no sólo las materias objeto de la reserva de ley orgánica sino también la expresión «desarrollo» que la Constitución emplea para delimitar en este extremo el objeto de las leyes orgánicas ha de recibir una interpretación restrictiva. Así, tal expresión se refiere al desarrollo «directo» de los derechos fundamentales (STC 6/1982, fundamento jurídico 6º), puesto que el instrumento de la ley orgánica «no puede extremarse» hasta el punto «de convertir el ordenamiento jurídico entero en una mayoría de leyes orgánicas, ya que es difícil concebir una norma que no tenga una conexión, al menos remota, con un derecho fundamental», habida cuenta, además, de que el instrumento de la ley orgánica «convierte a las Cortes en constituyente permanente». Es por ello, por lo que hemos precisado que «el desarrollo legislativo de un derecho proclamado en abstracto en la Constitución consiste, precisamente, en la determinación de su alcance y límites en relación con otros derechos y con su ejercicio por las demás personas…» (STC 140/1986, fundamento jurídico 5º); siendo, no obstante, cierto que el dato que de la Constitución requiera que una norma se contenga en una ley orgánica, con un procedimiento específico de elaboración y aprobación, «añade una garantía frente al mismo legislador a las demás constitucionalmente previstas para proteger el derecho a la libertad». Todavía con mayor concreción en la STC 93/1988 (fundamento jurídico 5º) pusimos de manifiesto que no es posible equiparar «el ámbito negativo de exclusión de decreto-ley del artículo 86.1 de la Constitución Española con el positivo de exigencia de Ley Orgánica del artículo 81.1 Constitución Española. Este último es por fuerza más restringido, pues tan solo cubre el desarrollo general de un derecho o, en todo caso, la regulación de aspectos esenciales de dicho desarrollo, aunque se produzca en leyes sectoriales» (en el mismo sentido, STC 140/1986, fundamento jurídico 5º).

B) De la anterior doctrina una primera conclusión se desprende y es la de que la prohibición de «afectar» a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos por decretos-leyes (art. 86.1 de la Constitución) no coincide en su objeto con la necesidad de disciplinar por ley orgánica el «desarrollo» de los derechos fundamentales y libertades públicas. O, en otras palabras, no todo lo que «afecte» a los derechos fundamentales constitucionalizados en el artículo 20.1 –como parece creerse en la demanda presentada por el comisionado parlamentario-– es un desarrollo directo de esos derechos fundamentales, esto es, una regulación de sus aspectos esenciales que requiera de una disposición de las Cortes emanada con forma de ley orgánica. La Constitución veda al decreto-ley afectar a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos y, correlativamente, reserva a la ley ordinaria regular el ejercicio de tales derechos y libertades respetando su contenido esencial (art. 53.1); pero no obliga –por obvio que sea el recordarlo– a regular por ley

orgánica las modalidades de su ejercicio ni los presupuestos o condiciones que los hagan efectivos, extremos que restan en los cometidos que la Constitución señala a la ley ordinaria.

De este modo, hemos reconocido que «la función de garantía adicional» que cumple el artículo 81.1 de la Constitución en materia de derechos fundamentales «conduce a reducir su aplicación a las normas que establezcan restricciones de esos derechos y libertades» o los desarrollen de modo directo «en cuanto regulen aspectos consustanciales de los mismos, excluyendo, por tanto, aquellas otras que simplemente afecten a elementos no necesarios sin incidir directamente sobre su ámbito y límites» (STC 101/1991, fundamento jurídico 2º, que invoca las SSTC 160/1987, 161/1987, 57/1989 y 132/1989).

En suma, cualquier disciplina legal que «afecte» a los derechos fundamentales no viene constitucionalmente obligada a ser aprobada por ley orgánica, sino que una «regulación» de tales derechos se adentra inevitablemente en la reserva del artículo 81.1 de la Constitución –en vez de en la reserva de ley ordinaria del art. 53.1– cuando «desarrolle» la Constitución de manera directa y en elementos esenciales para la definición del derecho fundamental, ya sea en una regulación directa, general y global del mismo o en una parcial o sectorial, pero, igualmente, relativa a aspectos esenciales del derecho y no, por parcial, menos directa o encaminada a contribuir a la delimitación y definición legal del derecho. Puede, por eso, razonarse que cuando las Cortes Generales en ley orgánica desarrollan un derecho fundamental están, en realidad, desarrollando y concretando la norma constitucional reconocedora del derecho –a menudo dotada de considerables dosis de abstracción– en sus espacios abiertos a la libertad de configuración normativa del legislador de los derechos fundamentales. Constitución y ley orgánica de desarrollo del derecho fundamental se integran, por tanto estrechamente –como evidencia el art. 28.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional–, sin perjuicio de la evidente superioridad jerárquica de las normas constitucionales".

La Ley 25/2007, de 18 de octubre, de Conservación de datos relativos a las comunicaciones electrónicas y a las redes de comunicaciones, supone la incorporación del derecho europeo al derecho interno, mediante la transposición de la Directiva comunitaria, 2006/24/CE, de 15 de marzo, del Parlamento Europeo y del Consejo. Así, la ley pretende equilibrar la exigencia de la seguridad pública con el respeto a los derechos individuales. Para ello, establece dos garantías: la vinculación de los datos referidos a la comunicación y la cesión de los mismos mediante autorización judicial, cuando sean requeridos en el marco de una investigación criminal.

Todo lo anterior evidencia que no nos encontramos en presencia de un desarrollo directo del derecho fundamental al secreto de las comunicaciones ni una restricción del mismo, sino que estamos, en cumplimiento del derecho europeo y con la finalidad de proteger el interés general, ante una regulación de conservación de unos datos y una norma de remisión a las disposiciones procesales existentes para su cesión, lo que según la jurisprudencia citada quedaría fuera del ámbito de las leyes orgánicas.

SEGUNDO. La segunda tacha de inconstitucionalidad alegada también hace referencia a un aspecto formal del procedimiento normativo, relativo a la ausencia del informe del Consejo General del Poder Judicial exigido en el artículo 108 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

En este sentido, hay que hacer constar que, según certificado del propio Consejo General del Poder Judicial, el 20 de septiembre de 2006 tuvo entrada en el Registro de dicho órgano el texto del anteproyecto de Ley de Conservación de datos relativos a las comunicaciones electrónicas y a las redes públicas de comunicaciones, para la emisión del preceptivo informe previsto en el mencionado artículo 108. Según este mismo certificado la Comisión de Estudios e Informes, en su sesión del día 11 de octubre de 2006, aprobó el informe elaborado por el ponente Excmo. Sr. D. Luis Aguiar de Luque, siendo avalado el mismo por el Pleno el 18 de octubre de 2006.

Por consiguiente, el defecto de inconstitucionalidad formal alegado no puede prosperar. A mayor abundamiento el Tribunal Constitucional ha estimado en su jurisprudencia que la falta de este informe por parte del Consejo General del Poder Judicial provocaría una irregularidad en el proceso legislativo no invalidante. En concreto la STC 108/1986, fundamento jurídico 3º, determina:

> "El defecto denunciado se habría producido, en todo caso, en el procedimiento administrativo previo al envío del proyecto al Congreso y no en el procedimiento legislativo, es decir, en el relativo a la elaboración de la ley, que se desenvuelve en las Cortes Generales, por lo que mal puede sostenerse que el citado defecto puede provocar la invalidez de este último procedimiento y de la ley en que desemboca. También está fuera de lugar la invocación a este propósito del artículo 88 de la Constitución, antes transcrito. La ausencia de un determinado antecedente sólo tendrá trascendencia si se hubiere privado a las Cámaras de un elemento de juicio necesario para su decisión, pero, en este caso, el defecto, que tuvo que ser conocido de inmediato, hubiese debido ser denunciado ante las mismas Cámaras y los recurrentes no alegan en ningún momento que esto ocurriese. No habiéndose producido esa denuncia, es forzoso concluir que las Cámaras no estimaron que el informe era un elemento de juicio necesario para su decisión, sin que este Tribunal pueda interferirse en la valoración de la relevancia que un elemento de juicio tuvo para los parlamentarios".

TERCERO. En cuanto al fondo del asunto se alega la vulneración del artículo 18 de la Constitución Española al no respetar el derecho fundamental al secreto de las comunicaciones, al prever la norma la conservación de los datos que afectan a las comunicaciones, así como su posible cesión y la falta de garantías, a juicio del interesado, para ello.

Efectivamente, el artículo 18.3 de la Constitución Española garantiza el secreto de las comunicaciones y, en especial, de las postales, telegráficas y telefónicas, pero realiza la salvedad de la existencia de una resolución judicial para su limitación. Con lo que se pretende el reconocimiento del respeto al ámbito privado y de la exclusión de las intromisiones.

Pero este derecho fundamental no es absoluto de modo que debe ponderarse cuando entran en juego otros intereses de carácter general, como es en el presente caso, en que se justifica la conservación y cesión de datos "en aras de proteger la seguridad pública" según dice textualmente el preámbulo de la ley. La medida queda garantizada con la previsión de autorización judicial con fines de detección, investigación y enjuiciamiento de delitos graves. De esta forma los límites de los derechos fundamentales derivan de la propia Constitución y del ordenamiento jurídico.

El propio Tribunal Constitucional, en uno de sus primeros fallos, Sentencia 11/1981, admite que ningún derecho es ilimitado y precisa que los límites de los derechos derivan

no sólo de su posible conexión con otros derechos constitucionalmente recogidos, sino también con otros bienes constitucionalmente protegidos. En palabras del propio Tribunal:

> "Tampoco puede aceptarse la tesis del recurso de que los derechos reconocidos o consagrados por la Constitución sólo pueden quedar acotados en virtud de límites de la propia Constitución o por la necesaria acomodación con el ejercicio de otros derechos reconocidos y declarados igualmente por la norma fundamental. Una conclusión como ésta es demasiado estricta y carece de fundamento en una interpretación sistemática en la Constitución y en el Derecho constitucional, sobre todo si al hablar de límites derivados de la Constitución, esta expresión se entiende como derivación directa. La Constitución establece por sí misma los límites de los derechos fundamentales en algunas ocasiones. En otras ocasiones el límite del derecho deriva de la Constitución sólo de una manera mediata o indirecta, en cuanto que ha de justificarse por la necesidad de proteger o preservar no sólo otros derechos constitucionales, sino también otros bienes constitucionales protegidos" (fundamento jurídico 7º).

La Constitución Española, además de los límites concretos para determinados derechos, prevé de modo genérico en el artículo 10.1 como límite al ejercicio de los mismos el respeto a los derechos de los demás.

A su vez, el artículo 10.2 de la Constitución Española introduce una regla hermenéutica para los derechos fundamentales, cuando dispone que estos han de interpretarse de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y tratados y acuerdos internacionales ratificados por España. Por lo que los derechos fundamentales tienen que contar con los límites establecidos en estos tratados, lo que hace traer a colación la determinación del artículo 29.2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos en cuya virtud:

> "En el ejercicio de sus derechos y en el disfrute de sus libertades, toda persona estará solamente sujeta a las limitaciones establecidas por la Ley con el único fin de asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de los demás, y de satisfacer las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar en general de la sociedad democrática".

Se trata pues de establecer los límites que permitan encontrar el equilibrio en el ejercicio de los derechos fundamentales y el respeto a los derechos de los demás y la protección del interés general. En este sentido el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en Sentencia de 29 de abril de 1999 (caso *Chassagnou y otros contra Francia*) afirma la necesidad de las limitaciones al exigir un justo equilibrio entre los imperativos de interés general y los derechos fundamentales del individuo.

Estas limitaciones no pueden obstruir el derecho más allá de lo razonable (SSTC 53/1986 y 120/1990), de modo que todo acto o resolución que limite derechos fundamentales ha de asegurar que las medidas limitadoras sean necesarias para conseguir el fin perseguido (SSTC 62/1982 y 13/1985) y ha de atender a la proporcionalidad entre el sacrificio del derecho y la situación en que se halla aquel a quien se impone (SSTC 37/1989 y 120/1990) debiendo respetar en todo caso el contenido esencial del derecho como exige el artículo 53.1 de la propia Constitución.

Tampoco el secreto de las comunicaciones tiene carácter absoluto y así lo ha reconocido el Tribunal Constitucional, en Sentencia 114/1984, que textualmente dice:

"No hay «secreto» para aquel a quien la comunicación se dirige ni implica contravención de lo dispuesto en el artículo 18.3 de la Constitución la retención por cualquier medio del contenido del mensaje. Dicha retención (la grabación en el presente caso) podrá ser, en muchos casos, el presupuesto fáctico para la comunicación a terceros, pero ni aun considerando el problema desde este punto de vista puede apreciarse la conducta del interlocutor como preparatoria del ilícito constitucional, que es el quebrantamiento del secreto de las comunicaciones. Ocurre, en efecto, que el concepto de «secreto» en el artículo 18.3 tiene un carácter «formal», en el sentido de que se predica de lo comunicado, sea cual sea su contenido y pertenezca o no el objeto de la comunicación misma al ámbito de lo personal, lo íntimo o lo reservado. Esta condición formal del secreto de las comunicaciones (la presunción *iuris et de iure* de que lo comunicado es «secreto» en un sentido sustancial) ilumina sobre la identidad del sujeto genérico sobre el que pesa el deber impuesto por la norma constitucional. Y es que tal imposición absoluta e indiferenciada del «secreto» no puede valer, siempre y en todo caso, para los comunicantes, de modo que pudieran considerarse actos previos a su contravención (previos al quebrantamiento de dicho secreto) los encaminados a la retención del mensaje. Sobre los comunicantes no pesa tal deber, sino, en todo caso, y ya en virtud de norma distinta a la recogida en el artículo 18.3 de la Constitución, un posible «deber de reserva» que –de existir– tendría un contenido estrictamente material, en razón del cual fuese el contenido mismo de lo comunicado (un deber que derivaría así del derecho a la intimidad reconocido en el art. 18.1 de la norma fundamental).

Quien entrega a otro la carta recibida o quien emplea durante su conversación telefónica un aparato amplificador de la voz que permite captar aquella conversación a otras personas presentes no está violando el secreto de las comunicaciones, sin perjuicio de que estas mismas conductas, en el caso de que lo así transmitido a otros entrase en la esfera «íntima» del interlocutor, pudiesen constituir atentados al derecho garantizado en el artículo 18.1 de la Constitución. Otro tanto cabe decir en el presente caso, respecto de la grabación por uno de los interlocutores de la conversación telefónica. Este acto no conculca secreto alguno impuesto por el artículo 18.3 y tan solo, acaso, podría concebirse como conducta preparatoria para la ulterior difusión de lo grabado. Por lo que a esta última dimensión del comportamiento considerado se refiere, es también claro que la contravención constitucional sólo podría entenderse materializada por el hecho mismo de la difusión (art. 18.1 de la Constitución). Quien graba una conversación de otros atenta, independientemente de otra consideración, al derecho reconocido en el artículo 18.3 de la Constitución; por el contrario, quien graba una conversación con otro no incurre, por este solo hecho, en conducta contraria al precepto constitucional citado, si se impusiera un genérico deber de secreto a cada uno de los interlocutores o de los corresponsables ex artículo 18.3, se terminaría vaciando de sentido, en buena parte de su alcance normativo, a la protección de la esfera íntima personal ex artículo 18.1, garantía ésta que, «a contrario», no universaliza el deber de secreto, permitiendo reconocerlo sólo al objeto de preservar dicha intimidad (dimensión material del secreto, según se dijo). Los resultados prácticos a que podría llevar tal imposición indiscriminada de una obligación de silencio al interlocutor son, como se comprende, del todo irrazonables y contradictorios, en definitiva, con la misma posibilidad de los procesos de libre comunicación" (fundamento jurídico 7º).

La protección constitucional del secreto se proyecta también sobre todo el proceso de comunicación, cualquiera que sea la técnica de transmisión utilizada y con independencia del contenido del mensaje, lo que abarca los datos de la comunicación. Pero este derecho tampoco tiene carácter absoluto, pues únicamente se requiere la garantía de la intervención judicial para adoptar medidas respecto al mismo, así lo ha entendido

el Tribunal Constitucional, en Sentencia 70/2002, fundamentos jurídicos 9 y 10, que textualmente dicen:

Fundamento jurídico 9:

"3) El concepto de lo secreto tiene carácter formal: «El concepto de secreto en el artículo 18.3 tiene un carácter formal, en el sentido de que se predica de lo comunicado, sea cual sea su contenido y pertenezca o no el objeto de la comunicación misma al ámbito de lo personal, lo íntimo o lo reservado» (SSTC 114/1984, de 29 de noviembre, fundamento jurídico 7; 34/1996, de 11 de marzo, fundamento jurídico 4).

Más allá, nuestra jurisprudencia se ha orientado a la definición de las garantías constitucionales que permiten la intervención de las comunicaciones, fundamentalmente telefónicas (previsión legal de la medida con suficiente precisión; autorización judicial mediante una decisión suficientemente motivada y ejecución de la medida con estricta observancia del principio de proporcionalidad; cfr., entre las más recientes, SSTC 49/1996, de 26 de marzo, fundamento jurídico 3; 121/1998, de 15 de junio, fundamento jurídico 5; 49/1999, de 5 de abril, fundamentos jurídicos 4, 5, 6 y 7; 166/1999, de 27 de septiembre, fundamento jurídico 2; 299/2000, de 11 de diciembre, fundamento jurídico 2, y 14/2001, de 29 de enero, fundamento jurídico 2).

Ciertamente los avances tecnológicos que en los últimos tiempos se han producido en el ámbito de las telecomunicaciones, especialmente en conexión con el uso de la informática, hacen necesario un nuevo entendimiento del concepto de comunicación y del objeto de protección del derecho fundamental, que extiende la protección a esos nuevos ámbitos, como se deriva necesariamente del tenor literal del artículo 18.3 CE".

Fundamento jurídico 10:

"Constituye, igualmente, doctrina reiterada de este Tribunal, que el derecho a la intimidad no es absoluto, como no lo es ninguno de los derechos fundamentales, pudiendo ceder ante intereses constitucionalmente relevantes, siempre que el recorte que aquél haya de experimentar se revele como necesario para lograr un fin constitucionalmente legítimo, proporcionado para alcanzarlo y, en todo caso, sea respetuoso con el contenido esencial del derecho (SSTC 57/1994, de 28 de febrero, fundamento jurídico 6; 143/1994, de 9 de mayo, fundamento jurídico 6; 98/2000, de 10 de abril, fundamento jurídico 5, 186/2000, de 10 de julio, fundamento jurídico 5, y 156/2001, de 2 de junio, fundamento jurídico 4)".

Además de lo indicado por la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el secreto de las comunicaciones, hay que señalar que el propio artículo 18.4 de la Constitución Española obliga al legislador a respetar los demás derechos constitucionales en el desarrollo normativo que efectúe del uso de la informática, por lo que, la Ley 25/2007, de 18 de octubre, viene a cumplir el mandato del constituyente.

En el caso analizado, la Ley 25/2007, de 18 de octubre, dispone de la garantía de la autorización judicial para la cesión de datos, remitiendo la adopción de dicha autorización a la Ley de Enjuiciamiento Criminal y estableciendo la previsión de que la intervención ha de ser necesaria y proporcionada.

Por otra parte, también hay que tener en consideración que la protección de los datos encuentra su regulación general en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, y normativa de desarrollo, a la que la nueva ley igualmente se remite en su capítulo II sobre Conservación y cesión de datos.

En consecuencia, la Ley 25/2007, de 18 de octubre, se puede afirmar que es respetuosa con los pronunciamientos del Tribunal Constitucional en relación con el secreto de las comunicaciones, cuyas limitaciones habrán de estar justificadas y que se encuentran garantizadas por la exigencia de la intervención judicial que la propia Constitución establece para ello.

Por último, en palabras del propio Tribunal Constitucional las leyes deben ser interpretadas de la forma más favorable para la efectividad de los derechos fundamentales y de conformidad con la Constitución, por tanto sólo cabe declarar la derogación de los preceptos cuya incompatibilidad con la Constitución resulte indudable por ser imposible llevar a cabo una interpretación conforme a la misma (SSTC 34/1983 y 67/1984). Incompatibilidad que de acuerdo con la jurisprudencia citada en esta resolución no se da en el presente caso.

Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León

Mediante distintos escritos que tuvieron entrada en esta Institución los días 24 de enero de 2008 y siguientes, una plataforma regional pro identidad leonesa y 76 ciudadanos más, individualmente, solicitaron del Defensor del Pueblo la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 91 de la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, por considerar los solicitantes de recurso que el citado precepto del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, al excluir de entre los sujetos legitimados para iniciar el proceso de reforma del propio Estatuto a las Cortes Generales y al Gobierno del Estado, incurre en un vicio de inconstitucionalidad, al desconocer lo establecido en el artículo 87.1 de la Constitución en relación con los artículos 66.2 y 81, y los correspondientes preceptos de los Reglamentos del Congreso y del Senado, ya que el Estatuto de Autonomía es una ley orgánica del Estado aprobada por las Cortes Generales y para este tipo de normas la Constitución atribuye la iniciativa legislativa al Gobierno, al Congreso de los Diputados y al Senado quienes, en consecuencia, no podrían ser despojados de tal prerrogativa por la norma autonómica, lo que motivó la resolución cuyos fundamentos se transcriben a continuación.

Fundamentos de la resolución

PRIMERO. Para abordar la alegación de inconstitucionalidad planteada resulta necesario tratar en primer lugar la cuestión relativa a la naturaleza propia de los estatutos de autonomía y a las peculiaridades que tal naturaleza impone en cuanto a los requisitos y límites de elaboración, aprobación, reforma y contenido.

Los estatutos de autonomía cumplen una específica función constitucional vinculada a la organización territorial del Estado cuya concreción final no determinó la propia Constitución, dejándola abierta a la intervención, entre otros posibles actores, de los estatutos de autonomía que son, de acuerdo con la dicción del artículo 147.1 de la Constitución, "la norma institucional básica" de cada comunidad autónoma y a los que el Estado reconoce y ampara como parte integrante de su ordenamiento jurídico. Son, pues, los estatutos de autonomía productos normativos especializados, subordinados directa e inmediatamente a la Constitución, que el legislador estatal aprueba bajo forma de ley orgánica (art. 81.1 CE), a través de los cuales se completa el diseño de la distribución

del poder y de la organización territorial del Estado que la Constitución preconfigura, y mediante los que se concreta para cada caso el modo y el alcance del ejercicio del derecho a la autonomía que la Constitución reconoce y garantiza a las "nacionalidades y regiones que integran la nación española" (art. 2).

Por otro lado, los estatutos de autonomía son –según la descripción más habitual que de ellos hace la doctrina– "normas pactadas" en las que es imprescindible la participación y la coincidencia de voluntad de las partes implicadas –Estado, por un lado, y territorio al que se ha dotado o se quiere dotar de autonomía, por otro– tanto para aprobarlas como para modificarlas. Y aunque otros sectores doctrinales no hablan de normas "pactadas" o "paccionadas" sino de normas "bilaterales", y otros simplemente de normas en las que resulta necesaria una "concurrencia sucesiva de voluntades", lo cierto es que la nota esencial e indiscutida de este tipo de normas radica en esa comunión de voluntades sin la cual no es posible su aprobación ni, lograda ésta, su posterior modificación. (En este sentido, y ampliamente, la recientísima Sentencia 247/2007 del Tribunal Constitucional, fundamento jurídico sexto.)

SEGUNDO. Teniendo en cuenta esta última característica, la cuestión relativa a la determinación de los sujetos legitimados para iniciar el proceso de reforma, tiene una importancia secundaria. Lo sustancial es que un estatuto de autonomía sólo se aprueba y sólo se reforma si existe coincidencia de voluntad al respecto tanto por parte del correspondiente territorio afectado, que es el titular del derecho a la autonomía que se ejercita (art. 2 CE), y del Estado, que ha de reconocer y amparar como parte integrante de su ordenamiento jurídico la plasmación formal de ese ejercicio a través de un producto normativo propio como es la ley orgánica.

Dicho de otro modo: lo que sería radical y absolutamente inconstitucional es que se eliminase del proceso de aprobación y reforma de un estatuto de autonomía esa doble voluntad que la Constitución ineludiblemente exige. De hecho, en la configuración inicial del proceso autonómico ideado por la Constitución se atribuyó, con carácter general, la iniciativa para su puesta en marcha al territorio (arts. 143 y 151 CE) y únicamente con carácter excepcional y sólo por motivos de interés nacional (art. 144 CE), a las Cortes Generales. Pero iniciado el proceso y puesto en marcha el estado autonómico, son ya los propios estatutos de autonomía los llamados a completar el diseño constitucional original, correspondiéndoles determinar a ellos mismos y entre otras cosas el procedimiento de reforma de cada uno de ellos con el límite expreso, eso si, de que la reforma "requerirá, en todo caso, la aprobación por las Cortes Generales, mediante ley orgánica" (art. 147.3 CE).

Es, pues, la necesaria confluencia de voluntades el rasgo nítido e imprescindible de todo estatuto de autonomía, rasgo éste que el Tribunal Constitucional, en su ya mencionada Sentencia 247/2007 (fundamento jurídico 6) considera como la "primera" de las características fundamentales de este tipo de normas, advirtiendo, además, que dicho rasgo "… es más nítido en las sucesivas reformas de un estatuto que en su aprobación inicial, pues la Constitución puso fin a un Estado políticamente centralizado en el que no existían aún asambleas legislativas autonómicas en sentido estricto, sino representaciones territoriales reguladas transitoriamente por la Constitución a los fines, precisamente, de la implantación de las comunidades autónomas".

TERCERO. De lo anterior se deduce, según entiende esta Institución, que es el propio estatuto de autonomía, o, si se quiere, ese legislador complejo al que cabe llamar legislador estatuyente, el llamado a concretar el procedimiento de reforma de la norma creada por él determinando el sujeto o sujetos a los que corresponde la iniciativa o la puesta en marcha del mismo. El límite constitucional a su capacidad de opción es el que explícitamente señala el artículo 147.3 de la Constitución, es decir, la aprobación por las Cortes Generales mediante ley orgánica, y también, claro está, el que implícitamente se deriva del artículo 2 de la Constitución, que impone la participación del territorio afectado (nacionalidad o región) en cuanto a titular del derecho a la autonomía que tal artículo ampara.

Respetados estos límites, el legislador estatuyente puede establecer el procedimiento de reforma que juzgue conveniente en ejercicio de la autonomía normativa a la que viene llamado por la propia Constitución ("La reforma de los estatutos se ajustará al procedimiento establecido en los mismos", art. 147.3 CE), y dando lugar con ello a un producto normativo cuya función es, no hay que olvidarlo, completar y concretar las previsiones constitucionales y que por ello se integra en el denominado "bloque de constitucionalidad" y sirve de parámetro para enjuiciar la validez constitucional de las restantes normas diferentes de los propios estatutos.

CUARTO. Ciertamente, el artículo 87.1 de la Constitución atribuye la iniciativa legislativa al Gobierno, al Congreso y al Senado. Y también es verdad que, de acuerdo con lo previsto en el artículo 81.1 de la Constitución y en otros preceptos de ésta ya citados, los estatutos de autonomía son leyes orgánicas que se integran en el ordenamiento jurídico estatal.

Sin embargo, no conviene perder de vista la ubicación sistemática de estos preceptos en el texto constitucional para determinar su alcance. Son preceptos incluidos en el título III de la Constitución relativo a las Cortes Generales y pertenecen a la parte "orgánica" de la misma donde se definen, estructuran y organizan las instituciones y los poderes básicos del Estado. En razón de esta ubicación sistemática hay que entender que los preceptos incluidos en dicho título organizan y regulan, por decirlo así, la configuración y actividad ordinaria de las Cortes Generales, sin perjuicio de que la propia Constitución, y en otra ubicación sistemática, incorpore preceptos de contenido especializado que concreten aspectos no regulados en los preceptos de carácter general o que modulen el alcance de éstos.

Ello es lo que ocurre –según entiende esta Institución– en el presente caso. La Constitución, con carácter general, atribuye al Congreso, al Senado y al Gobierno la iniciativa legislativa ordinaria precisando, no obstante como especialidad, que en el supuesto concreto de que el producto normativo tratado sea el que contenga la reforma de un estatuto de autonomía, esa iniciativa corresponderá no a quienes la tienen atribuida con carácter general sino a aquellos sujetos que determine el propio Estatuto de Autonomía al ser esta norma complementaria de la Constitución, llamada por ella misma para construir ese orden político territorial nuevo que la propia Constitución preconfigura en su título VIII.

Entiende, por tanto, esta Institución que el artículo 91 del nuevo Estatuto de Autonomía de Castilla y León no infringe la Constitución al reservar la iniciativa para el proceso de reforma estatutario únicamente a la tercera parte de los miembros de las Cortes de

Castilla y León o a la Junta de dicha comunidad autónoma. Y no es inconstitucional porque el número dos del mismo precepto añade: "La propuesta de reforma requerirá, en todo caso, la aprobación de las Cortes de Castilla y León por mayoría de dos tercios y la posterior aprobación de las Cortes Generales mediante ley orgánica", con lo que se respeta la doble voluntad y la aprobación final mediante ley orgánica, que son los elementos necesarios que la Constitución prescribe en su artículo 147.3.

Por otra parte, la previsión no es novedosa. Ya ocurre esto, por ejemplo, en el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid (Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero), cuyo artículo 64 no incluye a las Cortes Generales o al Gobierno del Estado entre los sujetos legitimados para iniciar el proceso de reforma, y ocurre también –al menos parcialmente– en el todavía reciente Estatuto de Autonomía para Cataluña (aprobado por Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio), cuyo artículo 222 limita al Gobierno de la Generalitat y al Parlamento de Cataluña la iniciativa para la reforma de los preceptos contenidos en los títulos I y II de dicho Estatuto. También ocurre en el caso de Navarra, en el que la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y amejoramiento del régimen de esta comunidad foral, en su artículo 71 atribuye la iniciativa de reforma a la Diputación Foral o al Gobierno de la nación, excluyendo, por tanto, de la misma tanto a las Cortes Generales como al Parlamento de Navarra.

Además de esto, confirma el criterio que sostiene esta Institución el hecho de que las propias Cortes Generales hayan venido considerando con total normalidad la posibilidad de tramitar en su seno reformas estatutarias en las que la iniciativa no corresponda ni al Congreso ni al Senado. Así se aprecia claramente en la Resolución de la Presidencia del Congreso de 16 de marzo de 1993, y también en la Norma Supletoria de la Presidencia del Senado de 30 de septiembre del mismo año, ambas dictadas para ordenar el procedimiento a seguir en la tramitación de la reforma de los estatutos de autonomía, en cuyos sendos apartados IV (puntos decimoquinto y decimosexto, respectivamente) se establece el procedimiento a seguir en aquellos casos en los que las Cortes Generales están facultadas para presentar una iniciativa de reforma porque "así se reconoce en su Estatuto de Autonomía", lo que, a sensu contrario, evidencia la legitimidad de que en otros supuestos esta facultad no corresponda ni al Congreso ni al Senado.

Ley 35/2007, de 15 de noviembre, por la que se establece la deducción por nacimiento o adopción en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y la prestación económica de pago único de la Seguridad Social por nacimiento o adopción

Mediante escrito presentado el 1 de febrero de 2008, una ciudadana solicitó del Defensor del Pueblo la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la disposición adicional primera de la Ley 35/2007, de 15 de noviembre, por la que se establece la deducción por nacimiento o adopción en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y la prestación económica de pago único de la Seguridad Social por nacimiento o adopción, lo que motivó la resolución cuyos fundamentos se transcriben a continuación.

Fundamentos de la resolución

PRIMERO. Se ha alegado en primer término la infracción del artículo 9.3, al reconocerse la ayuda de los 2.500 euros únicamente a los hechos sucedidos a partir del 1 de julio de 2007.

La interesada considera que la introducción de una modificación normativa en la regulación del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas que sólo abarca a los nacimientos o adopciones acaecidos después del 1 de julio de 2007, produce arbitrariedad en la elección de la fecha al no referirse el beneficio a todo el período impositivo.

La introducción de modificaciones legislativas durante el período impositivo no es algo nuevo en el ordenamiento jurídico y no ha supuesto tacha de inconstitucionalidad salvo cuando ha implicado un perjuicio no previsible para los contribuyentes. Así, la STC 173/1996, fundamento jurídico 5, dice:

> "La naturaleza periódica del tributo afectado y la configuración de su hecho imponible no impiden, en principio, que el legislador pueda modificar algunos aspectos de la tasa fiscal que recae sobre el juego por medio de disposiciones legales dictadas precisamente durante el período impositivo en el que deben surtir efectos".

El problema que subyace en la petición de interposición de recurso no está tanto dirigida a la anulación de la norma como a la necesidad de ampliación de su vigencia a todo el ejercicio 2007, toda vez que hay personas que potencialmente podrían haberse visto beneficiadas por la misma y se han quedado fuera. La cuestión está en si esta circunstancia puede considerarse ilegítima desde el punto de vista constitucional y si la misma es arbitraria.

Según la jurisprudencia del propio Tribunal Constitucional, cuando se examina un determinado precepto legal desde la perspectiva de su supuesta arbitrariedad, el análisis se ha de centrar en la existencia de proporción entre los fines perseguidos y los medios empleados que implique un sacrificio excesivo e innecesario de los derechos que la Constitución Española garantiza (SSTC 99/1987 y 29/1987).

Así, en la exposición de motivos de la Ley 35/2007, de 15 de noviembre, se fija la finalidad de la norma en la protección de la familia recogida en el artículo 39 de la Constitución Española, concretando: "No obstante, el Gobierno ha considerado necesario complementar dichas prestaciones e incrementar el apoyo otorgado en nuestro país a la familia, dado que esta función social es un área que merece una protección prioritaria. Nuestro país se enfrenta a unas previsiones de importante envejecimiento de la población, que ha motivado que se hayan tratado de mejorar las condiciones de las familias en las que se producen nuevos nacimientos o adopciones, buscando con ello hacer frente a largo plazo a esa tendencia poblacional. Dicha finalidad ha motivado que se exija a las personas beneficiarias de la nueva prestación una residencia efectiva en el territorio español durante al menos los dos años anteriores al nacimiento o la adopción".

Nos encontramos pues que el legislador, entre las opciones constitucionalmente posibles, ha elegido regular una deducción que a su juicio da mayor cobertura a la protección de la familia, sin que por ello se pueda considerar vulnerado el artículo 9.3 de la Constitución Española toda vez que "el control de la constitucionalidad de las leyes debe ejercerse de forma que no imponga constricciones indebidas al poder legislativo y

respete sus opciones políticas" (STC 108/1986). En este sentido, la STC 70/1988, estima que no se puede apreciar arbitrariedad por el hecho de discrepar en la opción legislativa elegida:

> "Tampoco se vulnera el principio de seguridad jurídica, porque las modificaciones operadas por la norma en cuestión están en el ámbito de la potestad legislativa que, como se reconoce en el propio auto proponente de esta cuestión, no puede permanecer inerme o inactiva ante la realidad social y las transformaciones que la misma impone.
>
> Por último, y como también se razona en la STC 99/1987, cuya doctrina estamos aplicando (fundamento jurídico 4º.a) y 4º.b)], no son apreciables indicios de arbitrariedad en la norma cuestionada. Representa ésta la opción del poder legislativo para regular o configurar una determinada materia –la edad de jubilación–, sin que aparezca, como sería necesario para apreciar arbitrariedad, la falta de proporción entre los fines perseguidos y los medios empleados para su consecución" (fundamento jurídico 4).

El hecho de dejar fuera del ámbito de la deducción a los nacidos o adoptados en el primer semestre del año 2007 podría implicar una vulneración constitucional si existiera obligación de los poderes públicos de legislar en ese sentido, pero según la apreciación del Tribunal Constitucional, Auto 432/2005, de no ser así no hay inconstitucionalidad por omisión. En palabras del propio Tribunal:

> "Ese planteamiento enlaza con la problemática de las llamadas «inconstitucionalidades por omisión», que ha sido abordada por este Tribunal declarando que tal inconstitucionalidad sólo existe cuando la Constitución impone al legislador la necesidad de dictar normas de desarrollo constitucional y el legislador no lo hace (por todas, STC 24/1982, de 13 de mayo, fundamento jurídico 3). En este caso, por el contrario, no existe un precepto constitucional que obligue a dictar una norma en materia de desempleo como la que se pretende, ni un mandato constitucional que exija de forma directa para la reducción de jornada por cuidado de hijos un régimen necesariamente idéntico al previsto para la excedencia por permiso parental, aunque corresponda a las facultades del legislador poderlo hacer. La STC 240/1999, de 20 de diciembre, señaló en ese sentido que la excedencia voluntaria para el cuidado de los hijos no es un imperativo constitucional, aunque responda a la necesidad de cooperar al efectivo ejercicio del deber constitucional de los padres de prestar asistencia de todo orden a los hijos durante la minoría de edad (art. 39.3 CE) y de contribuir a la efectiva realización del principio rector de la política social que establece que los poderes públicos aseguran la protección social de la familia (art. 39.1 CE)" (fundamento jurídico 2).

Por consiguiente, según se desprende de la doctrina del Tribunal Constitucional la norma cuestionada no se puede considerar arbitraria por el hecho de no aplicarse la deducción aprobada por la misma a todo el ejercicio 2007, ya que no existe obligación constitucional de dictar una norma en el sentido pretendido por la interesada y la elección de otra fecha distinta para el derecho de la deducción siempre podría considerarse arbitraria por quienes no pudieran acceder a la misma.

SEGUNDO. En segundo término se considera la infracción del artículo 14 de la Constitución Española al producirse una discriminación entre los nacidos o adoptados en el primer semestre del año 2007 y los del segundo semestre, que dan lugar a la deducción aprobada por la Ley 35/2007, de 15 de diciembre.

Sobre el principio de igualdad en la ley el Tribunal Constitucional ha elaborado una matizada doctrina cuyos rasgos esenciales pueden resumirse como sigue:

"a) No toda desigualdad de trato en la ley supone una infracción del artículo 14 CE, sino que dicha infracción la produce sólo aquella desigualdad que introduce una diferencia entre situaciones que pueden considerarse iguales y que carece de una justificación objetiva y razonable.

b) El principio de igualdad exige que a iguales supuestos de hecho se apliquen iguales consecuencias jurídicas, debiendo considerarse iguales dos supuestos de hecho cuando la utilización o introducción de elementos diferenciadores sea arbitraria o carezca de fundamento racional.

c) El principio de igualdad no prohíbe al legislador cualquier desigualdad de trato, sino sólo aquellas desigualdades que resulten artificiosas o injustificadas, por no venir fundadas en criterios objetivos y suficientemente razonables de acuerdo con juicios de valor generalmente aceptados.

d) Para que la diferenciación resulte constitucionalmente lícita no basta con que lo sea el fin que con ella se persigue, sino que es indispensable, además, que las consecuencias jurídicas que resultan de tal distinción sean adecuadas y proporcionadas a dicho fin, de manera que la relación entre la medida adoptada, el resultado que se produce y el fin pretendido por el legislador superen un juicio de proporcionalidad en sede constitucional, evitando resultados especialmente gravosos o desmedidos [por todas, SSTC 76/1990, fundamento jurídico 9º.A), y 214/1994, fundamento jurídico 8º.B)].

e) Es también doctrina reiterada de este Tribunal que la igualdad ante o en la ley impone al legislador el deber de disponer un mismo tratamiento a quienes se encuentran en situaciones jurídicas iguales, con prohibición de toda desigualdad que, desde el punto de vista de la finalidad de la norma cuestionada, carezca de justificación objetiva y razonable o resulte desproporcionada en relación con dicha justificación (SSTC 3/1983, fundamento jurídico 3º; 75/1983, fundamento jurídico 2º; 6/1984, fundamento jurídico 2º; 209/1988, fundamento jurídico 6º; 76/1990, fundamento jurídico 9º; 214/1994, fundamento jurídico 8º; 9/1995, fundamento jurídico 2º; 164/1995, fundamento jurídico 7º; 134/1996, fundamento jurídico 5º; 117/1998, fundamento jurídico 8º, y 46/1999, fundamento jurídico 2º, por todas)".

Es más, en materia fiscal se han abordado situaciones parecidas por el Tribunal Constitucional llegando a la conclusión de que «no ha de olvidarse que en ejercicio de su libertad de configuración normativa, el legislador puede fijar las deducciones fiscales en atención a diferentes finalidades, ya sea por simples razones de técnica tributaria, o por motivos de política económica o social. La norma no discrimina –en sentido negativo– a los padres con hijos respecto de otros sujetos pasivos que no los tienen, sino antes al contrario les favorece, en tanto que les permite la aplicación de un beneficio fiscal (la deducción en cuota), al que de otra manera no serían acreedores. Y además lo hace en igualdad de condiciones para todos aquellos sujetos pasivos que se encuentran en la misma situación de hecho. La norma impugnada no vulnera, en consecuencia, el principio de igualdad. Y tampoco lo hace respecto del principio de igualdad tributaria –en término de capacidad económica– reconocido constitucionalmente en el artículo 31.1 CE. Con la introducción de la deducción cuestionada el legislador persigue la finalidad de adaptar la tributación del sujeto pasivo a sus circunstancias personales, y lo hace en los términos que considera adecuados, sin que el principio constitucional de protección a la familia (art. 39.1 CE) exija que la misma se articule a través del sistema tributario.

Ha de recordarse, finalmente, conforme a la doctrina de la STC 214/1994: "El legislador goza de libertad para articular las medidas que supongan ayudas a las familias

mediante beneficios tributarios, mediante prestaciones sociales o mediante un sistema dual que combine ambas técnicas. Puede sostenerse, como opción de política legislativa, que la reducción de la carga tributaria a satisfacer por el sujeto pasivo en función de su menor capacidad económica goza de preferencia frente al otorgamiento de prestaciones sociales; pero desde un enfoque constitucional debe reconocerse al legislador la libertad de utilizar los medios que crea más adecuados en función de las circunstancias de cada caso". Además, del artículo 39.1 de la Constitución Española puede deducirse el deber general a cargo de los poderes públicos de arbitrar las medidas que den lugar a una mayor protección de la familia. Sin embargo, se agregó de inmediato que de tal precepto no se deduce que la expresada protección deba realizarse necesariamente a través de medidas de una determinada naturaleza; en concreto, la protección a la familia reconocida por el artículo 39.1 de la Constitución Española puede entenderse satisfecha con la existencia de las ayudas y subsidios familiares y no exige, necesariamente, que las rentas queden exentas de tributación (fundamento jurídico 7º)».

En consecuencia, el legislador ha optado por que la fecha de anuncio de la nueva medida de apoyo a las familias sea la que marque su concesión y, aunque ello sea opinable no quiere decir que infrinja la Constitución en términos de igualdad pues todos lo que están en las mismas condiciones a partir de esa fecha tienen el mismo derecho. Estas medidas siempre dejan fuera de su ámbito a quienes no se encuentran en idénticas condiciones.

TERCERO. Por último se considera que la aprobación de la disposición adicional primera de la Ley 35/2007, de 15 de noviembre, ha causado indefensión prohibida en el artículo 24.1 de la Constitución Española a las madres cuyos hijos nacieron o fueron adoptados el primer semestre de 2007.

El artículo 24.1 de la Constitución Española no tiene relación con el precepto cuestionado, toda vez que el mencionado artículo 24 constitucionaliza el derecho a la jurisdicción y dentro del proceso es donde queda prohibida la indefensión, entendida como privación o limitación del derecho a la defensa en juicio, situación que nada tiene que ver con el procedimiento de aprobación de las leyes por el poder legislativo.

Ley 39/2007, de 19 de noviembre, de la carrera militar

Mediante diversos escritos presentados ante esta Institución los días 27 de diciembre de 2007, y 4, 18 y 23 de enero de 2008, los comparecientes solicitaron del Defensor del Pueblo la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la disposición adicional décima de la Ley 39/2007, de 19 de noviembre, de la carrera militar, por considerar que podría infringir el artículo 14 de la Constitución Española, lo que motivó la resolución cuyos fundamentos se transcriben a continuación.

Fundamentos de la resolución

PRIMERO. Analizadas detenidamente las solicitudes recibidas, debe resaltarse, en primer lugar, que, como ha podido observarse al reproducir el contenido de las mismas en los antecedentes de esta resolución, los reclamantes no aportan ningún argumento que apoye su afirmación de que el apartado 4 de la disposición adicional décima de la Ley 39/2007 es contrario al artículo 14 de nuestra norma suprema, aunque afirman, en

este sentido, que la expresada norma produce discriminación, pero ni de la lectura del apartado cuestionado, ni de los restantes puntos de la disposición se observa que se contemple un tratamiento distinto para situaciones iguales, situación que, por otra parte, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, sólo resultaría inadmisible en aplicación del principio de igualdad, si ese tratamiento diferente careciera de justificación objetiva y razonable y sobrepasase, en consecuencia, el amplio margen que se concede al legislador para elegir entre las opciones posibles la que se considere más adecuada, para la organización de los medios personales con los que cuenta la Administración militar, en el presente caso, para el cumplimiento de los fines encomendados.

Así pues en la cuestión que ha dado lugar a esta comparecencia, lo que se observa es que a situaciones diferentes se les da un tratamiento distinto, por lo que no cabe considerar que, en modo alguno, se pueda producir discriminación.

No obstante y dado que, como se ha indicado, no se aducen por los reclamantes los fundamentos en los que se apoya la sospecha de inconstitucionalidad que motiva su petición, resulta oportuno acudir a la jurisprudencia para esclarecer los términos en los que el supremo garante de la Constitución se ha referido, con carácter general, al principio de igualdad, partiendo de la base de que la igualdad que la Constitución garantiza es precisamente la igualdad ante la ley, que deja a la Administración un margen más o menos amplio de libertad de decisión para determinar si, como se ha explicado, situaciones semejantes han de ser tratadas de igual o de desigual forma.

Se debe tener en cuenta, además, que, al tratarse del acceso al empleo público o a distintas situaciones funcionariales, el que opera en términos de igualdad es el artículo 23.2 de la Constitución, que no otorga a ningún funcionario derecho alguno a la ocupación de cargos públicos o al desempeño de unas funciones determinadas o a proponerse como candidato para unos u otras, porque el derecho a formar parte del procedimiento que ha de llevar a la designación sólo puede nacer de las normas legales o reglamentarias que regulan, en cada caso, el acceso al cargo o función en concreto, por lo que lo que el citado artículo 23.2 otorga a todos los españoles es un derecho de carácter reaccional para impugnar ante la legislación ordinaria y, en último término, ante el Tribunal Constitucional las normas o las aplicaciones concretas de las mismas que quiebren la igualdad.

Es también importante recordar que pueden ser distintos los requisitos o condiciones que los ciudadanos deben reunir para aspirar a los distintos cargos o funciones, sin que tales diferencias (la posesión de determinadas titulaciones, las edades mínimas o máximas, la antigüedad mínima en otro empleo o función, etc.) puedan considerarse lesivas de la igualdad.

En resumen y en palabras del propio Tribunal Constitucional, que se ha pronunciado en múltiples ocasiones acerca del principio de igualdad, "este principio no queda lesionado si se da un tratamiento diferente a situaciones que también lo son, es decir, si la diferencia de tratamiento está justificada, por resultar razonable, y no ofrece, por consiguiente, carácter discriminatorio" (Sentencia del Tribunal Constitucional 1/1984, de 16 de enero, fundamento jurídico 2).

Y en la Sentencia 148/1986, de 25 de noviembre, fundamentos jurídicos 6 y 7, el alto tribunal manifiesta lo siguiente, que resulta especialmente adecuado a la cuestión planteada en la solicitud:

"a) El presupuesto esencial para proceder a un enjuiciamiento desde la perspectiva del artículo 14 de la CE es que las situaciones subjetivas que quieran traerse a la comparación por el recurrente sean, efectivamente equiparables –Sentencia 76/1986, de 9 de junio–, y ello entraña la necesidad de que el término de comparación no resulte arbitrario o caprichoso: Dicho en otras palabras, lo que se requiere para hacer posible un juicio de igualdad es que el legislador haya atribuido las consecuencias jurídicas que se dicen diversificadoras a grupos o categorías personales creadas por él mismo, porque es entonces, si el autor de la norma diversifica lo homogéneo, cuando puede decirse también que su acción selectiva resulta susceptible de control constitucional dirigido a fiscalizar si la introducción de «factores diferenciales» –Sentencia 42/1986, de 10 de abril– o de «elementos de diferenciación» –Sentencia 162/1985, de 29 de noviembre– resulta o no debidamente fundamentada.

Donde tiene sentido preguntarse por la fundamentación en Derecho de una diferenciación normativa es, sobre todo, cuando la singularización entre categorías personales se realiza en la propia disposición, atribuyendo a las mismas regímenes jurídicos diversos, pues entonces es procedente indagar sobre las razones de la diferenciación y su justificación constitucional, en razón del fin perseguido por la norma y del criterio utilizado por el legislador para introducir diferencias en el seno del grupo sometido a un régimen jurídico común –Sentencias 22/1981, de 2 de julio; 34/1981, de 10 de noviembre, y 75/1983, de 2 de agosto–.

Sin embargo, la situación puede ser distinta cuando nos encontramos ante una previa diferenciación de regímenes jurídicos y una norma posterior establece una regulación diferente para supuestos de hecho comprendidos en cada uno de dichos distintos regímenes jurídicos.

No se puede exigir una igualdad de trato al legislador cuando trata de extraer consecuencias jurídicas diversas de situaciones que estaban originariamente en una situación jurídica distinta, siempre que el criterio adoptado por el legislador sea esa diferenciación de régimen jurídico, y la finalidad perseguida por la norma diferenciadora sea coherente con esa diferenciación de partida. Incluso podría afirmarse que esa regulación distinta, consecuencia y consecuente a una previa diversificación de régimen jurídico, no sería calificable como «diferenciadora» a los efectos del principio de igualdad, porque faltaría el supuesto mismo –la común posición en el ordenamiento– que haría exigible el trato igual. En este caso si se pretendiera, pese a ello, la comparación, podría concluirse que se estaba ante una «selección arbitraria del término de comparación» –Sentencia 121/1984–.

b) Procede igualmente recordar que, también de conformidad con una arraigada doctrina constitucional, el juicio de igualdad tiene su sentido exclusivo en la evitación o reparación de discriminaciones –en este caso, diferenciaciones normativas–, carentes de todo basamento objetivo y no en la determinación de cuáles sean las opciones «mejores» o «más adecuadas», que pudiera haber acogido el legislador –Sentencias 75/1983, de 3 de agosto, y 6/1984, de 24 de enero–, habiendo ya advertido este Tribunal, respecto del juicio de igualdad sobre la acción de la Administración, que no es su función «examinar la oportunidad del criterio adoptado ni su mayor o menor adecuación al fin perseguido, ni decir si es el mejor de los posibles que pueden aplicarse.

La función del Tribunal Constitucional es solamente resolver si en este caso concreto la decisión de la Administración puede calificarse de arbitraria y discriminatoria» –Sentencia 65/1982, de 10 de noviembre–. Obvio es decir que así igualmente habrá de entenderse en relación con la acción del legislador.

La aplicación de la doctrina constitucional, que se deja sumariamente expuesta, al presente caso conduce a reconocer la inconsistencia de la queja formulada por los recurrentes con invocación del

artículo 14 de la CE, la cual se aprecia, no tanto por la existencia de una fundamentación razonable en la supuesta diferenciación introducida por las disposiciones controvertidas, sino cuanto por la insusceptibilidad de comparar jurídicamente y a los efectos constitucionales aquí relevantes, las situaciones personales que los demandantes estiman «iguales». Ocurre, en definitiva, que no es identificable un *tertium comparationis* digno de tal nombre…".

Dada la innegable diversidad que se observa entre los grupos a los que se refiere la disposición adicional décima de la Ley 39/2007 y aquel al que pertenecen los recurrentes, suboficiales de las escalas auxiliares de especialistas del Ejército de Tierra, en situación de retiro, se debe concluir que no se está, en modo alguno, en presencia de una norma que introduzca diferenciaciones injustificadas en una categoría homogénea y que, por tanto, vulnere el principio de igualdad, ni produzca discriminación, como sostienen los solicitantes.

SEGUNDO. De hecho, lo que parece que subyace en las peticiones de recurso a las que se refiere la presente resolución es que la discutida disposición adicional décima no satisface las expectativas de los comparecientes de que se les posibilite una promoción, en cuanto al empleo y a la antigüedad que ostentan en el escalafón, de la misma forma que el legislador prevé que los oficiales en retiro procedentes de las escalas auxiliares podrán solicitar, en el plazo de seis meses a partir de la publicación de la reordenación definitiva, el empleo y antigüedad asignados al que les siguiera en el curso de aptitud para el acceso a dichas escalas que figure en esa reordenación por encontrarse en servicio activo o reserva, con el límite que se determina.

En relación con estas expectativas, es oportuno recordar que el intérprete supremo de la Constitución ha delimitado la competencia del legislador en materia de estatuto funcionarial estableciendo que "la Constitución, como marco normativo, suele dejar al legislador márgenes más o menos amplios dentro de los cuales aquel puede convertir en ley sus preferencias ideológicas, sus opciones políticas y sus juicios de oportunidad. Como ya dijimos en una de nuestras primeras sentencias (STC 11/1981, fundamento jurídico 7.º), la Constitución es un marco de coincidencias suficientemente amplio como para que dentro de él quepan opciones políticas de muy diferente signo. El legislador es libre dentro de los límites que la Constitución establece para elegir la regulación de tal o cual derecho o institución jurídica que considere más adecuada a sus propias preferencias políticas" (Sentencia del Tribunal Constitucional 194/1989, de 16 de noviembre, fundamento jurídico 2).

La Sentencia del Tribunal Constitucional 99/1987, de 11 de junio, recaída en el recurso interpuesto contra la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la reforma de la función pública consolida la doctrina emanada del alto tribunal sobre las opciones de reordenación de las estructuras funcionariales y establece una reserva para la regulación por ley de distintos ámbitos de la función pública, concretando que medidas como la unificación o extinción de cuerpos y escalas requieren para su posible adopción por el gobierno de una predeterminación legislativa suficiente, para evitar que resida en el ejecutivo, sin límites o con límites imprecisos, una potestad incondicionada para alterar la estructura en cuerpos o escalas de la Administración pública.

En el fundamento jurídico 6 de la citada sentencia el Tribunal declara sobre los cambios producidos por la entonces vigente Ley de Medidas, respecto a situaciones

administrativas preexistentes: "El funcionario que ingresa al servicio de la Administración pública se coloca en una situación jurídica objetiva, definida legal y reglamentariamente y, por ello, modificable por uno u otro instrumento normativo de acuerdo con los principios de reserva de ley y de legalidad, sin que, consecuentemente, pueda exigir que la situación estatutaria quede congelada en los términos en que se hallaba regulada al tiempo de su ingreso, o que se mantenga la situación administrativa que se está disfrutando o bien, en fin, que el derecho a pensión, causado por el funcionario, no pueda ser incompatibilizado por ley, en orden a su disfrute por sus beneficiarios, en atención a razonables y justificadas circunstancias, porque ello se integra en las determinaciones unilaterales lícitas del legislador, al margen de la voluntad de quien entra al servicio de la Administración, quien, al hacerlo, acepta el régimen que configura la relación estatutaria funcionarial (art. 103.3 CE). Por otro lado, no hay que olvidar que, por parte de cada funcionario, se ostenta el derecho a la jubilación y al disfrute (o a solicitarlo, en su caso), de las situaciones administrativas legalmente reconocidas, pero no el derecho, sino la expectativa frente al legislador a que la edad de jubilación o el catálogo de situaciones continúen inmodificadas por el legislador, en modo que permanecieran tal y como él las encontró al tiempo de su acceso a la función pública.

Consecuentemente con lo expuesto, si no existen tales derechos no puede reprocharse a las normas que se impugnan el efecto de su privación y por tanto habrá que concluir por rechazar la pretendida vulneración del artículo 33.3 de la Constitución. No hay privación de derechos; sólo alteración de su régimen en el ámbito de la potestad del legislador constitucionalmente permisible".

Y, a continuación, en el mismo fundamento jurídico, el Tribunal expresa que los principios consignados en el artículo 9.3 de la Constitución "no son compartimientos estancos, sino intercomunicables, cobrando cada uno de ellos valor en función de los demás y de ahí que pueda predicarse que la seguridad jurídica es «suma de certeza y legalidad, jerarquía y publicidad normativa, irretroactividad de lo no favorable e interdicción de la arbitrariedad». Pero eso no quiere decir que no tenga valor por sí mismo y que su alegación y consideración sea superflua. Por ello, y a su respecto, cabe decir que ninguna de esas normas presuntamente vulneradas de ese principio incurren en el vicio alegado. En efecto, aparte de indicar que las mismas son normas claramente formuladas y formalmente publicadas, no merecedoras del atributo de inciertas o ser causa de incertidumbre (como se alega), no puede olvidarse que las modificaciones operadas por los preceptos en cuestión están en el ámbito de la potestad legislativa, que no puede permanecer inerme ni inactiva ante la realidad social y las transformaciones que la misma impone, so pena de consagrar la congelación del ordenamiento jurídico o la prohibición de modificarlo. Obvio es que al hacerlo ha de incidir, por fuerza, en las relaciones o situaciones jurídicas preexistentes, mas sólo se incidiría en inconstitucionalidad si aquellas modificaciones del ordenamiento jurídico incurrieran en arbitrariedad o en cualquier otra vulneración de la norma suprema".

En coherencia con los razonamientos precedentes y a la luz de la jurisprudencia constitucional examinada, no se observa tacha de inconstitucionalidad en las previsiones que se contienen en la disposición adicional décima de la Ley 39/2007.

Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social

Mediante escrito de 13 de diciembre de 2007, registrado el día 19 del mismo mes y año, varios ciudadanos solicitaron del Defensor del Pueblo la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 3.cuatro de la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social, por considerar que dicho precepto establece un régimen legal para la jubilación distinto al que existía antes de la aprobación de dicha norma, lo que supuestamente vulneraba el principio de igualdad de todos los españoles ante la ley.

Los firmantes de la solicitud de recurso habían optado, en su momento, por prolongar voluntariamente su actividad laboral y se jubilaron, al cumplir los 70 años de edad, beneficiándose del 2 por ciento anual adicional, en los casos en que no habían alcanzado el límite máximo de la pensión de jubilación. Pero, en los supuestos en que ya habían alcanzado ese límite, el beneficio resultaba nulo ya que de ningún modo podía superar el tope máximo establecido para dichas pensiones.

Por ello, los solicitantes de recurso entendían que la Ley de medidas en materia de Seguridad Social, al reconocer el derecho a percibir una cantidad anual adicional sobre el límite de la pensión máxima de jubilación, ha establecido un nuevo régimen para calcular las pensiones de jubilación que vulnera, a su juicio, el principio de igualdad del artículo 14 de la Constitución Española, lo que motivó la resolución cuyos fundamentos se transcriben a continuación.

Fundamentos de la resolución

PRIMERO. Aunque los solicitantes de recurso no citan expresamente el precepto constitucional que consideran infringido, cabe suponer que se trata del artículo 14 de la Constitución, por ser esta disposición la que regula el principio de igualdad.

En efecto, consideran los firmantes de la solicitud que la ley objeto de reproche, instituye un nuevo régimen legal para quienes accedan a la pensión de jubilación a una edad superior a los 65 años –y siempre que al cumplir esta edad hayan reunido el período mínimo de cotización exigido– que establece consecuencias distintas, en cuanto al límite máximo aplicable a las pensiones de jubilación, para situaciones supuestamente iguales, lo que vulneraría el repetido principio de igualdad.

Conforme a la regulación anterior, a los trabajadores que prolongaran su actividad laboral después de los 65 años, por cada año más trabajado se les aplicaba un porcentaje adicional del 2 por ciento a la respectiva base reguladora de la pensión, sin que la cuantía final de la misma pudiera superar el límite máximo establecido para las pensiones de jubilación.

La nueva ley, en su artículo 3.cuatro, establece que, en estos supuestos, cuando se ha alcanzado el referido límite máximo sin aplicar el porcentaje adicional del 2 por ciento, o aplicándolo sólo parcialmente, el interesado tendrá derecho, además, a la percepción anual de una cantidad cuyo importe se obtendrá aplicando al límite vigente en cada momento el porcentaje adicional no utilizado para determinar la cuantía de la pensión, sin que la suma del porcentaje más la pensión pueda superar el tope máximo de la base de cotización vigente en cada momento.

Pues bien, a juicio de esta Institución el nuevo régimen legal establecido por la disposición cuestionada no supone ninguna vulneración del artículo 14 de la Constitución Española, ya que, conforme tiene sentado el Tribunal Constitucional en el fundamento jurídico 3º de la Sentencia 70/1983, de 26 de julio:

> "… el artículo 14 de la Constitución ampara la igualdad ante la ley, pero ello no impide que a través de cambios normativos se ofrezca un tratamiento desigual a lo largo del tiempo. El principio de igualdad ante la ley no exige que todas las situaciones, con independencia del tiempo en que se originaron o en que se produjeron sus efectos, deban recibir un tratamiento igual por parte de la ley, puesto que con ello se incidiría en el círculo de competencias atribuido constitucionalmente al legislador y, en definitiva, en la natural y necesaria evolución del ordenamiento jurídico. La desigualdad de trato entre diversas situaciones derivada únicamente de un cambio normativo y producida tan solo por la diferencia de las fechas en que cada una de ellas tuvo lugar, no encierra discriminación alguna, y no es contraria al principio de igualdad ante la ley".

Dicho criterio se ha mantenido también, entre otras, en las Sentencias 103/1984, 119/1987, 128/1989 y 88/1991.

Cabe añadir asimismo que, como ha señalado el propio Tribunal Constitucional en nutrida jurisprudencia, la desigualdad no genera discriminación constitucionalmente prohibida, en cuanto que el artículo 14 de la CE "no implica la necesidad de que todos los españoles se encuentren siempre, en todo momento y ante cualquier circunstancia en condiciones de absoluta igualdad" (STC 83/1984, entre otras).

Sin perjuicio del deber de todos los poderes públicos de procurar la igualdad, el derecho fundamental que el artículo 14 de la Constitución reconoce a todos los españoles, lo es a la igualdad jurídica, esto es, a no soportar un perjuicio injustificado en razón de los criterios jurídicos por los que ha de guiarse la actuación de esos poderes públicos. Pero, tratamiento diverso, no supone discriminación ni es situación por sí misma que vulnere el artículo 14 de la Constitución, como también ha venido manteniendo reiteradamente esta Institución en aplicación de los principios jurisdiccionales citados.

SEGUNDO. Aun sin mencionarlo de forma expresa, los solicitantes de recurso aluden veladamente a la posibilidad de que los beneficios previstos en la ley cuestionada pudieran resultarles de aplicación, con carácter retroactivo, evitando de este modo las consecuencias distintas que introduce el nuevo régimen jurídico aplicable a los casos en los que se accede a la pensión de jubilación a una edad superior a los 65 años.

Pues bien, en lo que se refiere a este punto, el Tribunal Constitucional, en Sentencias 42/1986, 99/1987 y 70/1988 (entre otras), ha mantenido el criterio de que la retroactividad sólo es aplicable a los derechos consolidados, asumidos e integrados en el patrimonio del sujeto, y no a los pendientes, futuros, condicionados, ni a las expectativas de derecho.

Por otra parte, el propio Tribunal Constitucional ha declarado que la potestad legislativa no puede permanecer inerme o inactiva ante la realidad social y las transformaciones que la misma impone, so pena de consagrar la congelación del ordenamiento jurídico o la prohibición de modificarlo. Obvio es que, al hacerlo, ha de incidir por fuerza en las relaciones o situaciones jurídicas preexistentes; mas sólo se incidiría en inconstitucionalidad si aquellas modificaciones del ordenamiento jurídico

incurrieran en arbitrariedad o en cualquier otra vulneración de la Constitución (STC 99/1987, de 11 de junio).

Decreto-ley 2/2007, de 4 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se establecen medidas urgentes para la adaptación del ordenamiento urbanístico a la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo, garantías de sostenibilidad del planeamiento urbanístico e impulso a las políticas activas de vivienda y suelo en la Comunidad Autónoma de Aragón

Mediante escrito registrado en esta Institución el 4 de enero de 2008, un ciudadano solicitó la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra el Decreto-ley 2/2007 del Gobierno de Aragón, por el que se establecen medidas urgentes para la adaptación del ordenamiento urbanístico a la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo, garantías de sostenibilidad del planeamiento urbanístico e impulso a las políticas activas de vivienda y suelo en la Comunidad Autónoma de Aragón.

La petición se basa en que el uso del decreto-ley, que el solicitante dice reformó en profundidad y con detalle el articulado de la Ley aragonesa 5/1999, Urbanística, excede notoriamente las previsiones constitucionales y estatutarias, pues no existía realmente la urgencia argumentada y con su empleo se vaciaron las competencias del legislativo.

Con anterioridad el solicitante se dirigió en queja al Justicia de Aragón, que sin entrar a considerar si el uso del decreto-ley era abusivo o no, archivó la queja por considerar que la posterior ratificación por las Cortes de Aragón subsanaba el problema. Estima pues el solicitante que la disposición legislativa dictada por el ejecutivo autonómico infringe la Constitución y el Estatuto (ley orgánica estatal) por el motivo enunciado, de lo cual el Tribunal Constitucional ya ha sentado sobrada doctrina. Por tanto, dirige la solicitud al Defensor del Pueblo como, dice, último remedio que resta al ciudadano ante el abuso del gobierno regional y el desinterés de los órganos estatutarios, por si estimara posible instar la inconstitucionalidad, lo que motivó la resolución cuyos fundamentos se transcriben a continuación.

Fundamentos de la resolución

PRIMERO. La solicitud de interposición de recurso de inconstitucionalidad viene fundamentada en un único motivo, por otra parte muy relevante: Que el uso del decreto-ley en el presente supuesto, para adaptar la Ley aragonesa 5/1999, Urbanística, a la Ley estatal 8/2007, de 28 de mayo, de suelo, excede notoriamente las previsiones constitucionales y estatutarias porque no había urgencia argumentada y con su empleo se vacían las competencias del legislativo aragonés. Como motivo complementario se aduce a sensu contrario que no es cierto, como sostiene el Justicia de Aragón que la posterior ratificación por las Cortes de Aragón haya subsanado el uso abusivo denunciado. Trataremos ambos aspectos por separado.

Es preciso reparar ante todo en que el Decreto-ley 2/2007 no contiene sólo una profunda reforma de la Ley 5/1999, Urbanística, sino que, como dice su título, es dictado para promulgar "medidas urgentes para la adaptación del ordenamiento urbanístico a la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo", además de que según el mismo título contenga "garantías de sostenibilidad del planeamiento urbanístico e impulso a las políticas activas

de vivienda y suelo en la Comunidad Autónoma de Aragón". Se trataría, por tanto, de distinguir en el decreto-ley qué disposiciones tienen directamente carácter de 'legislación urgente', de aquellas que –de existir– no la tienen.

A su vez, el preámbulo del decreto-ley entra a justificar la urgencia, como es lógico; y lo hace en términos expresos y resueltos al decir (párrafo tercero): "La profundidad de los cambios que la nueva legislación estatal de suelo trata de impulsar, su entrada en vigor en los momentos iniciales de la legislatura que no permiten impulsar con suficiente rapidez las nuevas normas legales precisas para incorporarla al ordenamiento aragonés y el tremendo dinamismo del sector inmobiliario que puede impulsar prácticas tendentes a eludir el rigor de la nueva norma estatal amparándose en diferentes aspectos de su régimen transitorio, hacen que nos encontremos ante una situación extraordinaria, derivada de las profundas discordancias entre la nueva norma estatal, que resulta urgente resolver".

También invoca el preámbulo acerca de la cuestión (párrafo cuarto) "la voluntad del Gobierno [de Aragón] de avanzar de manera firme en la redacción de las nuevas Leyes de ordenación del territorio y de urbanismo, que en breve volverán a remitirse a las Cortes una vez revisados ambos textos, las exigencias de la seguridad jurídica y, de forma destacable, la necesidad de mantener el ritmo de crecimiento de la economía aragonesa… Asimismo, resulta absolutamente necesario y urgente a juicio del Gobierno, impulsar una serie de medidas legislativas que permitan dar respuesta a la perentoria demanda social de vivienda asequible…". Y finalmente (párrafo penúltimo del preámbulo): "… por ello que resulta esencial hoy día, máxime en un ámbito donde confluyen intereses tan complejos y valiosos como el urbanístico e inmobiliario y necesidades tan perentorias y relevantes para los aragoneses como el acceso a la vivienda, evitar rápidamente posibles contradicciones entre la normativa urbanística aragonesa y la estatal y arbitrar las medidas precisas para dar respuesta a la situación actual del mercado de la vivienda".

Pues bien, y más allá de la presencia de tales manifestaciones, de por sí no desdeñables, conforme a la doctrina del Tribunal Constitucional –genéricamente invocada por el solicitante–, sería preciso examinar si el contenido del decreto-ley en efecto obedece o no a los motivos expresados y, por tanto, si cabe apreciar la urgencia que el Gobierno de Aragón manifiesta. En particular, habría de buscarse en el decreto-ley, entre las disposiciones transitorias y finales, alguna o algunas que contradijeran materialmente la urgencia expresada.

Un examen somero del texto publicado revela que es reconocible la situación dada sobre la cual la actividad legislativa viene a incidir con carácter urgente, aunque la urgencia es un concepto jurídico indeterminado y, por tanto, está sujeto a valoración opinable. Asunto distinto, claro está, es el éxito que alcance el decreto-ley en la obtención de los resultados buscados. Así se detecta en disposiciones definitorias de las clases de suelo (suelo urbano no consolidado, no urbanizable y urbanizable), que las obras de urbanización comprenden las de potabilización, suministro y depuración de agua, de declarar urgentes los procedimientos administrativos de delimitación, ordenación y ejecución de los sectores de suelo urbanizable delimitado concertado, o el establecimiento de determinaciones de los instrumentos de ordenación urbanística. Ello no quiere decir que la urgencia haya de predicarse de todas y cada una de las disposiciones, pues el sistema de la Ley 5/1999, Urbanística, ha de preservarse y es lógico –y no inconstitucional– que junto al núcleo de

normas urgentes el decreto-ley contenga otras complementarias, menos urgentes o que no son en absoluto, pero sin las cuales el sistema se echaría a perder.

Otro tanto cabe decir de las modificaciones operadas sobre la Ley 24/2003, de 26 de diciembre, de Medidas urgentes de política de vivienda protegida (artículo 3 del decreto-ley) y, en fin, de las disposiciones transitorias, cuya lectura muestra directamente la pretensión de modificar inmediatamente la regulación anterior contenida en la citada ley, es decir que ciertos plazos, algunos contados en años, comiencen a correr cuanto antes.

En conclusión, esta Defensoría considera que cabe de principio apreciar la urgencia manifestada y justificada por el ejecutivo aragonés; de lo cual se deduce directamente la no apreciación de que la potestad de dictar legislación de urgencia haya sido objeto de abuso.

SEGUNDO. Entrando en detalle en la regulación sustantiva, tenemos varios grupos de materias legisladas:

- Modificaciones de la Ley 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística (artículo 2, en veintisiete apartados).
- Modificaciones de la Ley 24/2003, de 26 de diciembre, de Medidas urgentes de política de vivienda protegida (artículo 3, en tres apartados).
- Una única disposición adicional, sobre programación de sectores residenciales de suelo urbanizable concertado.

Es innegable lo extraordinario de la necesidad –apreciada por el legislador– de unas disposiciones dedicadas a definir las clases de suelo y las obras de urbanización, a declarar urgentes los procedimientos administrativos de delimitación, ordenación y ejecución de los sectores de suelo urbanizable delimitado concertado, o a establecer determinaciones de los instrumentos de ordenación urbanística. Pero difícilmente puede negarse además de la definición del deber de costear y ejecutar en plazo las obras de urbanización correspondientes a dotaciones locales [modificaciones de los artículos 14 y 18.b)], la modificación del régimen de construcciones sujetas a autorización especial (letra a) del artículo 24), del modo de establecer las condiciones para el desarrollo del suelo urbanizable delimitado (art. 30.1), y el establecimiento de virtualmente todo un régimen nuevo para esta subclase de suelo (tres nuevos apartados en el artículo 30).

Igualmente es directa la apreciación de la extraordinaria necesidad en la creación de dos nuevos apartados en el artículo 32 (contenido básico del plan general de ordenación urbana), la modificación de sus determinaciones en suelo urbano consolidado [art. 34.a)], y en suelo urbanizable no delimitado (artículo 38, nueva redacción total), así como en la documentación del plan general (art. 40) y parcial (art. 48). Lo mismo cabe decir de su régimen de aprobación definitiva, acto administrativo trascendental a todas luces (art. 42.2), de su revisión (pues se modifica el apartado segundo del artículo 72 y se crea un nuevo apartado tercero), y de los nuevos requisitos especiales para la modificación del Plan (nuevo apartado 4 al artículo 74). Y asimismo no puede sino apreciarse extraordinaria necesidad si hablamos de proyectos supramunicipales (nuevo apartado 4 en el artículo 77), causas de nulidad absoluta de los Convenios sobre planeamiento (nuevo apartado 4 al artículo 83), cumplimiento del deber legal de cesión

del aprovechamiento urbanístico mediante convenio de gestión (art. 84.2), y todo el nuevo régimen de patrimonios públicos de suelo.

Las reglas sobre aprovechamiento subjetivo correspondiente al propietario son esenciales o sustanciales a la asignación de usos del suelo, por ello es predicable la extraordinaria necesidad, que es además urgente si se trata de establecer un régimen distinto a la mayor brevedad (nuevos textos para los artículos 102 y 103); igualmente acaece con la posibilidad de que cualquier persona pueda instar ante el Ayuntamiento la declaración de incumplimiento de los plazos en el sistema de compensación y su sustitución por el de concesión de obra urbanizadora.

Finalmente, y en cuanto a las modificaciones de la Ley 24/2003, de 26 de diciembre, de Medidas urgentes de política de vivienda protegida, no es sólo que el rótulo del precepto aluda a la urgencia, sino que la extraordinaria necesidad es apreciable manifiestamente, dadas las circunstancias que en todo el país se dan acerca de esta tan importante materia.

La disposición adicional única, sobre programación de sectores residenciales de suelo urbanizable concertado, goza del carácter de extraordinaria y urgente necesidad a la vista del plazo de seis meses desde la entrada en vigor del decreto-ley, para que el consejero competente en materia de vivienda acuerde la formulación del catálogo de sectores residenciales de suelo urbanizable delimitado concertado previstos para el próximo cuatrienio.

Así, el cuerpo del decreto-ley se dicta sobre materias tales que, dadas las circunstancias existentes, es apreciable sin dificultad la extraordinaria y urgente necesidad que lleva al legislador a promulgar Derecho por esa vía.

TERCERO. Conviene no obstante reparar en algunos preceptos donde más crítica podría resultar la apreciación de falta de urgencia, es decir en las mencionadas disposiciones transitorias. En efecto, y como quedó dicho, se trata de discernir la pretensión de modificar inmediatamente la regulación anterior contenida en la citada ley, es decir que ciertos plazos comiencen a correr cuanto antes.

Pero esta pretensión es palmaria. Encontramos que ya su número no es pequeño, nueve disposiciones transitorias dedicadas a los siguientes asuntos:

La disposición transitoria primera, sobre adaptación de los instrumentos urbanísticos vigentes, pero simultáneamente aplicación inmediata de lo establecido en las disposiciones transitorias segunda, tercera, cuarta, sexta y novena.– Aquí el objetivo del legislador de urgencia es, declarando solemnemente que continuará aplicándose el planeamiento vigente en lo que no contraríe el decreto-ley y que se adaptará a éste cuando proceda su revisión, que en todo caso se apliquen las otras cinco transitorias citadas.

La disposición transitoria segunda, sobre modificaciones de los instrumentos urbanísticos vigentes.– El legislador busca aquí que a las modificaciones de planes vigentes que cuenten con aprobación inicial posterior a la entrada en vigor del decreto-ley se les aplique ipso facto lo establecido en el artículo 72, apartados 2 y 3 de la Ley 5/1999, Urbanística, en la redacción dada por el propio decreto-ley. La urgencia es por tanto de apreciación directa.

La disposición transitoria tercera, sobre el régimen de los instrumentos de ordenación urbanística en tramitación.– Consiste la normación en que los planes ya aprobados inicialmente a la entrada en vigor del decreto-ley se rijan por la normativa aplicable en el momento en que recayó tal acuerdo de aprobación inicial, pero también y sin merma por lo establecido en las disposiciones transitorias cuarta, sexta y novena. La intención es por tanto añadir reglas adicionales, inmediatamente, a las normas que eran aplicables cuando se dio la aprobación inicial, concretamente las establecidas en las otras tres transitorias citadas. Además, lo mismo se prevé para los procedimientos de adaptación o modificación que estuvieran iniciados a la entrada en vigor del decreto-ley [la expresión 'esta ley' es evidentemente una errata].

La disposición transitoria cuarta, sobre régimen transitorio del suelo urbanizable.– Consiste la norma en que tras la entrada en vigor del decreto-ley, en el suelo urbanizable no delimitado clasificado según la Ley 6/1998, del Régimen del suelo y valoraciones, y la Ley 5/1999, Urbanística, queda prohibida la aprobación de planes parciales mientras se incorpora al planeamiento general el modelo de evolución urbana y de ocupación del territorio (de los apartados tercero y cuarto del artículo 32 de la Ley 5/1999, tal y como quedan diseñados en el propio decreto-ley), si bien se añade una regla de excepción (el modelo podrá incorporarse al planeamiento general por el procedimiento de modificación) que no incide en el carácter urgente.

La disposición transitoria quinta se refiere al régimen de los proyectos supramunicipales establecido en el decreto-ley, que resulta no serles de aplicación si han sido aprobados antes de su entrada en vigor, salvo que el Gobierno de Aragón acuerde lo contrario. Viene por tanto a ser una excepción, que como tal no sólo no excluye la urgencia sino que la sostiene, en el sentido de que en ese supuesto el decreto-ley no es aplicable, o sea no es ahí retroactivo.

La disposición transitoria sexta, sobre aprovechamiento subjetivo, contiene igualmente una regla de excepción, en este caso a lo establecido en los artículos 102 y 103 de la Ley 5/1999, en la redacción dada por el decreto-ley, si a su entrada en vigor se hubieran aprobado inicialmente el proyecto de reparcelación, el proyecto expropiatorio o el proyecto de obras ordinarias de la actuación de que se trate, o si se hubiese otorgado licencia condicionada a la simultánea ejecución de la urbanización. Pero, como antes, es una excepción que viene justificada por la urgencia del resto de supuestos. Una vez más, el decreto-ley no es aplicable y no es en tales casos retroactivo.

La disposición transitoria séptima, sobre régimen transitorio de los convenios urbanísticos.– Quizá con una técnica poco apropiada pero a la postre clara, la disposición sirve para sujetar a lo establecido en el decreto-ley todos los convenios urbanísticos, salvo que hayan sido definitivamente aprobados y suscritos a su entrada en vigor. Nuevamente una excepción a la aplicación del decreto-ley, o si se quiere una regla de no retroactividad, razonable y justa en términos de seguridad jurídica.

La disposición transitoria octava, sobre constitución de los patrimonios municipales de suelo, fija con carácter inmediato un plazo de un año para la constitución del patrimonio municipal del suelo en los municipios obligados a ello, pues en otro caso se entenderá constituido por ministerio de la ley. De este modo, el decreto-ley instituye un plazo, con urgencia evidente. Lo mismo acaece con la extensión de la obligación de constituir el

patrimonio público de suelo, a los municipios que disponen de normas subsidiarias aun cuando no hayan sido adaptadas como plan general; pues si no hubiera acto municipal de constitución, el patrimonio municipal del suelo se entiende constituido *ope legis* una vez transcurran seis meses desde la entrada en vigor del decreto-ley.

Finalmente, la disposición transitoria novena dispone, para la aplicación de la reserva de suelo para vivienda protegida, que el régimen de reservas establecido en el decreto-ley se aplica inmediatamente y desde su entrada en vigor conforme a varias reglas, todas ellas a nuestro juicio sustentadas en la urgencia: Primera, la reserva de terrenos para la construcción de viviendas protegidas en suelo urbano o urbanizable, que existirá "en todo caso" cuando se vaya a revisar o modificar el planeamiento general y conforme a lo establecido en el decreto-ley; segunda, pero no en suelo urbano no consolidado, ni en suelo urbanizable con ordenación pormenorizada definitivamente aprobada a la entrada en vigor del decreto-ley, salvo revisión o modificación del planeamiento antes de su ejecución (excepción: se aplicará el régimen de reservas del decreto-ley si transcurren los plazos para el desarrollo o tres años desde su entrada en vigor y no hay reserva por causa no imputable a la Administración); tercera, en suelo urbanizable con ordenación pormenorizada no definitivamente aprobada antes de la vigencia del decreto-ley se aplicará su régimen de reservas. La disposición se completa con normas sobre los umbrales demográficos (se considerarán en el momento de la aprobación inicial) y una última excepción, para los municipios que a la entrada en vigor del decreto-ley estén obligados a hacer reservas conforme a la normativa anterior, pues continuarán estándolo, independientemente de su población, conforme al régimen que resulte de aplicación en cada caso. De todo ello se deduce que la necesidad es urgente y extraordinaria, pues la reserva de suelo para vivienda protegida es una operación cuyo objetivo es muy costoso y realizable sólo a medio plazo.

En suma, cabe razonar de modo general que si las disposiciones transitorias no vienen a excepcionar el régimen general más que en casos tasados y especiales, entonces es que lo sustantivo del decreto-ley es de aplicación inmediata a la mayor parte de los supuestos, luego la urgente necesidad es apreciada por el legislador en el núcleo de la realidad cuya regulación busca modificar. En consecuencia, no puede apreciarse falta del presupuesto que habilita al Gobierno de Aragón para legislar mediante decreto-ley.

CUARTO. El solicitante alega como motivo complementario de inconstitucionalidad, que vendría a apoyar el anterior, que el abuso de la potestad de dictar legislación de urgencia no se subsana por la posterior ratificación por las Cortes de Aragón del decreto-ley, contra lo sostenido por el Justicia de Aragón.

Ante todo es necesario dejar sentado que el Defensor del Pueblo no es una segunda instancia de recurso o impugnación de las decisiones de los comisionados autonómicos; este comisionado parlamentario y, en nuestro caso, el Justicia de Aragón, son instituciones independientes una de otra y no tienen en modo alguno relación jerárquica de ningún tipo. De hecho, las relaciones han sido determinadas por la Ley 36/1985, de 6 de noviembre, Prerrogativas y garantías de las figuras similares al Defensor del Pueblo y régimen de colaboración y coordinación entre ellas, según la cual la colaboración y coordinación entre el Defensor del Pueblo y los comisionados parlamentarios autonómicos se concertarán entre ellos mediante acuerdo, y la protección de los derechos y libertades reconocidos en el título I de la Constitución se atiene a un régimen de cooperación.

Sentado lo cual, esta Defensoría encuentra no haber lugar a entrar en la valoración del mencionado motivo complementario, alegado por el solicitante para sostener la inconstitucionalidad del decreto-ley, dado que: 1º) formalmente, la resolución del Justicia de Aragón no vincula a esta Defensoría; 2º) materialmente, tal resolución ni viciaría de inconstitucionalidad ni la subsanaría, y 3º) materialmente, y por lo expuesto en el apartado PRIMERO anterior, dado que no se aprecia inconstitucionalidad por que la potestad de dictar legislación de urgencia haya sido objeto de abuso, la posterior ratificación por las Cortes de Aragón del decreto-ley no viene a subsanar vicio alguno de inconstitucionalidad.

Ley 52/2007, de 26 de diciembre, por la que se reconocen y amplían derechos y se establecen medidas a favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la guerra civil y la dictadura

Mediante escrito que tuvo entrada en esta Institución el 28 de diciembre de 2007, la Asociación compareciente solicitó del Defensor del Pueblo la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 52/2007, de 26 de diciembre, por la que se reconocen derechos y se establecen medidas a favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la Guerra Civil y la dictadura, lo que motivó la resolución cuyos fundamentos se transcriben a continuación.

Fundamentos de la resolución

PRIMERO. La Asociación interesada solicita del Defensor del Pueblo que promueva recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 52/2007, de 26 de diciembre. En concreto cuestiona la constitucionalidad de los artículos 2º, 3º, 4º, 7º, 10º y 15º, así como la disposición adicional segunda y la disposición derogatoria de la citada ley.

SEGUNDO. Por lo que se refiere a los artículos 2º, 3º, 4º, 15º y a las disposiciones adicional segunda y derogatoria final, en el escrito de la solicitante no se indica el precepto o preceptos de la Constitución que pudieren resultar infringidos por dichas disposiciones, ni tampoco se aportan argumentos suficientes para identificar los artículos de la Constitución presuntamente vulnerados, por lo que resulta inviable la interposición de un recurso de inconstitucionalidad sin ofrecer la fundamentación que razonablemente cabe esperar cuando lo que está en juego es la depuración del ordenamiento jurídico (SSTC 13/2007, de 18 de enero, fundamento jurídico 1, y 248/2007, de 13 de diciembre, fundamento jurídico 1).

No obstante, y examinado el contenido de la ley, tampoco han podido recabarse argumentos para solicitar del Tribunal Constitucional la declaración de su inconstitucionalidad o de alguno de sus preceptos. Se puede cuestionar, como lo hace la Asociación solicitante del recurso, la eficacia o la conveniencia de las medidas previstas en la misma para alcanzar los objetivos que se propone, según su exposición de motivos, como la declaración de reparación y reconocimiento personal, el tratamiento de la retirada de símbolos o monumentos públicos o el uso al que se destine el Valle de los Caídos, pero se trata de decisiones eminentemente políticas que corresponde en exclusiva tomar a las Cortes Generales, no siendo función del Tribunal Constitucional interferir en ese margen de apreciación del legislador, ni examinar la oportunidad de tales medidas legales, para decidir si son las más adecuadas o las

mejores de las posibles (STC 238/2007, de 21 de noviembre, fundamento jurídico 4, por todas).

También se puede discrepar de la calificación de ilegítimos de los tribunales, jurados y cualesquiera órganos penales o administrativos constituidos durante la Guerra Civil para imponer condenas y sanciones de carácter personal, así como de los tribunales de Represión de la Masonería y el Comunismo; de Orden Público, y Consejos de Guerra constituidos por motivos políticos, ideológicos o de creencias religiosas y del carácter de injusto de las condenas y sanciones impuestas por éstos, como lo hace la ley en su artículo 3. Sin embargo, la consideración de los mismos como ilegítimos no puede estimarse contraria a precepto constitucional alguno. Cabe decir que en un Estado de Derecho la legitimidad del poder del Estado –que tiene su origen en la legalidad– significa que quienes ejercen un poder estatal –como el de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado– deben estar autorizados por el ordenamiento jurídico, y, además, dicho poder ha de ser ejercido conforme a la ley. En consecuencia podría entenderse, en este caso, que la declaración de ilegitimidad supone reconocer un plus de antijuridicidad respecto a la ilegalidad, y que la consecuencia de tal declaración no es otra cosa que el reconocimiento de su invalidez, como así lo anticipó el Tribunal Constitucional en el Auto 262/1990, de 18 de junio.

En cualquier caso, aun cuando se entendieran jurídicamente más correctos los términos propuestos por los solicitantes, al no tener como misión el Tribunal Constitucional, a través del recurso de inconstitucionalidad, la de depurar el lenguaje legislativo (233/1999, de 13 de diciembre fundamento jurídico 6, por todas), no cabría someter esta cuestión a su conocimiento.

Tampoco cabe efectuar reproche de inconstitucionalidad alguno a la disposición derogatoria de la Ley de 52/2007 cuestionada, sino más bien su plena conformidad con lo establecido en el punto tercero de la disposición derogatoria tercera de la Constitución Española de 1978, en cuanto, dentro de la potestad que la Constitución reconoce al legislador, expulsa expresamente del ordenamiento jurídico una serie de normas preconstitucionales: el Bando de Guerra de 28 de julio de 1936, de la Junta de Defensa Nacional, aprobado por Decreto número 79; el Bando de 31 de agosto de 1936 y, especialmente, el Decreto del general Franco, número 55, de 1 de noviembre de 1936: las Leyes de Seguridad del Estado, de 12 de julio de 1940 y 29 de marzo de 1941; de reforma del Código Penal en materia de delitos contra la seguridad del Estado; la Ley de 2 de marzo de 1943, de modificación del delito de Rebelión Militar; el Decreto-ley de 18 de abril de 1947, sobre Rebelión militar, bandidaje y terrorismo, y las Leyes 42/1971 y 44/1971 de reforma del Código de Justicia Militar; las Leyes de 9 de febrero de 1939 y la de 19 de febrero de 1942 sobre responsabilidades políticas, y la Ley de 1 de marzo de 1940, sobre represión de la masonería y el comunismo; la Ley de 30 de julio de 1959, de Orden Público, y la Ley 15/1963, creadora del Tribunal de Orden Público.

En este sentido, el propio Tribunal Constitucional ya declaró en la Sentencia 4/1981, de 2 de febrero, fundamento jurídico 1: "La peculiaridad de las leyes preconstitucionales consiste, por lo que ahora interesa, en que la Constitución es una ley superior –criterio jerárquico– y posterior –criterio temporal–. Y la coincidencia de este doble criterio da lugar –de una parte– a la inconstitucionalidad sobrevenida, y consiguiente invalidez, de las que se opongan a la Constitución, y –de otra– a su pérdida de vigencia a partir

de la misma para regular situaciones futuras, es decir, a su derogación. Esta pérdida de vigencia se encuentra expresamente preceptuada por la disposición derogatoria de dicha norma fundamental, que dice en su número 3: «Asimismo quedan derogadas cuantas disposiciones se opongan a lo establecido en esta Constitución»".

TERCERO. Se alega, por último, la vulneración del principio de igualdad de trato normativo del artículo 14 de la CE, en cuanto se aduce que la ley establece una discriminación económica de los familiares de las personas fallecidas como consecuencia o con ocasión de la pasada Guerra Civil, respecto de los familiares de las fallecidas en el período comprendido entre el 1 de enero de 1968 y 6 de octubre de 1977, en los términos arriba expuestos.

Para analizar esta alegación es preciso recordar la doctrina constitucional sobre el principio de igualdad ante la ley o en la ley, que significa (por todas, STC 49/1982, de 14 de julio, fundamento jurídico 2) "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 como fundada y razonable, de acuerdo con criterios y juicios de valor generalmente aceptados" (en el mismo sentido SSTC 49/1985, de 28 de marzo, o 39/2002, de 14 de febrero).

Esa doctrina general la matiza respecto al legislador el fundamento jurídico 1 de la STC 144/1988, de 12 de julio, cuando afirma que el principio de igualdad prohíbe a aquel "configurar los supuestos de hecho de la norma de modo tal que se dé trato distinto a personas que, desde todos los puntos de vista legítimamente adoptables, se encuentran en la misma situación o, dicho de otro modo, impidiendo que se otorgue relevancia jurídica a circunstancias que, o bien no pueden ser jamás tomadas en consideración por prohibirlo así expresamente la propia Constitución, o bien no guardan relación alguna con el sentido de la regulación que, al incluirlas, incurre en arbitrariedad y es por eso discriminatoria" (en el mismo sentido, SSTC 96/1997, de 19 de mayo, fundamento jurídico 4, y 181/2000, de 29 de junio, fundamento jurídico 10, entre otras muchas).

A la vista de esta doctrina, no puede considerarse arbitrario o injustificado el tratamiento que efectúa el artículo 10 de la Ley de las personas fallecidas en defensa de la democracia entre el 1 de enero de 1968, hasta el 6 de octubre 1977 (fecha a la que alcanzan los efectos de la Ley 46/1977, de 15 de octubre, de Amnistía) y del derecho de sus beneficiarios a obtener la indemnización que allí se establece, por cuanto dicho grupo de personas no había obtenido hasta la aprobación de la ley cuya impugnación se pretende, ningún reconocimiento expreso de su contribución a la defensa y reivindicación de las libertades y derechos democráticos, ni reparación económica alguna en favor de sus causahabientes, reparación que sí habían obtenido las viudas, y demás familiares de los españoles fallecidos como consecuencia o con ocasión de la Guerra Civil, en la Ley 5/1979, de 18 de septiembre, así como los familiares de las víctimas del terrorismo fallecidas en circunstancias semejantes a las primeras y a quienes se les reconoció en la Ley 32/1999, de 8 de octubre, de Solidaridad con las víctimas del terrorismo, su contribución a favor de los valores de la convivencia, la tolerancia y la libertad, y a aquellos familiares de éstos el derecho a obtener una indemnización por actos o hechos acaecidos a partir de dicha fecha de 1 de enero de 1968.

Ley 10/2007, de 26 de noviembre, del Parlamento de Andalucía, de Protección del Origen y la Calidad de los Vinos de Andalucía

Mediante la presentación de un escrito que tuvo su entrada en esta Institución el día 23 de enero de 2008, una asociación de ámbito nacional, defensora de las marcas, solicitó del Defensor del Pueblo la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 11, párrafo 5, de la Ley 10/2007, de 26 de noviembre, de Protección del origen de la calidad de los vinos de Andalucía, lo que motivó la resolución cuyos fundamentos se transcriben a continuación.

Fundamentos de la resolución

PRIMERO. Se alega que el párrafo 5 del artículo 11 de la Ley 10/2007, de 26 de noviembre, implica una alteración competencial al incidir su regulación en materia de marcas, cuya competencia tiene reservada el Estado, correspondiendo a la Comunidad Autónoma de Andalucía las competencias ejecutivas.

En primer término, no queda claro que el régimen jurídico que se dispone en la norma pueda suponer una infracción del artículo 149.1.9 de la Constitución Española, toda vez que la ley andaluza no establece un sistema distinto del común para las marcas, sino que se limita a exigir una autorización administrativa en unos supuestos muy concretos para el uso simultáneo de las marcas en Andalucía, en cuanto pueden tener incidencias en los vinos con denominación geográfica protegida.

A mayor abundamiento, la Ley 24/2003, de 10 de julio, de la Viña y el Vino del Estado declara en su artículo 17 que los nombre geográficos protegidos y, en especial, las denominaciones de origen son bienes de dominio público, cuya titularidad corresponde a las comunidades autónomas o al Estado cuando comprende más de una comunidad, por lo que la norma cuya inconstitucionalidad se pretende regula en función de dicha competencia unas garantías de los bienes de que es titular.

En cualquier caso, en supuestos como el presente en que la eventual tacha de inconstitucionalidad se circunscribe a la invasión de competencias del Estado por parte de una comunidad autónoma, la institución del Defensor del Pueblo tiene como criterio no intervenir haciendo uso de su legitimación para interponer recurso de inconstitucionalidad –a no ser que la cuestión afecte de modo directo al ejercicio de algunos derechos o libertades fundamentales que contiene el título I de la Constitución Española–, ya que, de acuerdo con la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, para la defensa de sus propias competencias están legitimados el Presidente del Gobierno, cincuenta diputados o cincuenta senadores.

SEGUNDO. En cuanto al fondo de la cuestión se plantea la vulneración del artículo 33 de la Constitución Española al estimar los solicitantes de interposición de recurso que la norma en cuestión implica la privación del derecho de propiedad sobre la marca sin causa justificada de utilidad pública o interés social, sin respetar además la debida proporcionalidad entre la finalidad perseguida y la medida adoptada.

Respecto a esta afirmación hay que señalar que de la lectura del citado precepto no se deduce la privación del derecho de propiedad de la marca, en el sentido alegado, sino que se impone una posible limitación al uso simultáneo de la misma cuando ésta se emplea para vinos con nombre geográfico protegido, con la finalidad de garantizar lo que

se considera un bien de dominio público. Es más, esta limitación no alcanza al nombre comercial o a la razón social.

En relación al contenido del derecho de propiedad el Tribunal Constitucional resume en la Sentencia 112/2006 la doctrina sentada respecto al mismo, en los siguientes términos:

> "Por lo que respecta a la alegada lesión del artículo 33 CE, con evidente referencia al derecho a la propiedad privada, conviene que recordemos aquí la más reciente y completa síntesis que sobre el mismo se ha efectuado en la jurisprudencia de este Tribunal, contenida en el fundamento jurídico 5 de la STC 204/2004, de 18 de noviembre, en donde se nos recuerda que dicho derecho, que mediante el Protocolo adicional primero de 20 de marzo de 1952 se incorporó al catálogo del Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, está reconocido en el artículo 33 de nuestra Constitución. En su doble dimensión, como institución y como derecho individual, ha experimentado una extraordinaria y profunda transformación en el último siglo que, como este Tribunal ya puso de manifiesto, «impide considerarlo hoy como una figura jurídica reconducible exclusivamente al tipo extremo descrito en el artículo 348 del Código Civil», habiéndose producido, por el contrario, «una extraordinaria diversificación de la institución dominical en una pluralidad de figuras o situaciones jurídicas reguladas con un significado y alcance diverso. De ahí que se venga reconociendo con general aceptación doctrinal y jurisprudencial la flexibilidad o plasticidad actual del dominio, que se manifiesta en la existencia de diferentes tipos de propiedades dotadas de estatutos jurídicos diversos» (STC 37/1987, de 26 de marzo, fundamento 2). En efecto, el derecho constitucional a la propiedad privada puede recaer en la actualidad, y por lo que aquí interesa, como se infiere de la interpretación conjunta de los apartados 1 y 3 del artículo 33 de la Constitución Española, tanto sobre bienes como sobre derecho, en el caso que nos ocupa los de retransmisión televisiva.
>
> Al derecho de la propiedad privada le es aplicable la garantía del necesario respeto a su contenido esencial, en virtud de lo dispuesto en el artículo 53.1 de la CE. A este propósito es oportuno recordar sucintamente que sobre el concepto del contenido esencial de los derechos, a que se refiere el mencionado artículo 53.1 de la CE, este Tribunal tiene declarado que la determinación del contenido esencial de cualquier tipo de derecho subjetivo y, por tanto, también de los derechos fundamentales de la persona, viene marcada en cada caso por el elenco de «facultades o posibilidades de actuación necesarias para que el derecho sea recognoscible como perteneciente al tipo descrito y sin las cuales deja de pertenecer a este tipo y tiene que pasar a quedar comprendido en otro, desnaturalizándose, por decirlo así. Todo ello referido al momento histórico de que en cada caso se trata y a las condiciones inherentes a las sociedades democráticas cuando se trate de derechos constitucionales». Determinación que, desde otro ángulo metodológico, no contradictorio ni incompatible con aquel, ha sido expresada también por este Tribunal como «aquella parte del contenido del derecho que es absolutamente necesaria para que los intereses jurídicamente protegibles, que dan vida al derecho, resulten real, concreta y efectivamente protegidos. De este modo, se rebasa o se desconoce el contenido esencial cuando el derecho queda sometido a limitaciones que lo hacen impracticable, lo dificultan más allá de lo razonable o lo despojan de la necesaria protección (STC 11/1981, de 8 de abril, fundamento 10)" (STC 37/1987, de 26 de marzo fundamento 2).

A partir de esta doctrina general sobre el contenido esencial de los derechos constitucionales, proyectándola sobre el derecho a la propiedad privada, este Tribunal tiene declarado, poniendo en estrecha conexión los tres apartados del artículo 33 de la CE, que revelan la naturaleza del derecho en su formulación constitucional, "que la Constitución reconoce un derecho a la propiedad privada que se configura y protege,

ciertamente, como un haz de facultades individuales sobre las cosas, pero también y al mismo tiempo, como un conjunto de derechos y obligaciones establecidos, de acuerdo con las leyes, en atención a valores o intereses de la comunidad, es decir, a la finalidad o utilidad social que cada categoría de bienes objeto de dominio está llamada a cumplir. Por ello, la fijación del contenido esencial de la propiedad privada no puede hacerse desde la exclusiva consideración subjetiva del derecho o de los intereses individuales que a éste subyacen, sino que debe incluir igualmente la necesaria referencia a la función social, entendida no como mero límite externo a su definición o ejercicio, sino como parte integrante del derecho mismo. Utilidad individual y función social definen, por tanto, inescindiblemente el contenido del derecho de propiedad sobre cada categoría o tipo de bienes" (SSTC 37/1987, de 26 de marzo, fundamento jurídico 2, o 204/2004, de 18 de noviembre, fundamento jurídico 5, entre otras).

Esa misma jurisprudencia ha destacado que corresponde al legislador delimitar el contenido del derecho de propiedad en relación con cada tipo de bienes, respetando siempre el contenido esencial del derecho, entendido como recognoscibilidad de cada derecho dominical en el momento histórico de que se trate y como practicabilidad o posibilidad efectiva de realización del derecho, sin que las limitaciones y deberes que se impongan al propietario deban ir más allá de lo razonable. Incumbe, pues, al legislador, con los límites señalados, la competencia para delimitar el contenido de los derechos dominicales, lo que no supone, claro está, una absoluta libertad en dicha delimitación que le permita «anular la utilidad meramente individual del derecho» o, lo que es lo mismo, el límite lo encontrará, a efectos de la aplicación del artículo 33.3 de la CE, en el contenido esencial, esto es, en no sobrepasar «las barreras más allá de las cuales el derecho dominical y las facultades de disponibilidad que supone resulte recognoscible en cada momento histórico y en la posibilidad efectiva de realizar el derecho» [STC 170/1989, de 19 de octubre, fundamento jurídico 8.b)].

A este respecto ha de recordarse también que este Tribunal se ha referido ya en más de una ocasión al concepto de expropiación o privación forzosa que se halla implícito en el artículo 33.3 de la CE, declarando en esencia, y por lo que aquí interesa, que debe entenderse por tal la privación singular de la propiedad privada o de derechos o intereses patrimoniales legítimos acordada imperativamente por los poderes públicos por causa justificada de utilidad pública o interés social. De ahí que sea necesario, para que se aplique la garantía del artículo 33.3 de la CE, que concurra el dato de la privación singular característica de toda expropiación, es decir, la sustracción o ablación de un derecho o interés legítimo impuesto a uno o varios sujetos, siendo distintas de esta privación singular las medidas legales de delimitación o regulación general del contenido del derecho. Es obvio que la delimitación legal del contenido de los derechos patrimoniales o la introducción de nuevas limitaciones no pueden desconocer su contenido esencial, pues en tal caso no cabría hablar de una regulación general del derecho, sino de una privación o supresión del mismo que, aun cuando predicada por la norma de manera generalizada, se traduciría en un despojo de situaciones jurídicas individualizadas, no tolerado por la norma constitucional, salvo que medie la indemnización correspondiente (STC 227/1988, de 29 de noviembre, fundamento jurídico 11).

Aplicando esta doctrina al artículo 4 de la Ley 21/1997, se constata que el precepto impugnado realiza una operación admitida por nuestra jurisprudencia que consiste en

determinar el contenido del derecho de propiedad de los derechos de retransmisión de determinados acontecimientos y competiciones deportivas por su interés público, de modo que el legislador establece, como ya hemos dicho que puede hacer, una regulación distinta de la propiedad atendiendo a la naturaleza propia de los bienes y las características propias de éstos, operación que no puede considerarse contraria al artículo 33 CE (fundamento jurídico 10).

En esta misma línea el Tribunal Constitucional ha afirmado que la progresiva incorporación de finalidades sociales relacionadas con el uso o aprovechamiento de los distintos tipos de bienes ha producido una diversificación de la institución dominical en una pluralidad de figuras o situaciones jurídicas reguladas con un significado y alcance diversos, reconociéndose la existencia de diferentes clases de propiedades dotadas de distintos estatutos jurídicos de acuerdo con la naturaleza de los bienes sobre los que cada derecho de propiedad recae (STC 37/1987).

En el presente caso, dentro de las opciones constitucionalmente posibles, se ha delimitado el contenido de un aspecto del derecho de propiedad, ciertamente reconocido como un haz de facultades sobre los bienes, pero también como un conjunto de deberes y obligaciones establecidos por las leyes, en atención a valores e intereses de la colectividad. Por lo que no se puede considerar que se produzca la privación del derecho de propiedad en los términos alegados.

TERCERO. Se considera que la prohibición de uso simultáneo de la marca vulnera el derecho a la libertad de empresa recogido en el artículo 38 de la Constitución Española.

Efectivamente, el artículo 38 de la Constitución Española reconoce la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado, que los poderes públicos están llamados a garantizar. Pero ello no significa que esta libertad no pueda ser acotada negativamente y así lo ha entendido el Tribunal Constitucional que ha precisado que dicho artículo no reconoce el derecho a acometer cualquier empresa, sino sólo "el de iniciar y sostener en libertad la actividad empresarial, cuyo ejercicio está disciplinado por normas de muy distinto orden" (STC 83/1984, fundamento jurídico 3º). Esta libertad de empresa no se reconoce con carácter absoluto, sino que está sujeta a las normas del mercado y así lo reconoce la STC 225/1993:

> "Actividad empresarial que, por fundamentarse en una libertad constitucionalmente garantizada, ha de ejercerse en condiciones de igualdad pero también, de otra parte, con plena sujeción a la normativa sobre ordenación del mercado y de la actividad económica general" (fundamento jurídico 3º).

Un aspecto de su carácter limitado viene dado, porque la libertad de empresa debe respetar y convivir con los diversos derechos de carácter socioeconómico que la Constitución reconoce. La libertad de empresa no es ilimitada, sino que debe interpretarse de acuerdo con los límites que constitucionalmente le han sido impuestos (STC 147/1986), así como el respeto a los demás bienes protegidos por la Constitución Española, según ha señalado el propio Tribunal Constitucional, entre otras, en Sentencia 37/1987:

> "Alegan asimismo los recurrentes la violación que la libertad de empresa reconocida en el artículo 38 de la Constitución, que se imputa a los artículos 2, 18.2, 18.5, 25 y 26 de la Ley de Reforma Agraria del Parlamento de Andalucía. Para ello parten también aquí, como en posiciones anteriores, de una concepción abstracta y virtualmente ilimitada de este

derecho constitucional que pretenden deducible del citado artículo 38 y la confrontan con la interpretación que, a su entender ha de darse a lo que establecen los referidos preceptos de la ley impugnada.

El artículo 38 de la Constitución dispone que los poderes públicos garantizan el ejercicio de la libre empresa –al tiempo que la defensa de la productividad, que a su vez puede suponer un límite a aquélla– de acuerdo con las exigencias que la economía general, entre las que hay que incluir las que pueden imponerse en virtud de determinados bienes o principios constitucionalmente protegidos (a alguno de los cuales ya nos hemos referido con anterioridad, arts. 40, 128.1 y 130.1) y, en su caso, de la planificación" (fundamento jurídico 5).

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 el mismo, y sujeta a reglas y autorizaciones sin merma de la constitucionalidad de dichas reglas y así lo ha entendido el Tribunal Constitucional cuando dice: "La vigencia de la libertad de empresa no resulta constitucionalmente resquebrajada por el hecho de las limitaciones derivadas de las reglas que disciplinan, proporcionada y razonablemente el mercado". (STC 127/1994.)

En consecuencia desde la perspectiva constitucional (STC 225/1993) la libertad de empresa no ampara en sus contenidos un derecho incondicionado a la libre instalación de cualquier establecimiento comercial en cualquier espacio y sin sometimiento alguno al cumplimiento de requisitos y condiciones, precisamente la admisión constitucional de estas limitaciones y reglas es la que lleva a concluir que el artículo 11, apartado 5, de la Ley 10/2007, de 26 de noviembre, de Protección del origen de la calidad de los vinos de Andalucía, tiene cabida dentro del artículo 38 de la Constitución Española.

CUARTO. Se alega la infracción del principio de igualdad constitucional al limitarse el uso simultáneo de la marca en el ámbito territorial de Andalucía, circunstancia no establecida 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).

En base a la organización del Estado y, en concreto, a la estructura compuesta por las comunidades autónomas, éstas pueden hacer uso de su competencia legislativa con la consiguiente distinta posición jurídica que ello puede conllevar para los ciudadanos residentes en cada una de ellas, sin que ello suponga una infracción de los artículos 1, 14 y 139 de la Constitución Española, ya que estos preceptos no exigen un tratamiento jurídico uniforme de los derechos y deberes de los ciudadanos en todo tipo de materias y en todo el territorio del Estado (STC 37/1987).

Esta doctrina referida al ámbito de la libertad de empresa ha sido abordada por el Tribunal Constitucional, entre otras, en la Sentencia 225/1993, cuyo fundamento jurídico 5º, dice:

> "A) En primer lugar, no es ocioso recordar que si el Estado que configura nuestra Constitución posee una estructura interna plural o compuesta desde el punto de vista de su organización territorial (STC 1/1982), el presupuesto de un único orden económico y de un mercado nacional no excluye la existencia de la diversidad jurídica que resulta del ejercicio por los órganos autonómicos de competencias normativas sobre un sector económico, cuando éstas han sido asumidas en el estatuto de una Comunidad Autónoma; como así ocurre respecto a la materia de comercio interior en el Estatuto de la Comunitat Valenciana. Por lo que no basta alegar la simple existencia de una divergencia jurídica sobre la regulación del comercio interior en una determinada comunidad autónoma para fundamentar, sin ulterior análisis, la posible inconstitucionalidad de los preceptos autonómicos impugnados. Ciertamente, la existencia de esa divergencia jurídica sólo podrá ser establecida tras un examen razonado del contenido y fines de la normativa autonómica; pero admitida dicha divergencia en la regulación de una materia, será preciso, además, entrar a enjuiciar en cada caso su legitimidad constitucional, apreciando si dicha normativa resulta «proporcionada al objeto legítimo que se persigue, de manera que las diferencias y peculiaridades en ella previstas resultan adecuadas y justificadas por su fin y, por último, que quede en todo caso a salvo la igualdad básica de todos los españoles» (STC 88/1986, fundamento jurídico 6º).

En la Sentencia 66/1991, fundamento jurídico 2, el Tribunal Constitucional va más allá al declarar:

> "… no toda medida que incida en la libre circulación de bienes –y personas– por el territorio nacional es necesariamente contraria al artículo 139.2 de la Constitución sino que únicamente lo será cuando persiga de forma intencionada la finalidad de obstaculizar la libre circulación o genere consecuencias objetivas que impliquen el surgimiento de obstáculos que no guarden relación y sean desproporcionados respecto del fin constitucionalmente lícito que pretenda la medida adoptada [STC 3/1981, fundamento jurídico 2º]. Asimismo, hemos precisado que las regulaciones autonómicas que –como la de la Administración de Castilla y León, al disponer la prohibición que se impugna en este proceso– prevengan la intervención de los poderes públicos en el ámbito económico, introduciendo un régimen diverso del o de los existentes en el resto de la nación es admisible con tal de que dentro del ámbito competencial respectivo, «resulte proporcionada al objeto legítimo que se persigue, de manera que las diferencias y peculiaridades en ellas previstas resulten adecuadas y justificadas por su fin [STC 88/1986, fundamento jurídico 6º]». Y, en fin, desde sus primeras resoluciones [STC 26/1981, fundamento jurídico 15], ha venido a decir el Tribunal que, no siendo los derechos que la Constitución reconoce garantías absolutas, las restricciones a que puedan quedar sometidos son tolerables siempre que sean proporcionadas, de modo que, por adecuadas, contribuyan a la consecución del fin constitucionalmente legítimo al que propendan y, por indispensables, hayan de ser inevitablemente preferidas a otras que pudieran suponer para la esfera de libertad protegida, un sacrificio menor".

Por consiguiente, tampoco en este punto se puede considerar que el citado apartado 5 del artículo 11 infrinja la Constitución Española, toda vez que pretende evitar perjuicios a los vinos con nombre protegido.

Ley 22/2007, de 18 de diciembre, del Parlamento de Andalucía, de Farmacia de Andalucía

Mediante escrito, que tuvo entrada en esta Institución el 9 de enero de 2008, una asociación de farmacéuticos de Andalucía solicitó del Defensor del Pueblo la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra aquellos preceptos de la Ley 22/2007, de 18 de diciembre, de Farmacia de Andalucía que no se adecuen al marco constitucional, alegando que varios de sus preceptos invaden la competencia del Estado sobre materias que están reguladas en el artículo 149.1 de la Constitución Española, relativas a la igualdad de todos los españoles (artículo 149.1.1.ª), a la legislación mercantil y penal (artículo 149.1.6.ª), a la legislación laboral (artículo 149.1.7.ª), a la legislación civil (artículo 149.1.8.ª), a la legislación sobre productos farmacéuticos (artículo 149.1.16.ª), y a las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas (artículo 149.1.18.ª), lo que motivó la resolución cuyos fundamentos se transcriben a continuación.

Fundamentos de la resolución

PRIMERO. En la solicitud recibida se cuestiona, básicamente, la capacidad legislativa de la Comunidad Autónoma de Andalucía para regular materias cuya competencia exclusiva corresponde, en el criterio del solicitante, al Estado, en virtud de lo dispuesto en diferentes apartados del artículo 149.1 de la Constitución Española.

En relación con ello, cabe recordar, a modo preliminar y antes de examinar la argumentación expuesta, que es criterio reiteradamente mantenido por esta Institución que el ejercicio de la legitimación que el Defensor del Pueblo tiene conferida para interponer el recurso de inconstitucionalidad, encuentra su campo de aplicación más idóneo en el ámbito de los derechos y libertades reconocidos en el título I de la Constitución, cuya defensa y garantía le encomienda expresamente el artículo 54 de la misma. En cambio, cuando los problemas de constitucionalidad puestos en litigio no se refieren al orden sustantivo de los derechos fundamentales y libertades públicas, sino que atañen a la distribución de competencias entre los diversos titulares del poder territorial del Estado, parece más conveniente que sean precisamente los titulares de las competencias eventualmente sustraídas quienes, en el ejercicio de su respectiva legitimación, lleven a cabo las acciones que estimen oportunas.

A ello debe añadirse que es asimismo criterio de esta Institución no ejercer la citada potestad que tiene constitucionalmente conferida cuando ya lo han hecho 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 recursos de inconstitucionalidad y de amparo, y ha concurrido la referida circunstancia. En todos estos casos, fueron denegadas las solicitudes por haberse interpuesto recurso de inconstitucionalidad por alguno de los legitimados para ello, es decir, por el Presidente del Gobierno, por cincuenta diputados o cincuenta senadores, o por los órganos colegiados ejecutivos o las Asambleas de las comunidades autónomas.

Sentado lo anterior, y entrando, no obstante, en el análisis de la argumentación contenida en la solicitud que se analiza, será menester recordar que el artículo 55 del Estatuto de Autonomía para Andalucía reconoce, en su apartado 1, la competencia exclusiva de la comunidad en materia de ordenación farmacéutica (sin perjuicio de lo establecido en el artículo 149.1.16.ª), y, en su apartado 3, regula la ejecución de la

legislación estatal en materia de productos farmacéuticos. Este mismo estatuto, en sus artículos 13.21 y 20.1, asigna competencia exclusiva a dicha comunidad en materia de sanidad e higiene.

Por su parte, la Ley 29/2006, de 26 de julio, de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios, recoge los criterios básicos de ordenación del sector farmacéutico, tanto en lo que se refiere a establecimientos farmacéuticos como al uso racional de los medicamentos, encomendando a las diferentes administraciones del Sistema Nacional de Salud, con competencias en la materia, la ordenación de las oficinas de farmacia, servicios farmacéuticos y prestaciones farmacéuticas.

En este contexto, y teniendo presente que, en la solicitud de recurso, son constantes las referencias a las competencias exclusivas del Estado y a su desbordamiento por la ley reprochada, sin que se concreten las razones que sustentan tal afirmación, resulta preciso, en primer término –y para su proyección al resto de apartados de la presente resolución–, proceder a analizar, a la luz de la doctrina del Tribunal Constitucional, el contenido y alcance de las normas básicas, para, posteriormente, poder emitir un pronunciamiento en torno a las presuntas vulneraciones alegadas por el solicitante.

En relación con ello, puede traerse a colación la doctrina constitucional que seguidamente se reproduce:

> "Lo que la Constitución persigue al conferir a los órganos generales del Estado la competencia exclusiva para establecer las bases de la ordenación de una materia determinada es que tales bases tengan una regulación normativa uniforme y de vigencia en toda la nación, lo cual asegura, en aras de intereses generales superiores a los de cada comunidad autónoma, un común denominador normativo, a partir del cual cada comunidad, en defensa del propio interés general, podrá establecer las titularidades que le convengan dentro del marco de competencias que la Constitución y su estatuto le hayan atribuido sobre aquella misma materia" (Sentencias 1/1982, de 28 de enero, fundamento jurídico 1º, y 44/1982, de 8 de julio, fundamento jurídico 2º, entre otras).

En esta misma línea, el mencionado Tribunal ha señalado:

> "… la determinación general de los mencionados requisitos y condiciones de los centros, servicios, actividades y establecimientos sanitarios, debía entenderse como una competencia de fijación de bases, que es, por tanto, en virtud del mandato del artículo 149.1.16.ª de la Constitución de titularidad estatal «en cuanto trata de establecer características comunes en los centros, servicios y actividades de dichos centros» […] tales requisitos y competencias debían considerarse siempre como mínimos y que, por consiguiente, por encima de ellos, cada comunidad autónoma que posea competencia en materia sanitaria…, puede establecer medidas de desarrollo legislativo y puede añadir a los requisitos mínimos determinados con carácter general por el Estado, otros que entienda oportunos o especialmente adecuados" (STC 109/2003, de 5 de junio, fundamento jurídico 3º).

En un sentido similar, y también acerca del contenido y alcance de las normas básicas, el referido Tribunal ha declarado que la legislación básica ha de establecer "el marco de una política global" (STC 64/1982, de 4 de noviembre, fundamento jurídico 4º) o los "elementos normativos uniformes o de denominador común", pero "nunca la fijación de bases… debe llegar a tal grado de desarrollo que dejen vacías de contenido las correspondientes competencias de las comunidades autónomas" (STC 32/1983, de 28 de abril, fundamento jurídico 2º); que en las "bases" las decisiones esenciales "corresponden

al legislador estatal, sin perjuicio de que las competencias concretas en que se articulen dichas decisiones puedan, sin desfigurar su identidad de conjunto, ser moduladas o ampliadas en virtud de las competencias de la comunidad autónoma" (STC 137/1986, de 6 de noviembre, fundamento jurídico 4º), y que la función propia de la legislación básica es la de delimitar el campo legislativo autonómico, lo que no supone exclusión o vaciamiento de sus competencias estatutariamente asumidas (STC 99/1987, de 10 de junio, fundamento jurídico 2º).

Desde esta perspectiva, y una vez expuesto el criterio del Tribunal Constitucional en torno al contenido y límites de las normas básicas, se procede seguidamente a analizar los diferentes reproches de presunta inconstitucionalidad de la Ley 22/2007, de 18 de diciembre, formulados por el solicitante.

SEGUNDO. Alega el solicitante, en primer término y de forma genérica, que varios preceptos de la Ley 22/2007, de 18 de diciembre, invaden competencias exclusivas del Estado sobre materias reguladas en diferentes apartados del artículo 149.1 de la Constitución, si bien no razona los motivos que le llevan a sostener la presunta vulneración de este precepto, lo que impediría entrar a considerar dicha posibilidad.

A lo anteriormente expuesto, cabe añadir que el Tribunal Constitucional tiene jurisprudencialmente sentado lo siguiente:

> "Hay que comenzar rechazando las afirmaciones generales […] para concluir, sin más razonamiento, que la ley es inconstitucional. El juicio sobre el alcance de las bases tiene una naturaleza eminentemente jurídica, lo que impide descalificaciones globales imprecisas, exigiendo, por el contrario, la fundamentación concreta de por qué en cada caso se debe entender vulnerado el bloque de la constitucionalidad" (STC 132/1989, de 18 de julio, fundamento jurídico 23º).

Por otra parte cabe recordar que, en el supuesto de que el solicitante quiera referirse al artículo 139.1 del texto constitucional –lo que no precisa– cuando señala que las personas residentes en Andalucía se encuentran en una posición de desigualdad a la del resto de los españoles, el Tribunal Constitucional ha establecido reiteradamente, respecto al principio de igualdad de derechos y obligaciones de todos los españoles en cualquier punto del territorio nacional, la siguiente doctrina:

> "… no puede ser entendido en modo alguno como una rigurosa y monolítica uniformidad del ordenamiento de lo que resulta que, en igualdad de circunstancias, en cualquier parte del territorio nacional se tienen los mismos derechos y obligaciones. Ello no ha sido nunca así entre nosotros en el ámbito del derecho privado y, con la reserva ya antes señalada respecto de la igualdad de las condiciones básicas de ejercicio de los derechos y libertades, no es ahora resueltamente así en ningún ámbito, puesto que la potestad legislativa de que las comunidades autónomas gozan potencialmente da a nuestro ordenamiento una estructura compuesta, por obra de la cual puede ser distinta la posición jurídica de los ciudadanos en las distintas partes del territorio nacional" (STC 37/1981, de 16 de noviembre, fundamento jurídico 2º).

La falta de equivalencia entre el principio de igualdad de derechos y obligaciones de todos los españoles y la uniformidad del ordenamiento jurídico nos lleva a examinar si estamos ante un supuesto al que pueda ser de aplicación el artículo 149.1.1.ª de la Constitución. Pues bien, para ello es preciso recordar que, conforme a la disposición final primera de la Ley 29/2006, de 26 de julio, de Garantías y uso racional de los medicamentos

y productos sanitarios, la regulación que establece el artículo 84 de la misma (oficinas de farmacia) tiene el carácter de norma básica, tanto a los efectos del artículo 149.1.16.ª como a los del artículo 149.1.1.ª de la Constitución, respecto de las condiciones que garantizan la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales.

El examen del artículo 84 de la Ley 29/2006, de 26 de julio, no permite constatar que el legislador andaluz haya dejado de acomodarse a lo previsto en este precepto, de modo que habrá de concluirse afirmando la inexistencia de fundamentos jurídicos suficientes en los que apoyar la inconstitucionalidad del precepto cuestionado, por la presunta vulneración del número 1 del artículo 139 del texto constitucional.

TERCERO. Se refiere en segundo lugar el solicitante al artículo 2.g) de la ley cuestionada, cuyo tenor literal es el siguiente:

> "A los efectos de la presente ley se entiende por farmacéutico cotitular: el farmacéutico copropietario de una oficina de farmacia, con un porcentaje de participación no inferior a un 20 por ciento del valor total de la misma, que responde solidariamente del cumplimiento de las obligaciones que se exigen en la presente ley".
>
> Respecto del precepto transcrito, el solicitante se limita a señalar que su contenido entra en contradicción con la legislación civil, con el principio constitucional de presunción de inocencia y con el principio de responsabilidad previsto en el artículo 130 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
>
> No obstante, dada su íntima relación, este precepto debe ser considerado conjuntamente, tal y como expone el solicitante, con el artículo 40.1.a), inciso primero del último párrafo, de la ley cuestionada, conforme al cual:
>
> "Si la inhabilitación profesional o la suspensión definitiva de funciones se hubiera producido en el ejercicio profesional en la oficina de farmacia, las autorizaciones caducarán aunque existan cotitulares".

Aun cuando el solicitante no lo precisa suficientemente cabe entender que la referencia que hace a los principios de presunción de inocencia y de responsabilidad guardan conexión con lo establecido en el artículo 40.1.a), inciso primero, pues parece subyacer en su exposición que la inhabilitación profesional de un cotitular se produce por sentencia firme, en virtud de un proceso judicial, y que no cabe la extensión de las causas sancionadoras de un sujeto a otro, salvo que así lo declare también el órgano judicial.

En todo caso y teniendo presente, por un lado, que en la solicitud no se razonan los motivos que llevan a sostener la presunta vulneración de estos preceptos –lo que impediría entrar a considerar la misma– y, por otro, que se ha interpuesto, como ya se ha indicado, recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 40.1.a), inciso primero del último párrafo, no procedería que esta Institución entrase a realizar consideraciones acerca de la compatibilidad, o no, del citado artículo con el texto constitucional. Ello con independencia de que, por lo que atañe a la referencia del solicitante a la legislación civil, resulte pertinente efectuar una remisión a lo expuesto en el fundamento décimo de la presente resolución.

CUARTO. El reproche de presunta inconstitucionalidad se extiende también, según el solicitante, al artículo 2.m) de la Ley 22/2007, de 18 de diciembre, que seguidamente se reproduce:

> "A los efectos de la presente ley se entiende por medicamentos estratégicos: los medicamentos huérfanos, medicamentos esenciales, medicamentos genéricos, así como aquellos otros que por diversas circunstancias así se consideren por necesidades del Sistema Sanitario Público de Andalucía".

Según el solicitante, la reseñada definición de "medicamento estratégico" invade competencias exclusivas del Estado, ejercitadas a través de la Ley 29/2006, de 26 de julio, de Garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios, sin especificar, una vez más, el precepto constitucional presuntamente vulnerado.

Cabe entender que el reclamante se refiere al artículo 149.1.16.ª de la Constitución Española, según el cual corresponde en exclusiva al Estado la "legislación sobre productos farmacéuticos", título competencial en el que se encuadran no pocos preceptos de la citada Ley 29/2006, de 26 de julio.

De ser ello así, conviene recordar, en primer término, que la citada ley establece, en el capítulo I del título II, los medicamentos legalmente reconocidos y sus definiciones, con mención expresa de los medicamentos especiales y genéricos. Por su parte, el Reglamento (CE) 141/2000, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 1999, sobre medicamentos huérfanos, determina, en su artículo 3, los criterios que deben presidir la declaración de un medicamento como huérfano.

Pues bien, del tenor literal del artículo 2.m) de la ley cuestionada no se desprende, en el criterio de esta Institución, que el legislador autonómico haya vulnerado la competencia estatal de "legislación sobre productos farmacéuticos", ya que se limita a enumerar medicamentos reconocidos en la Ley 29/2006, de 26 de julio, sin efectuar innovación normativa alguna al respecto, y a agruparlos, a efectos meramente instrumentales, bajo la denominación de medicamentos estratégicos.

No se trata, por tanto, y como parece desprenderse de la solicitud de recurso, del reconocimiento de una nueva categoría de medicamentos, cuya competencia corresponde en exclusiva al Estado, sino simplemente de una mera clasificación formal de los ya reconocidos y definidos por el legislador estatal, que no se ven alterados, en modo alguno, en su esencia y definición.

En consecuencia, es menester concluir que no existe fundamento para sostener que el artículo 3.m) de la Ley 22/2007, de 18 de diciembre, vulnera presuntamente el artículo 149.1.16.ª del texto constitucional.

QUINTO. El reclamante se limita a predicar en bloque la presunta inconstitucionalidad de los 16 preceptos y diferentes apartados de la Ley 22/2007, de 18 de diciembre, a los que se aludía en el antecedente quinto de la presente resolución, con el único fundamento de que invaden competencias exclusivas del Estado. Recordamos que estos artículos son los siguientes:

— **Artículo 6.1**, sobre venta ambulante de medicamentos.

— **Artículo 11**, sobre adquisición de medicamentos y productos sanitarios.

— **Artículo 12**, sobre custodia y conservación de medicamentos y productos sanitarios.

— **Artículo 13**, sobre elaboración y dispensación de fórmulas magistrales y preparados oficinales.

— **Artículo 14.2**, sobre dispensación de medicamentos sin receta.

— **Artículo 14.5**, sobre obligaciones en la dispensación de medicamentos.

— **Artículo 14.8**, sobre prohibiciones en la dispensación de medicamentos.

— **Artículo 14.9**, sobre prohibiciones en la dispensación de medicamentos de uso hospitalario y en fase de investigación clínica.

— **Artículo 14.10**, sobre medicamentos estupefacientes y psicótropos.

— **Artículo 14.11 y 12**, sobre dudas sobre la autenticidad y validez de la receta médica.

— **Artículo 14.13**, sobre sustitución de medicamentos.

— **Artículo 19**, sobre custodia de recetas.

— **Artículo 4**9, sobre autorización de unidades de radiofarmacia.

— **Artículo 53**, sobre depósito de medicamentos en hospitales y centros de atención especializada.

— **Artículo 54**, sobre servicios farmacéuticos y depósito de medicamentos en otros centros y servicios sanitarios.

— **Artículo 55**, sobre atención farmacéutica en los centros sociosanitarios.

— **Artículo 58**, sobre prescripción, dispensación y administración de medicamentos y productos sanitarios.

— **Artículo 60**, sobre prescripción por "principio activo".

— **Artículo 70.1 y 2**, sobre incompatibilidades de los farmacéuticos.

— **Artículo 71**, sobre medicamentos estratégicos.

— **Artículo 75.1.d), e), ñ), s), t), u) y v)**, sobre infracciones graves.

— **Artículo 76.1.a)**, sobre infracciones muy graves.

La ausencia de toda alusión a la conexión entre cada uno de aquellos y los preceptos constitucionales que se entienden vulnerados, además de la omisión de cualquier razonamiento sobre los motivos que podrían avalar la inconstitucionalidad que se pretende, imposibilitan también el análisis de la solicitud formulada en lo que a estos preceptos se refiere.

SEXTO. El solicitante extiende igualmente el reproche de inconstitucionalidad a los artículos 3.1.b) y 4 de la Ley 22/2007, de 18 de diciembre, señalando al respecto que configuran espacios de conservación y dispensación de medicamentos distintos a los enumerados en el artículo 2.6 de la Ley 29/2006, de 26 de julio, de Garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios.

El citado artículo 3.1.b) tiene el siguiente tenor:

"A los efectos de la presente ley, se consideran establecimientos y servicios autorizados de dispensación y distribución de medicamentos de uso humano:

1º Los servicios farmacéuticos de los distritos y otras estructuras de atención primaria de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

2º Los servicios farmacéuticos y depósitos de medicamentos de los hospitales y centros de atención especializada.

3º Los servicios farmacéuticos y depósitos de medicamentos de los centros sociosanitarios.

4º Los servicios farmacéuticos y depósitos de medicamentos de los centros penitenciarios y de otros centros sanitarios extrahospitalarios".

El referido artículo 4 reza de la siguiente forma:

"1. La dispensación de medicamentos se realizará en los establecimientos y servicios previstos en los apartados 1.a) y 1.b) del artículo 3 de la presente ley.

2. No obstante lo establecido en el apartado anterior, las oficinas de farmacia podrán disponer de protocolos de dispensación a domicilio de medicamentos y productos sanitarios, cuyos requisitos y excepciones serán establecidos por la Consejería competente en materia de salud".

Por su parte, el citado artículo 2.6 de la Ley 29/2006, de 26 de julio, establece que:

"La custodia, conservación y dispensación de medicamentos de uso humano corresponderá exclusivamente:

a) A las oficinas de farmacia abiertas al público, legalmente autorizadas.

b) A los servicios de farmacia de los hospitales, de los centros de salud y de las estructuras de atención primaria del Sistema Nacional de Salud para su aplicación dentro de dichas instituciones".

Aun cuando el solicitante no menciona razones de orden constitucional, cabe suponer que se refiere a que la enumeración de los sitios donde se conservan y dispensan los medicamentos, y donde se distribuyen, es competencia exclusiva del Estado, por lo que la competencia de desarrollo normativo que tienen las comunidades autónomas no abarca la creación de más centros. En este sentido, parece sostener que la norma cuestionada viene a enumerar espacios de dispensación y distribución farmacéutica –en concreto "los servicios farmacéuticos y depósitos de medicamentos de los centros sociosanitarios" y "los servicios farmacéuticos y depósitos de medicamentos de los centros penitenciarios y de otros centros sanitarios extrahospitalarios"– no previstos entre los fijados en la norma estatal.

El análisis de la cuestión planteada exige, en primer lugar, determinar el encuadramiento competencial de los preceptos cuestionados, ya que las competencias del Estado y de la Comunidad Autónoma de Andalucía no tienen igual alcance si la incardinación se produce en la materia de "legislación sobre productos farmacéuticos" que si se realiza en la de "ordenación farmacéutica" o "establecimientos farmacéuticos".

Aquí, resulta oportuno traer a colación la doctrina del Tribunal Constitucional que seguidamente se reproduce:

"Y así nada cabe oponer a que el régimen jurídico de la dispensación de medicamentos, en todo aquello que resulte necesario para garantizar la seguridad de los tratamientos que se han prescrito, se incardine en la materia relativa a la «legislación o productos farmacéuticos» […] sin embargo esta constatación no puede hacer olvidar que los estatutos de autonomía han reconocido a las comunidades autónomas competencias en materia de establecimientos farmacéuticos y que esa competencia no puede resultar enervada por la indebida expansión de aquella competencia estatal. Partiendo de esta premisa y del propio criterio contenido en el artículo 88.1.d) de la Ley del Medicamento (no amparado en el título competencial de legislación de productos farmacéuticos, sino en el de bases de sanidad) […] podemos entender que las comunidades autónomas competentes pueden también regular en relación con la dispensación de medicamentos…, siempre que no se pongan en cuestión los principios relativos a garantizar la seguridad de las prescripciones médicas y, con ello, la salud de los pacientes…" (STC 162/2003, de 17 de junio, fundamento jurídico 7º).

Más adelante, y en el mismo fundamento jurídico, el Tribunal Constitucional ha especificado que:

"Sobre la base de lo expuesto no encontramos dificultad para apreciar que el artículo […] pueda inscribirse en las competencias autonómicas sobre «establecimientos farmacéuticos» y, así, no vulnere la competencia estatal de «legislación sobre productos farmacéuticos», pues la posibilidad de dispensar medicamentos a los enfermos de larga duración… no tiene por qué quebrantar el núcleo de la garantía de la salud de estos pacientes siempre que entendamos que dicha dispensación debe respetar las prescripciones que en pro de tal garantía haya establecido el Estado, al supeditar la dispensación del medicamento a su cobertura con la correspondiente receta, y ello con todo el rigor que al respecto se establezca en la regulación por la legislación estatal de tal requisito".

Por consiguiente, y a tenor de la mencionada doctrina, la dispensación de medicamentos puede tener encaje en la competencia autonómica sobre "establecimientos farmacéuticos", no vulnerándose la competencia estatal de "legislación o productos farmacéuticos", siempre y cuando se cumplan los requisitos antes mencionados.

Pues bien, partiendo de las premisas anteriores, cabe concluir que los preceptos cuestionados responden a nuevas realidades de atención sanitaria y sociosanitaria dispensada a determinados colectivos, como son las personas en situación de dependencia y la población reclusa, sin que de su contenido se desprenda la falta de seguridad a la que hace referencia el Tribunal Constitucional en relación con la dispensación de medicamentos, máxime si se tiene presente que tal dispensación se produce sólo para los pacientes de los referidos centros.

SÉPTIMO. Se invoca asimismo por el solicitante la inconstitucionalidad de los artículos 23.1, 23.2 y 3; 24.2, y 43.1.b) de la Ley 22/2007, de 18 de diciembre, redactados con el siguiente tenor literal:

"Artículo 23. Presencia y actuación profesional del farmacéutico.

1. Una oficina de farmacia no podrá mantenerse abierta sin la presencia del farmacéutico, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 84.2.b) de la Ley 29/2006, de 26 de julio, y lo dispuesto en la presente ley. La presencia del farmacéutico titular, durante el horario mínimo obligatorio de la oficina de farmacia, y su actuación profesional en la misma son requisitos inexcusables para desarrollar las funciones y servicios previstos en la sección 1ª de este capítulo.

2. En el caso de cotitularidad, el requisito de presencia y actuación profesional del farmacéutico se cumplirá por todos los cotitulares mediante un sistema de turnos durante el horario mínimo obligatorio.

3. En el supuesto de que los cotitulares no puedan cubrir todo el horario de apertura de la oficina de farmacia, de acuerdo con lo establecido en el apartado anterior, la presencia del farmacéutico podrá ser suplida por un farmacéutico adjunto, que adquirirá en este caso la condición de sustituto.

Artículo 24. Farmacéuticos titulares, regentes, sustitutos, adjuntos y personal auxiliar.

2. Mediante desarrollo reglamentario se determinará el número de farmacéuticos adjuntos y de personal auxiliar, según el volumen de ventas, número de dispensaciones, tipos de actividades en la oficina de farmacia y régimen horario de los servicios. Dicho personal auxiliar estará en posesión del título oficial de técnico en farmacia.

Artículo 43. Traslados voluntarios.

1. Serán requisitos necesarios para utilizar el traslado voluntario definitivo de oficina de farmacia:

b) Que la oficina de farmacia que pretenda trasladarse haya permanecido un mínimo de tres años consecutivos, inmediatamente anteriores a la fecha de solicitud del traslado, en la misma ubicación y con la misma persona titular".

Según el solicitante, los preceptos transcritos limitan la capacidad de organización de los titulares de oficinas de farmacia y, por ello, entrarían en contradicción con el artículo 103.2 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, que define las oficinas de farmacia como establecimientos sanitarios privados.

El análisis de la presunta inconstitucionalidad denunciada habrá de partir, por tanto, del artículo 103.2 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, a cuyo tenor:

"Las oficinas de farmacia abiertas al público se considerarán establecimientos sanitarios a los efectos previstos en el artículo IV de esta ley".

Este precepto, conforme al artículo 2.1 de la citada ley, tiene la condición de norma básica, en el sentido previsto en el artículo 149.1.16.ª de la Constitución. A su vez, el artículo 2.2 de la Ley General de Sanidad determina que las comunidades autónomas podrán dictar normas de desarrollo y complementarias de la citada ley, en el ejercicio de las competencias que les atribuyen los correspondientes estatutos de autonomía.

En esta línea de exposición debe recordarse que el título IV de la Ley General de Sanidad regula las actividades sanitarias privadas, reconociendo, en su artículo 88, el derecho al ejercicio libre de las profesiones sanitarias, de acuerdo con lo establecido en los artículos 35 y 36 de la Constitución, mientras que el artículo 89 reconoce la libertad de empresa en el sector sanitario, conforme al artículo 38 de la Constitución.

El problema que se plantea, por tanto, es determinar si los reseñados preceptos de la ley cuestionada han respetado la normativa básica del Estado constituida por el artículo 103.2 de la Ley General de Sanidad.

El examen de este asunto aconseja partir –conforme a la jurisprudencia del Tribunal Supremo– del carácter del servicio farmacéutico como servicio público impropio (STS de 28 de septiembre de 1983), o como actividad privada de interés público (SSTS 30 de

septiembre de 1986 y 19 de julio de 1988). La prestación de un servicio de tal carácter es precisamente lo que justifica que esta actividad quede sometida a la función planificadora y a la técnica autorizatoria. En tal sentido, la prevalencia del interés público explica que, a través de la función planificadora, puedan imponerse limitaciones al ejercicio de la actividad, entre las que pueden fijarse las relativas a requisitos técnico-sanitarios de las oficinas de farmacia.

Similar conclusión se desprende del análisis del artículo 84.6 de la Ley 29/2006, de 26 de julio, de Garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios, a cuyo tenor las oficinas de farmacia tienen la consideración de establecimientos sanitarios privados de interés público, expresando así la necesidad de conjugar aspectos relativos a la iniciativa empresarial privada, con la exigencia de garantizar la adecuada asistencia farmacéutica a la población.

Así pues, son razones de interés general las que justifican que se aplique la función planificadora y se acuda a la técnica autorizatoria, a través de la cual se procede a la remoción de un límite impuesto al ejercicio de un derecho preexistente, como es la libertad del ejercicio de una profesión (STS de 4 de mayo de 1977).

Así las cosas, la constitucionalidad de estas limitaciones ha sido reconocida, de modo inequívoco, por el Tribunal Constitucional, el cual ha señalado al respecto lo siguiente:

> "Nada hay, por tanto, en la Constitución que excluya la posibilidad de regular y limitar el establecimiento de oficinas de farmacia, como tampoco nada que impida prohibir que se lleve a cabo fuera de estas oficinas la dispensación al público de especialidades farmacéuticas, pues el legislador puede legítimamente considerar necesaria esta prohibición o aquella regulación para servir otras finalidades que estimen deseables" (STS 83/1984, de 24 de julio, fundamento jurídico 3º).

De otra parte, es preciso distinguir entre la titularidad de una oficina de farmacia y el ejercicio de la profesión farmacéutica, ya que ambos aspectos no pueden ser confundidos. En efecto, el Tribunal Constitucional ha declarado a este respecto lo siguiente:

> "Todos los argumentos avanzados por la parte recurrente se apoyan en una identificación entre el ejercicio de la profesión farmacéutica y el establecimiento de oficinas de farmacia, que no se es aceptable. Los farmacéuticos pueden ejercer su profesión de modos distintos a la dispensación al público de medicamentos de uso humano; y también pueden dedicarse a esta última clase de actividad en los servicios de farmacia de los hospitales, de los centros de salud y de otros establecimientos… Cuestión distinta es que las oficinas de farmacia, junto con los servicios que se incardinan en las estructuras asistenciales mencionadas antes, ostenten el monopolio legal para custodiar, conservar y dispensar medicamentos; y, también, que exista una íntima relación entre la titularidad de una oficina de farmacia y el ejercicio por cuenta propia de la profesión, en su vertiente de venta al público de productos medicinales, cimentado en que sólo los farmacéuticos pueden ser propietarios de oficinas de farmacia. Pero el que, de acuerdo con la legislación vigente en España, los farmacéuticos que deseen establecerse por su cuenta para dispensar medicamentos al público deban adquirir una farmacia, o abrir una nueva, no permiten confundir su derecho a ejercer la profesión, y les otorga su título profesional y les reconoce con carácter general el artículo 88 de la Ley General de Sanidad, con el derecho que ha sido objeto del litigio ante los Tribunales contencioso-administrativos, y del que dimana el presente recurso de amparo: el derecho a abrir una oficina de farmacia" (ATC 158/1992, de 28 de mayo, fundamento jurídico 2º).

A la vista de la doctrina del Tribunal Constitucional recogida en el fundamento jurídico transcrito, ha de considerarse que el acceso a la titularidad de una oficina de farmacia no puede confundirse con el ejercicio de la profesión titulada de farmacéutico, que puede llevarse a cabo por otras vías, de modo que no es posible identificar una y otra esfera, tal y como parece desprenderse de las alegaciones del solicitante de recurso, al ser distintas las mismas.

En esta misma línea de exposición, y como quiera que en la solicitud de recurso subyacen aspectos que atañen a la libertad de empresa consagrada en el artículo 38 de la Constitución, es preciso recordar que, como sucedía con la anterior, es ésta una cuestión que fue ya dilucidada en su día por el Tribunal Constitucional, al declarar que:

> "… el derecho constitucionalmente garantizado en el artículo 35.1 no es el derecho a desarrollar cualquier actividad, sino el de elegir libremente profesión u oficio, ni en el artículo 38 se reconoce el derecho a acometer cualquier empresa, sino sólo el de iniciar y sostener en libertad la actividad empresarial, cuyo ejercicio está disciplinado por normas de muy distinto orden. La regulación de las distintas profesiones, oficios o actividades profesionales en concreto, no es por tanto una regulación del ejercicio de los derechos constitucionalmente garantizados en los artículos 35.1 o 38" (SSTC 83/1984, de 24 de julio y 109/2003, de 5 de junio).

Por todo ello, no puede considerarse, a la luz de la doctrina del Tribunal Constitucional, que existan fundamentos suficientes para sostener que los artículos 23.1, 23.2 y 23.3; 24.2; y 43.1.b) de la Ley 22/2007, de 18 de diciembre, hayan incurrido en la presunta vulneración del texto constitucional, o de la norma básica del Estado constituida por el artículo 103.2 de la Ley General de Sanidad.

OCTAVO. Considera además el solicitante que el artículo 24.2 de la Ley 22/2007, de 18 de diciembre, colisiona, igualmente, con competencias exclusivas del Estado, con el único fundamento de que dicho precepto exige, en todo caso, contrato escrito de trabajo para actuar como farmacéutico regente, farmacéutico sustituto y farmacéutico adjunto, exigencia que, en su criterio, no impone la normativa estatal en determinados casos de parentesco ni en los contratos indefinidos.

Al igual que en apartados anteriores, tampoco en este caso se especifican las razones que fundamentan la tacha de inconstitucionalidad que se imputa al mencionado precepto, circunstancia que, en beneficio de la siempre pertinente brevedad, obliga a efectuar una remisión al fundamento primero de esta resolución, en el que se recoge la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el contenido y alcance de las normas básicas.

De otra parte, es importante tener presente que el Tribunal Constitucional ha establecido que:

> "… el desempeño de la titularidad de una oficina de farmacia…, en la medida en que se conecta a intereses constitucionales relevantes, como son los relativos a la protección de la salud (artículo 43 CE) permite el establecimiento de controles por parte de los poderes públicos, ante los cuales nada cabe oponer desde la perspectiva de las exigencias del ejercicio de la profesión titulada" (STC 109/2003, de 5 de junio, fundamento jurídico 14º).

En consecuencia, no apreciando tampoco esta Institución, en el presente caso, vulneración alguna del texto constitucional, no resulta posible entrar en el análisis de este aspecto que recoge la solicitud recibida.

NOVENO. El reproche de presunta inconstitucionalidad se extiende asimismo a los artículos 34.1 y 35 de la Ley 22/2007, de 18 de diciembre, a tenor de los cuales:

"Artículo 34. Limitaciones a la participación en el procedimiento y al derecho de adjudicación.

1. No podrán participar en el procedimiento de adjudicación de nuevas oficinas de farmacia los farmacéuticos que hayan transmitido su titularidad o cotitularidad sobre una oficina de farmacia en un plazo inferior a cinco años respecto a la fecha de publicación de la convocatoria de concurso.

Artículo 35. Pérdida del derecho a la adjudicación y a las autorizaciones de instalación y funcionamiento de nueva oficina de farmacia.

Si el adjudicatario es titular de otra oficina de farmacia y realizara cesión o transmisión de ésta, ya fuera total o parcial, a partir de la publicación de la convocatoria en el *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía,* perderá el derecho a la adjudicación y a las autorizaciones de instalación y funcionamiento de la nueva oficina de farmacia de la que hubiere sido adjudicatario en la convocatoria. Esta farmacia se ofertará a los solicitantes admitidos que no resulten adjudicatarios de oficinas de farmacia, según el orden de puntuación obtenida en dicha convocatoria".

En relación con estos preceptos, el solicitante sostiene que las limitaciones reflejadas en los mismos, en relación con la participación en el procedimiento de autorización y adjudicación de oficinas de farmacia, constituyen una vulneración del principio constitucional de igualdad.

Aun sin citarlo expresamente, el solicitante parece referirse al artículo 14 del texto constitucional. A este respecto, el Tribunal Constitucional ha resumido los rasgos esenciales de su doctrina sobre este artículo de la Constitución en la forma siguiente:

"a) No toda desigualdad de trato en la ley supone una infracción del artículo 14 de la Constitución, sino que dicha infracción la produce sólo aquella desigualdad que introduce una diferencia de situaciones que puedan considerarse iguales y que carecen de una justificación objetiva y razonable.

b) El principio de igualdad exige que a iguales supuestos de hecho se apliquen iguales consecuencias jurídicas, debiendo considerarse iguales los supuestos de hecho cuando la utilización o introducción de elementos diferenciadores sea arbitraria o carezca de fundamento racional.

c) El principio de igualdad no prohíbe al legislador cualquier desigualdad de trato, sino solo aquellas desigualdades que resulten artificiosas o injustificadas por no venir fundadas en criterios objetivos y suficientemente razonables de acuerdo con criterios o juicios de valor generalmente afectados.

d) Por último, para que la diferencia resulte constitucionalmente lícita no basta con que lo sea el fin que en ella se persigue sino que es indispensable además que las consecuencias jurídicas que resultan de tal distinción sean adecuadas y proporcionadas a dicho fin, de modo que la relación entre la medida adoptada, el resultado que se produce y el fin pretendido por el legislador supone un juicio de proporcionalidad en sede constitucional, evitando resultados especialmente gravosos o desmedidos" (SSTC 76/1990, de 26 de abril, fundamento jurídico 9º, y 177/1993, de 31 de mayo, fundamento jurídico 2º).

Expuesta la doctrina del Tribunal Constitucional en relación con el principio de igualdad consagrado en el artículo 14 del texto constitucional, es preciso advertir, en primer término, que el interesado no señala con claridad el *tertium comparationis* imprescindible para ponderar si la infracción denunciada ha podido, o no, producirse.

Para reparar tal omisión, cabría entender que, de modo implícito, se está sugiriendo que la supuesta discriminación tendría lugar al establecerse una desigualdad de tratamiento injustificado entre los farmacéuticos que hayan transmitido su titularidad o cotitularidad sobre una oficina de farmacia y los farmacéuticos interesados en el procedimiento de adjudicación de nuevas oficinas de farmacia.

De ser ello así, y a la luz de la reseñada doctrina del Tribunal Constitucional, no puede compartirse el criterio sustentado por el solicitante del recurso. En efecto, en la solicitud que se analiza se toman como términos de comparación, para entender vulnerado el principio de igualdad, situaciones muy distintas, como son las de aquellas personas interesadas que, no habiendo ostentado titularidad de oficina de farmacia, han formulado la correspondiente solicitud para acceder a una de ellas, y aquellas otras que ya han transmitido su titularidad o cotitularidad sobre una oficina de farmacia. Por consiguiente, al tratarse de realidades no comparables, el legislador está autorizado para extraer consecuencias jurídicas distintas de situaciones diferentes.

DÉCIMO. El solicitante estima también que incurre en inconstitucionalidad el bloque de los artículos 36, 37, 40.2, 41.1.c) y 41.5 de la Ley 22/2007, de 18 de diciembre, cuyo tenor literal es el siguiente:

> "Artículo 36. Obligación de cierre de la oficina de farmacia.
>
> 1. La resolución de autorización de funcionamiento de nueva oficina de farmacia a favor de un farmacéutico titular de otra oficina de farmacia determinará el cierre definitivo de esta última que se acreditará mediante la oportuna certificación de la autoridad sanitaria competente.
>
> 2. No obstante lo dispuesto en el apartado anterior, para asegurar que la población a la que dicho farmacéutico venía prestando asistencia farmacéutica no queda desatendida, la autorización de funcionamiento de la nueva oficina de farmacia quedará condicionada a la entrada en funcionamiento de otra oficina de farmacia en el municipio o núcleo donde, hasta ese momento, hubiese estado abierta la anterior oficina.
>
> Artículo 37. Farmacéuticos adjudicatarios titulares de otra oficina de farmacia en la Comunidad Autónoma de Andalucía.
>
> Si un farmacéutico titular de una oficina de farmacia en la Comunidad Autónoma de Andalucía obtuviese la autorización de una nueva oficina de farmacia, la autorización anterior podrá quedar incorporada a la misma convocatoria o a convocatorias posteriores.
>
> Artículo 40. Caducidad de las autorizaciones de instalación y funcionamiento.
>
> 2. Las autorizaciones de instalación y funcionamiento de nuevas oficinas de farmacia, otorgadas a partir de la entrada en vigor de la presente ley, caducarán al cumplir 65 años de edad el farmacéutico a cuyo nombre se extienda la autorización de la oficina de farmacia. No obstante, el farmacéutico podrá solicitar la continuidad de la autorización hasta cumplir la edad de 70 años.

La caducidad de las autorizaciones previstas en el párrafo anterior conllevará el cierre automático de la oficina de farmacia, salvo resolución expresa en contrario de la Administración sanitaria para garantizar la continuidad de la asistencia farmacéutica, debiendo figurar al frente de la misma un farmacéutico regente hasta tanto se adjudique por concurso una nueva oficina de farmacia en la zona afectada.

Artículo 41. Procedimiento de adjudicación de nuevas oficinas de farmacia.

1.c) En la tercera fase se adjudicarán, a los farmacéuticos que no hayan sido titulares de oficina de farmacia, las vacantes que hayan quedado por resultar sus titulares adjudicatarios de otra oficina de farmacia en las dos fases anteriores, así como las que no hubieran sido adjudicadas en dichas fases.

5. Desde la fecha en que se produzca la conformidad de la adjudicación, ésta es irrenunciable. Asimismo, para los adjudicatarios titulares de oficina de farmacia no ubicadas en territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, la renuncia podrá suponer la imposibilidad de concursar en futuras convocatorias en ésta".

En relación con estos preceptos, el solicitante se limita a invocar que afectan al derecho de propiedad y que su regulación es competencia del Estado. Y, tan escueta aseveración, obliga, en primer término, a analizar de nuevo la doctrina del Tribunal Constitucional, esta vez en relación con el derecho a la propiedad privada.

A este respecto, el mencionado Tribunal, en el fundamento jurídico quinto de la Sentencia 162/2003, de 17 de julio, ha declarado lo siguiente:

"… la Constitución reconoce un derecho a la propiedad privada que se configura y protege, ciertamente, como un haz de facultades individuales sobre las cosas, pero también, y al mismo tiempo, como un conjunto de deberes y obligaciones… en atención a valores o intereses de la colectividad…, más específicamente hemos afirmado que la progresiva incorporación de finalidades sociales relacionadas con el uso o el aprovechamiento de los distintos tipos de bienes sobre los que el derecho de propiedad puede recaer ha producido una diversificación de la institución dominical en una pluralidad de figuras o situaciones jurídicas reguladas con un significado y alcance diverso…".

En este contexto, una especial referencia cabe hacer a la doctrina del Tribunal Constitucional en relación con las autorizaciones de oficinas de farmacia. Así, este Tribunal, en el fundamento jurídico décimo de la Sentencia 109/2003, de 5 de junio, ha declarado lo siguiente:

"… la Ley de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha… dispone que las autorizaciones de apertura caducarán en una serie de supuestos (renuncia de su titular, jubilación… y obtención de otra autorización de apertura en otra población)…, todas estas causas de caducidad de la autorización no infringen el artículo 149.1.16.ª CE)".

Más adelante, en esta misma sentencia, el Tribunal Constitucional expone tres líneas argumentales sobre la caducidad de las autorizaciones administrativas de oficinas de farmacia, articuladas en torno a los artículos 35.1, 36 y 38 de la Constitución Española.

En relación con la primera de estas tesis argumentales, en el fundamento jurídico 13 de dicha sentencia, el Tribunal Constitucional ha expresado que:

"En cuanto a la caducidad por cumplimiento de la edad de 70 años… o por conseguir otra autorización para la apertura de farmacia…, tampoco conculcan el artículo 35 de la CE, pues, partiendo de que el derecho a un concreto trabajo no está exento de límites,

la caducidad conectada a la expresada edad no resulta desproporcionada o irrazonable; y menos aún se infringe el artículo 35 de la CE cuando la caducidad se produce por haberse obtenido otra autorización para el ejercicio profesional en otro núcleo de población, dada la constitucionalidad del principio de que cada farmacéutico sólo puede ser titular de una farmacia…".

En esta misma línea y en el mismo fundamento jurídico, el referido Tribunal ha señalado también que:

"Por último, en ninguno de los supuestos examinados se produce vulneración del artículo 33 CE… En efecto, a esta conclusión se llega partiendo de que hemos declarado que «la fijación del contenido esencial de la propiedad privada no puede hacerse desde la exclusiva consideración subjetiva del derecho o de los intereses individuales que a éste subyacen, sino que debe incluir igualmente la necesaria referencia a la función social, entendida no como mero límite externo a su definición o a su ejercicio sino como parte integrante del derecho mismo» puesto que «utilidad individual y función social definen, por tanto, inescindiblemente el contenido del derecho de propiedad sobre cada categoría o tipo de bienes». Considerando, de otro lado, que las farmacias son establecimientos sanitarios privados de interés público, sometidos por ello a autorización administrativa, se alcanza la conclusión de que la caducidad de dicha autorización en casos tasados y proporcionados no menoscaba el artículo 33 CE, máxime cuando queda garantizado el derecho del titular de la oficina a la libre disposición de los locales y enseres".

Así pues, de la lectura de esta sentencia constitucional se deduce claramente que la caducidad de las autorizaciones administrativas de oficina de farmacia en casos tasados y proporcionados, constituye efectivamente un límite al ejercicio del derecho de propiedad privada, considerado desde la perspectiva de su función social, límite que no menoscaba el artículo 33 de la Constitución Española, por lo que no cabe sostener la inconstitucionalidad del artículo 40 de la disposición cuestionada, tal como pretende el solicitante de recurso.

En cuanto a la segunda tesis, el mencionado Tribunal en el fundamento jurídico 14º de la citada sentencia, ha expuesto, al respecto, lo siguiente:

"… no existe una relación directa entre el artículo 36 CE… y el desempeño de la titularidad de una oficina de farmacia…, desempeño que permite el establecimiento de controles por parte de los poderes públicos, ante los cuales nada cabe oponer desde la perspectiva de las exigencias del ejercicio de la profesión titulada…, por tanto, desde la óptica del artículo 36 CE las causas de caducidad de las autorizaciones necesarias para el ejercicio de la actividad de dispensación de medicamentos al público resultan irrelevantes, por lo que no se aprecia vulneración de dicho precepto constitucional…".

La conclusión que se desprende de este fundamento jurídico resulta asimismo indubitada: los poderes públicos pueden establecer controles al desempeño de la titularidad de las oficinas de farmacia, ante los que nada cabe oponer desde la perspectiva de las exigencias del ejercicio de la profesión por parte de los titulares de esas oficinas.

Y, respecto a la última línea argumental, el Tribunal Constitucional, en el fundamento jurídico 15º de la referida sentencia, ha razonado que:

"… hemos afirmado que el que una medida determinada no sea, por sus efectos, ajena a la libre circulación de bienes por el territorio nacional, a la libertad de empresa y al derecho de propiedad privada, no significa que haya de entenderse que *ex Constitutione* es

inaceptable. Asimismo hemos precisado que las regulaciones autonómicas que… prevengan la intervención de los poderes públicos en el ámbito económico, introduciendo un régimen diverso del o de los existentes en el resto de la nación es admisible con tal de que dentro del ámbito competencial respectivo resulte proporcionada al objeto legítimo que se persigue…, lo razonado encuentra aún mayor sustento por el hecho de que las oficinas de farmacia han sido configuradas por el legislador como «establecimientos sanitarios privados de interés público», pues esta dimensión pública justifica en mayor medida la adopción de criterios que ordenen la prestación del servicio farmacéutico de acuerdo con las peculiaridades territoriales, siempre que resulten proporcionadas. Pues bien, de acuerdo con esta doctrina, las causas de caducidad… a las cuales nos hemos referido… no vulneran el artículo 38 de la Constitución…, lo propio cabe decir de los supuestos de caducidad por el cumplimiento de la edad de 70 años y por haber obtenido otra autorización de apertura de una oficina de farmacia, pues la competencia autonómica de planificación territorial justifica que en ambos casos se produzca la caducidad de la autorización, puesto que los límites al principio del artículo 38 CE que conllevan se enderezan en ambos casos a la mejor prestación del servicio en razón a la plenitud de exigencia que se exige a un farmacéutico y a la responsabilidad del titular en la garantía de la prestación del servicio, siendo, por tanto, medidas proporcionadas a aquel fin que, por ello, están justificadas…".

Una vez más, la doctrina de nuestro más alto tribunal resulta contundente en cuanto a la validez constitucional de los controles que puede establecer el legislador autonómico al ejercicio de la profesión titulada, puesto que los límites al principio de libertad de empresa están justificados, en el caso de las oficinas de farmacia, por la necesidad de garantizar la plenitud de exigencia profesional que se debe exigir a los farmacéuticos y la responsabilidad que han de tener en la prestación del servicio farmacéutico los titulares de las farmacias, configuradas en la jurisprudencia como establecimientos sanitarios privados de interés público.

UNDÉCIMO. Cita, por último, el solicitante que el artículo 13 de la Ley 22/2007, de 18 de diciembre, sobre elaboración y dispensación de fórmulas magistrales y preparados oficinales, regula materias cuya competencia exclusiva corresponde al Estado, en virtud de lo dispuesto en el artículo 149.1.16.ª de la Constitución Española.

Teniendo presente que, como se ha indicado anteriormente, el artículo 13 de la ley cuestionada es uno de los preceptos impugnados mediante el referido recurso de inconstitucionalidad 321-2008, que ha sido admitido a trámite por el Pleno del Tribunal Constitucional, con fundamento en que adolece de inconstitucionalidad por infringir la competencia exclusiva que el Estado tiene conforme al artículo 149.1.16.ª del texto constitucional, no procedería entrar a realizar consideraciones acerca de la compatibilidad o no del citado artículo con el texto normativo fundamental.

Ley 56/2007, de 28 de diciembre, de Medidas de Impulso de la Sociedad de la Información

Mediante la presentación de dos escritos se solicitó del Defensor del Pueblo la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra los apartados dos y cinco, respectivamente, del artículo 4 de esta ley, lo que determinó la adopción de sendas resoluciones que a continuación se transcriben.

I

El 14 de febrero de 2008, una asociación de internautas solicitó del Defensor del Pueblo la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra el apartado dos del artículo 4 de la Ley 56/2007, de 28 de diciembre, de Medidas de Impulso de la Sociedad de la Información.

Fundamentos de la resolución

PRIMERO. El carácter democrático del Estado español proclamado en el artículo 1 de la Constitución Española, implica que debe ser el principio de mayorías el que regule la actuación de los órganos parlamentarios en el proceso de toma de decisiones. Aunque generalmente se exige la mayoría simple, no siempre ha de ser esta mayoría la que rija todos los procesos parlamentarios; al contrario, la propia Constitución en el artículo 81 prevé la exigencia de mayoría cualificada para los supuestos incluidos en el mismo, entre los que se encuentran las leyes relativas al desarrollo de derechos fundamentales y libertades públicas.

Ahora bien, el sistema configura la ley orgánica de modo restrictivo y excepcional, en cuanto excepcional es la exigencia de mayoría absoluta y su votación y la congelación de rango que supone. Por ello, la reserva de ley orgánica sólo existe en los supuestos y respecto a las materias expresamente contenidas en el artículo 81 de la Constitución, debiendo interpretarse además los mismos restrictivamente.

Esta ha sido la doctrina del Tribunal Constitucional desde el comienzo. Así, la Sentencia 127/1994, fundamento jurídico 3, establece:

> "A) En diversas resoluciones hemos afirmado que nuestro constituyente, al configurar la denominada ley orgánica (art. 81 CE), lo ha hecho, y así lo ha interpretado este Tribunal Constitucional «de modo restrictivo y excepcional en cuanto excepcional es también la exigencia de mayoría absoluta y no la simple para su votación y decisión parlamentaria» (STC 160/1987).
>
> a) Ello supone «que sólo habrán de revestir la forma de ley orgánica aquellas materias previstas de manera expresa por el constituyente, sin que el alcance de la interpretación pueda ser extensivo al tiempo que, por lo mismo, dichas materias deberán recibir una interpretación restrictiva» (STC 160/1987, fundamento jurídico 2º.1).
>
> Este carácter rigurosamente excepcional de la ley orgánica como fuente del Derecho se justifica, entre otras razones, porque «llevada a su extremo, la concepción formal de la ley orgánica podría producir en el ordenamiento jurídico una petrificación abusiva en beneficio de quienes en un momento dado gozasen de la mayoría parlamentaria suficiente y en detrimento del carácter democrático del Estado, ya que nuestra Constitución ha instaurado una democracia basada en el juego de las mayorías, previendo tan solo para supuestos tasados y excepcionales una democracia basada en mayorías cualificadas o reforzadas» (STC 5/1981, fundamento jurídico 21.A), y, entre otras, la STC 76/1983, fundamento jurídico 2º). De manera que «si es cierto que existen materias reservadas a las leyes orgánicas (art. 81.1 de la CE) también lo es que las leyes orgánicas están reservadas a estas materias y que, por tanto, sería disconforme con la Constitución la ley orgánica que invadiera materias reservadas a la ley ordinaria»".

Del mismo modo en la STC 129/1999, fundamento jurídico 2º se afirma:

"Pues bien, desde la STC 5/1981, este Tribunal ha destacado de forma ininterrumpida la necesidad de aplicar un criterio estricto para determinar el alcance de la reserva y ello tanto en lo referente al término «desarrollar» como a «la materia» objeto de reserva. Se trata, dice el Tribunal en reiteradas resoluciones, de evitar petrificaciones del ordenamiento y de preservar la regla de las mayorías parlamentarias no cualificadas (por todas, STC 173/1998, fundamento jurídico 7º). Más concretamente, se ha afirmado que requiere ley orgánica únicamente la regulación de un derecho fundamental o de una libertad que «'desarrolle' la Constitución de manera directa y en elementos esenciales para la definición del derecho fundamental, ya sea en una regulación directa, general y global del mismo o en una parcial o sectorial, pero igualmente relativa a aspectos esenciales del derecho y no, por parcial, menos directa o encaminada a contribuir a la delimitación y definición legal del derecho» (STC 127/1994, fundamento jurídico 3º). Desarrollar no puede equipararse a simplemente afectar".

Pero no sólo ha de tener carácter restrictivo la interpretación de las materias reservadas a la ley orgánica sino también el concepto de desarrollo de derechos fundamentales y libertades públicas, según ha establecido el Tribunal Constitucional en su jurisprudencia y, en concreto, en la Sentencia 127/1994, fundamento jurídico 3º, se afirma:

"b) Mas no sólo las materias objeto de la reserva de ley orgánica sino también la expresión «desarrollo» que la Constitución emplea para delimitar en este extremo el objeto de las leyes orgánicas ha de recibir una interpretación restrictiva. Así, tal expresión se refiere al desarrollo «directo» de los derechos fundamentales (STC 6/1982, fundamento jurídico 6º), puesto que el instrumento de la Ley Orgánica «no puede extremarse» hasta el punto «de convertir el ordenamiento jurídico entero en una mayoría de leyes orgánicas, ya que es difícil concebir una norma que no tenga una conexión, al menos remota, con un derecho fundamental», habida cuenta, además, de que el instrumento de la ley orgánica «convierte a las Cortes en constituyente permanente». Es por ello, por lo que hemos precisado que «el desarrollo legislativo de un derecho proclamado en abstracto en la Constitución consiste, precisamente, en la determinación de su alcance y límites en relación con otros derechos y con su ejercicio por las demás personas…» (STC 140/1986, fundamento jurídico 5º); siendo, no obstante, cierto que el dato de que la Constitución requiera que una norma se contenga en una ley orgánica, con un procedimiento específico de elaboración y aprobación, «añade una garantía frente al mismo legislador a las demás constitucionalmente previstas para proteger el derecho a la libertad». Todavía con mayor concreción en la STC 93/1988, fundamento jurídico 5º, pusimos de manifiesto que no es posible equiparar «el ámbito negativo de exclusión de Decreto-ley del artículo 86.1 de la CE con el positivo de exigencia de ley orgánica del artículo 81.1 CE. Este último es por fuerza más restringido, pues tan solo cubre el desarrollo general de un derecho o, en todo caso, la regulación de aspectos esenciales de dicho desarrollo, aunque se produzca en leyes sectoriales» (en el mismo sentido, STC 140/1986, fundamento jurídico 5º).

B) De la anterior doctrina una primera conclusión se desprende y es la de que la prohibición de «afectar» a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos por decretos-leyes (art. 86.1 de la Constitución) no coincide en su objeto con la necesidad de disciplinar por ley orgánica el «desarrollo» de los derechos fundamentales y libertades públicas. O, en otras palabras, no todo lo que «afecte» a los derechos fundamentales constitucionalizados en el artículo 20.1 –como parece creerse en la demanda presentada por el comisionado parlamentario– es un desarrollo directo de esos derechos fundamentales, esto es, una regulación de sus aspectos esenciales que requiera de una disposición de las Cortes emanada con forma de ley orgánica. La Constitución veda al decreto-ley afectar

a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos y, correlativamente, reserva a la ley ordinaria regular el ejercicio de tales derechos y libertades respetando su contenido esencial (art. 53.1); pero no obliga –por obvio que sea el recordarlo– a regular por ley orgánica las modalidades de su ejercicio ni los presupuestos o condiciones que los hagan efectivos, extremos que restan en los cometidos que la Constitución señala a la ley ordinaria.

De este modo, hemos reconocido que «la función de garantía adicional» que cumple el artículo 81.1 de la Constitución en materia de derechos fundamentales «conduce a reducir su aplicación a las normas que establezcan restricciones de esos derechos y libertades» o los desarrollen de modo directo «en cuanto regulen aspectos consustanciales de los mismos, excluyendo, por tanto, aquellas otras que simplemente afecten a elementos no necesarios sin incidir directamente sobre su ámbito y límites» (STC 101/1991, fundamento jurídico 2º, que invoca las SSTC 160/1987, 161/1987, 57/1989 y 132/1989).

En suma, cualquier disciplina legal que «afecte» a los derechos fundamentales no viene constitucionalmente obligada a ser aprobada por ley orgánica, sino que una «regulación» de tales derechos se adentra inevitablemente en la reserva del artículo 81.1 de la Constitución –en vez de en la reserva de ley ordinaria del art. 53.1– cuando «desarrolle» la Constitución de manera directa y en elementos esenciales para la definición del derecho fundamental, ya sea en una regulación directa, general y global del mismo o en una parcial o sectorial, pero, igualmente, relativa a aspectos esenciales del derecho y no, por parcial, menos directa o encaminada a contribuir a la delimitación y definición legal del derecho. Puede, por eso, razonarse que cuando las Cortes Generales en ley orgánica desarrollan un derecho fundamental están, en realidad, desarrollando y concretando la norma constitucional reconocedora del derecho –a menudo dotada de considerables dosis de abstracción– en sus espacios abiertos a la libertad de configuración normativa del legislador de los derechos fundamentales se integran, por tanto, estrechamente –como evidencia el art. 28.2 de la LOTC–, sin perjuicio de la evidente superioridad jerárquica de las normas constitucionales".

En consecuencia, un caso como la Ley 56/2007, de 28 de diciembre, de Medidas de impulso de la sociedad de la información, no constituye materia reservada a ley orgánica según el artículo 81 de la Constitución Española y la interpretación realizada por el Tribunal Constitucional, máxime teniendo en cuenta que las restricciones que impone han sido reguladas con anterioridad por las leyes orgánicas que han desarrollado el contenido esencial de los derechos fundamentales.

El citado apartado dos del artículo 4, cuya inconstitucionalidad se pretende, no supone el desarrollo normativo de derecho fundamental alguno, ya que regula el respeto a los principios constitucionales cuya restricción se ha de adoptar con las debidas garantías judiciales según se manifiesta expresamente en el preámbulo de la propia ley. Por ello, se entiende que el motivo de inconstitucionalidad formal de la ley carece de fundamento.

SEGUNDO. Respecto al derecho a la libertad de expresión el Tribunal Constitucional ha elaborado una amplia doctrina señalando que los derechos fundamentales no son absolutos, sino que están sujetos a una serie de límites. Estos límites se establecen por el propio ordenamiento jurídico y muchos derivan de la Constitución directa o indirectamente.

El propio Tribunal Constitucional, en uno de sus primeros fallos, Sentencia 11/1981, admite que ningún derecho tiene carácter ilimitado, y precisa que los límites de los derechos tienen su origen no sólo de su posible conexión con otros derechos constitucionalmente, sino también con otros bienes constitucionalmente protegidos. Así afirma que:

> "Tampoco puede aceptarse la tesis del recurso de que los derechos reconocidos o consagrados por la Constitución sólo pueden quedar acotados en virtud de límites de la propia Constitución o por la necesaria acomodación con el ejercicio de otros derechos reconocidos y declarados igualmente por la norma fundamental. Una conclusión como ésta es demasiado estricta y carece de fundamento en una interpretación sistemática en la Constitución y en el Derecho constitucional, sobre todo si al hablar de límites derivados de la Constitución, esta expresión se entiende como derivación directa. La Constitución establece por sí misma los límites de los derechos fundamentales en algunas ocasiones. En otras ocasiones el límite del derecho deriva de la Constitución sólo de una manera mediata o indirecta, en cuanto que ha de justificarse por la necesidad de proteger o preservar no sólo otros derechos constitucionales, sino también otros bienes constitucionales protegidos" (fundamento jurídico 7º).

La Constitución Española, además de los límites concretos para determinados derechos, prevé de modo genérico en el artículo 10.1 como límite al ejercicio de los mismos el respeto a los derechos de los demás.

A su vez, el artículo 10.2 de la Constitución Española introduce una regla hermenéutica para los derechos fundamentales, cuando dispone que estos han de interpretarse de conformidad con la Declaración Universal de los Derechos Humanos y tratados y acuerdos internacionales ratificados por España. Por lo que la libertad de expresión e información al igual que los otros derechos fundamentales tiene que contar con los límites establecidos en estos tratados, lo que hace traer a colación la determinación del artículo 29.2 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos en cuya virtud:

> "En el ejercicio de sus derechos y en el disfrute de sus libertades, toda persona estará solamente sujeta a las limitaciones establecidas por la ley con el único fin de asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de los demás, y de satisfacer las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar en general de la sociedad democrática".

Del mismo modo, el artículo 10.2 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, referido a la libertad de expresión, dispone los límites a que el legislador puede someter el ejercicio de este derecho:

> "El ejercicio de estas libertades, que entrañan deberes y responsabilidades, podrá ser sometido a ciertas formalidades, condiciones, restricciones o sanciones previstas por la ley, que constituyan medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad nacional, la integridad territorial o la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, la protección de la reputación o de los derechos ajenos, para impedir la divulgación de informaciones confidenciales o para garantizar la autoridad y la imparcialidad del poder judicial".

Se trata pues de establecer los límites que permitan encontrar el equilibrio en el ejercicio de los derechos fundamentales y el respeto a los derechos de los demás y la protección del interés general. En este sentido el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en Sentencia de 29 de abril de 1999 (*caso Chassagnou y otros contra Francia*) afirma la

necesidad de las limitaciones, al exigir un justo equilibrio entre los imperativos de interés general y los derechos fundamentales del individuo.

La Constitución, además de establecer los límites generales ya comentados, dispone otros concretos para cada derecho, así el propio artículo 20.1 de la Constitución Española señala que las libertades en él contenidas tienen su límite en el respeto a los derechos reconocidos en el título I de la Constitución, en los preceptos y las leyes que los desarrollan, y en el derecho al honor, a la intimidad, a la propia imagen, y a la protección de la juventud y de la infancia.

En primer lugar se puede señalar que los derechos y libertades proclamados en el artículo 20 de la Constitución Española no son ilimitados según la doctrina del Tribunal Constitucional:

> "Partiendo de esta premisa, ha de recordarse que según reiterada doctrina de este Tribunal, los derechos fundamentales, y los del artículo 20 de la Constitución Española entre ellos, no son derechos absolutos e ilimitados: por el contrario, su ejercicio está sujeto tanto a límites expresos constitucionalmente como a otros que puedan fijarse para proteger o preservar otros derechos o bienes constitucionalmente protegidos (STC 181/1990, fundamento jurídico 2º)".

Pero estos límites han de establecerse cumpliendo unos requisitos, siendo el primero de ellos su establecimiento por ley, según se deriva del propio artículo 20 y según ha fijado el Tribunal Constitucional desde sus comienzos, cuando afirma en el fundamento jurídico 4º de la STC 6/1981:

> "Ciertamente cualquier limitación de estas libertades sólo es válida en cuanto hecha por ley, no ya porque así lo exijan diversos pactos internacionales ratificados por España, sino sobre todo, porque así lo impone la propia Constitución, que extremando aún más las garantías, exige para esas leyes limitativas una forma especial e impone al propio legislador una barrera infranqueable (artículos 53 y 81). Pero esta reserva de ley sólo incluye las limitaciones o restricciones de la libertad, no los actos de administración por los que un ente público, actuando como titular de un determinado medio de comunicación, acuerda suspender su funcionamiento".

Estas limitaciones no pueden obstruir el derecho más allá de lo razonable (SSTC 53/1986 y 120/1990), de modo que todo acto o resolución que limite derechos fundamentales ha de asegurar que las medidas limitadoras sean necesarias para conseguir el fin perseguido (SSTC 62/1982 y 13/1985) y ha de atender a la proporcionalidad entre el sacrificio del derecho y la situación en que se halla aquel a quien se impone (SSTC 37/1989 y 120/1990), debiendo respetar en todo caso el contenido esencial del derecho como exige el artículo 53.1 de la propia Constitución.

Respecto a los límites, el Tribunal Constitucional ha indicado en STC 52/1992:

> "Como hemos dicho desde la STC 26/1981, la restricción del ejercicio de derechos fundamentales necesita encontrar una causa específica y el hecho o la razón que la justifique debe explicarse con el fin de que los destinatarios conozcan las razones por las cuales su derecho se sacrificó, siendo la motivación «un riguroso requisito del acto del sacrificio de los derechos». Exigencia constitucional no sólo del acto administrativo sino también de la decisión judicial que lo confirma, que en casos como éste debe contener «un razonamiento suficiente en orden a determinar y concretar el exceso o extralimitación en el ejercicio del

derecho fundamental», también para ponderar el principio de proporcionalidad del sacrificio en el ejercicio del derecho fundamental (STC 28/1993)" (fundamento jurídico 5º).

En el caso concreto que se analiza en la presente resolución, el apartado dos del artículo 4 de la Ley 56/2007, de 28 de diciembre, invoca como finalidad para las posibles medidas restrictivas de la libertad de expresión el respeto y conservación de principios y valores constitucionalmente recogidos, estableciendo las debidas garantías a las posibles restricciones al encargar a la autoridad judicial competente la decisión de las mismas, y no añade novedad alguna a lo previsto en el ordenamiento jurídico en este sentido.

El legislador en cumplimiento de las competencias atribuidas y dentro de las posibilidades que ofrece la Constitución ha optado, como ya lo hizo en el año 2002, por clarificar las actividades legales que se pueden realizar a través de la sociedad de la información acotando la necesidad de respeto al interés general y otros derechos individuales.

TERCERO. El artículo 38 de la Constitución Española reconoce la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado, que los poderes públicos están llamados a garantizar. Pero ello no significa que esta libertad no pueda ser acotada negativamente y así lo ha entendido el Tribunal Constitucional que ha precisado que dicho artículo no reconoce el derecho a acometer cualquier empresa, sino sólo "el de iniciar y sostener en libertad la actividad empresarial, cuyo ejercicio está disciplinado por normas de muy distinto orden" (STC 83/1984, fundamento jurídico 3º). Esta libertad de empresa no se reconoce con carácter absoluto, sino que está sujeta a las normas del mercado y así lo reconoce la STC 225/1993:

> "Actividad empresarial que, por fundamentarse en una libertad constitucionalmente garantizada, ha de ejercerse en condiciones de igualdad pero también, de otra parte, con plena sujeción a la normativa sobre ordenación del mercado y de la actividad económica general" (fundamento jurídico 3º).

Un aspecto de su carácter limitado viene dado porque la libertad de empresa debe respetar y convivir con los diversos derechos de carácter socioeconómico que la Constitución reconoce. La libertad de empresa no es ilimitada, sino que debe interpretarse de acuerdo con los límites que constitucionalmente le han sido impuestos (STC 147/1986), así como el respeto a los demás bienes protegidos por la Constitución Española, según ha señalado el propio Tribunal Constitucional, entre otras, en Sentencia 37/1987:

"Alegan asimismo los recurrentes la violación que [sic] la libertad de empresa reconocida en el artículo 38 de la Constitución, que se imputa a los artículos 2, 18.2, 18.5, 25 y 26 de la Ley de Reforma Agraria del Parlamento de Andalucía. Para ello parten también aquí, como en posiciones anteriores, de una concepción abstracta y virtualmente ilimitada de este derecho constitucional que pretenden deducible del citado artículo 38 y la confrontan con la interpretación que, a su entender, ha de darse a lo que establecen los referidos preceptos de la ley impugnada.

El artículo 38 de la Constitución dispone que los poderes públicos garantizan el ejercicio de la libre empresa –al tiempo que la defensa de la productividad, que a su vez puede suponer un límite a aquélla–, de acuerdo con las exigencias de la economía general, entre las que hay que incluir las que pueden imponerse en virtud de determinados bienes o principios constitucionalmente protegidos (a alguno de los cuales ya nos hemos

referido con anterioridad, artículos 40, 128.1 y 130.1) y, en su caso, de la planificación" (fundamento jurídico 5).

De ello se deduce que la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado puede estar limitada por las normas que regulan el mismo, y sujeta a reglas y autorizaciones sin merma de la constitucionalidad de dichas reglas, y así lo ha entendido el Tribunal Constitucional cuando dice que «la vigencia de la libertad de empresa no resulta constitucionalmente resquebrajada por el hecho de las limitaciones derivadas de las reglas que disciplinan, proporcionada y razonablemente el mercado» (STC 127/1994).

En consecuencia, desde la perspectiva constitucional (STC 225/1993) la libertad de empresa no ampara en sus contenidos un derecho incondicionado a la libre instalación de cualquier establecimiento comercial en cualquier espacio y sin sometimiento alguno al cumplimiento de requisitos y condiciones, precisamente la admisión constitucional de estas limitaciones y reglas es la que lleva a concluir que este derecho no se encuentra infringido por la ley que se analiza.

Al igual que en la libertad de expresión el legislador es libre para regular el ejercicio de una actividad, como la publicidad, con las consecuencias jurídicas que desee siempre que respete los límites constitucionales. En cualquier caso, hay que insistir en que la nueva redacción del artículo 8 de la Ley 34/2002, de 11 de julio, ofrece las garantías necesarias en los posibles límites que pudieran operar en los supuestos concretos legalmente previstos.

CUARTO. En lo que se refiere al concepto de actividad económica contenido en la Ley 56/2007, de 28 de diciembre, hay que insistir en que nada nuevo añade a lo regulado por otras normas, ya que dicha actividad se puede ejercer tanto por personas físicas, como jurídicas o grupos sin personalidad. El concepto de empresas no viene dado por el sujeto que lo realiza, sino por la actividad que se desarrolla que es la ordenación por cuenta propia de medios de producción y de recursos humanos o uno de ambos, con la finalidad de intervenir en la producción o distribución de bienes o servicios.

Del mismo modo hay que indicar que la utilización del concepto autoridad competente hace referencia a todo órgano jurisdiccional o administrativo que actúe en el ejercicio de competencias legalmente atribuidas según el anexo de la Ley 34/2002, de 11 de julio, de Servicio social de la información y de comercio electrónico.

II

El 5 de marzo de 2008, una organización política solicitó del Defensor del Pueblo la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra el apartado cinco del artículo 4 de la Ley 56/2007, de 28 de diciembre, de Medidas de impulso de la sociedad de la información.

Fundamentos de la resolución

PRIMERO. El carácter democrático del Estado español proclamado en el artículo 1 de la Constitución Española implica que debe ser el principio de mayorías el que regule la

actuación de los órganos parlamentarios en el proceso de toma de decisiones. Aunque generalmente se exige la mayoría simple, no siempre ha de ser esta mayoría la que rija todos los procesos parlamentarios, al contrario la propia Constitución en el artículo 81 prevé la exigencia de mayoría cualificada para los supuestos incluidos en el mismo, entre los que se encuentran las leyes relativas al desarrollo de derechos fundamentales y libertades públicas.

Ahora bien, el sistema configura la ley orgánica de modo restrictivo y excepcional, en cuanto excepcional es la exigencia de mayoría absoluta y su votación y la congelación de rango que supone. Por ello, la reserva de ley orgánica sólo existe en los supuestos y respecto a las materias expresamente contenidas en el artículo 81 de la Constitución, debiendo interpretarse además los mismos restrictivamente.

Esta ha sido la doctrina del Tribunal Constitucional desde el comienzo. Así la STC 127/1994, fundamento jurídico 3, establece:

> "A) En diversas resoluciones hemos afirmado que nuestro constituyente, al configurar la denominada Ley Orgánica (art. 81 CE), lo ha hecho, y así lo ha interpretado este Tribunal Constitucional «de modo restrictivo y excepcional en cuanto excepcional es también la exigencia de mayoría absoluta y no la simple para su votación y decisión parlamentaria» (STC 160/1987).

a) Ello supone «que sólo habrán de revertir la forma de Ley Orgánica aquellas materias previstas de manera expresa por el constituyente, sin que el alcance de la interpretación pueda ser extensivo al tiempo que, por lo mismo, dichas materias deberán recibir una interpretación restrictiva» (STC 160/1987, fundamento jurídico 2º.1).

Este carácter rigurosamente excepcional de la ley orgánica como fuente del Derecho se justifica, entre otras razones, porque «llevada a su extremo, la concepción formal de la ley orgánica podría producir en el ordenamiento jurídico una petrificación abusiva en beneficio de quienes en un momento dado gozasen de la mayoría parlamentaria suficiente y en detrimento del carácter democrático del Estado, ya que nuestra Constitución ha instaurado una democracia basada en el juego de las mayorías, previendo tan solo para supuestos tasados y excepcionales una democracia basada en mayorías cualificadas o reforzadas» (STC 5/1981, fundamento jurídico 21.A), y, entre otras, la STC 76/1983, fundamento jurídico 2º). De manera que «si es cierto que existen materias reservadas a las leyes orgánicas (art. 81.1 de la CE) también lo es que las leyes orgánicas están reservadas a estas materias y que, por tanto, sería disconforme con la Constitución la ley orgánica que invadiera materias reservadas a la ley ordinaria»".

Del mismo modo en la STC 129/1999, fundamento jurídico 2º, se afirma:

> "Pues bien, desde la STC 5/1981, este Tribunal ha destacado de forma ininterrumpida la necesidad de aplicar un criterio estricto para determinar el alcance de la reserva y ello tanto en lo referente al término «desarrollar» como a «la materia» objeto de reserva. Se trata, dice el Tribunal en reiteradas resoluciones, de evitar petrificaciones del ordenamiento y de preservar la regla de las mayorías parlamentarias no cualificadas (por todas, STC 173/1998, fundamento jurídico 7º). Más concretamente, se ha afirmado que requiere ley orgánica únicamente la regulación de un derecho fundamental o de una libertad que «'desarrolle' la Constitución de manera directa y en elementos esenciales para la definición del derecho fundamental, ya sea en una regulación directa, general y global del mismo o en una parcial o sectorial,

pero igualmente relativa a aspectos esenciales del derecho y no, por parcial, menos directa o encaminada a contribuir a la delimitación y definición legal del derecho» (STC 127/1994, fundamento jurídico 3º). Desarrollar no puede equipararse a simplemente afectar".

Pero no sólo ha de tener carácter restrictivo la interpretación de las materias reservadas a la ley orgánica sino también el concepto de desarrollo de derechos fundamentales y libertades públicas, según ha establecido el Tribunal Constitucional en su jurisprudencia y, en concreto, en Sentencia 127/1994, fundamento jurídico 3º, se afirma:

"b) Mas no sólo las materias objeto de la reserva de ley orgánica sino también la expresión "desarrollo" que la Constitución emplea para delimitar en este extremo el objeto de las leyes orgánicas ha de recibir una interpretación restrictiva. Así, tal expresión se refiere al desarrollo «directo» de los derechos fundamentales [STC 6/1982, fundamento jurídico 6º], puesto que el instrumento de la ley orgánica «no puede extremarse» hasta el punto «de convertir el ordenamiento jurídico entero en una mayoría de leyes orgánicas, ya que es difícil concebir una norma que no tenga una conexión, al menos remota, con un derecho fundamental», habida cuenta, además, de que el instrumento de la ley orgánica «convierte a las Cortes en constituyente permanente». Es por ello, por lo que hemos precisado que «el desarrollo legislativo de un derecho proclamado en abstracto en la Constitución consiste, precisamente, en la determinación de su alcance y límites en relación con otros derechos y con su ejercicio por las demás personas…» [STC 140/1986, fundamento jurídico 5º]; siendo, no obstante, cierto que el dato que de la Constitución requiera que una norma se contenga en una ley orgánica, con un procedimiento específico de elaboración y aprobación, «añade una garantía frente al mismo legislador a las demás constitucionalmente previstas para proteger el derecho a la libertad». Todavía con mayor concreción en la STC 93/1988 (fundamento jurídico 5º) pusimos de manifiesto que no es posible equiparar «el ámbito negativo de exclusión de decreto-ley del artículo 86.1 de la CE con el positivo de exigencia de ley orgánica del artículo 81.1 CE. Este último es por fuerza más restringido, pues tan solo cubre el desarrollo general de un derecho o, en todo caso, la regulación de aspectos esenciales de dicho desarrollo, aunque se produzca en leyes sectoriales» (en el mismo sentido, STC 140/1986, fundamento jurídico 5º).

B) De la anterior doctrina una primera conclusión se desprende y es la de que la prohibición de «afectar» a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos por decretos-leyes (art. 86.1 de la Constitución) no coincide en su objeto con la necesidad de disciplinar por ley orgánica el «desarrollo» de los derechos fundamentales y libertades públicas. O, en otras palabras, no todo lo que «afecte» a los derechos fundamentales constitucionalizados en el artículo 20.1 –como parece creerse en la demanda presentada por el comisionado parlamentario– es un desarrollo directo de esos derechos fundamentales, esto es, una regulación de sus aspectos esenciales que requiera de una disposición de las Cortes emanada con forma de ley orgánica. La Constitución veda al decreto-ley afectar a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos y, correlativamente, reserva a la ley ordinaria regular el ejercicio de tales derechos y libertades respetando su contenido esencial (art. 53.1); pero no obliga –por obvio que sea el recordarlo– a regular por ley orgánica las modalidades de su ejercicio ni los presupuestos o condiciones que los hagan efectivos, extremos que restan en los cometidos que la Constitución señala a la ley ordinaria.

De este modo, hemos reconocido que «la función de garantía adicional» que cumple el artículo 81.1 de la Constitución en materia de derechos fundamentales «conduce a reducir su aplicación a las normas que establezcan restricciones de esos derechos y libertades»

o los desarrollen de modo directo «en cuanto regulen aspectos consustanciales de los mismos, excluyendo, por tanto, aquellas otras que simplemente afecten a elementos no necesarios sin incidir directamente sobre su ámbito y límites» (STC 101/1991, fundamento jurídico 2º, que invoca las SSTC 160/1987, 161/1987, 57/1989 y 132/1989).

En suma, cualquier disciplina legal que «afecte» a los derechos fundamentales no viene constitucionalmente obligada a ser aprobada por ley orgánica, sino que una «regulación» de tales derechos se adentra inevitablemente en la reserva del artículo 81.1 de la Constitución –en vez de en la reserva de ley ordinaria del art. 53.1– cuando «desarrolle» la Constitución de manera directa y en elementos esenciales para la definición del derecho fundamental, ya sea en una regulación directa, general y global del mismo o en una parcial o sectorial, pero, igualmente, relativa a aspectos esenciales del derecho y no, por parcial, menos directa o encaminada a contribuir a la delimitación y definición legal del derecho. Puede, por eso, razonarse que cuando las Cortes Generales en ley orgánica desarrollan un derecho fundamental están, en realidad, desarrollando y concretando la norma constitucional reconocedora del derecho –a menudo dotada de considerables dosis de abstracción– en sus espacios abiertos a la libertad de configuración normativa del legislador de los derechos fundamentales se integran, por tanto estrechamente –como evidencia el art. 28.2 de la LOTC–, sin perjuicio de la evidente superioridad jerárquica de las normas constitucionales".

El citado apartado dos del artículo 4, cuya inconstitucionalidad se pretende, no supone el desarrollo normativo de derecho fundamental alguno, ya que regula el respeto a los principios constitucionales cuya restricción se ha de adoptar con las debidas garantías judiciales según se manifiesta expresamente en el preámbulo de la propia ley. Además el procedimiento a seguir se encuentra previsto en el ordenamiento jurídico español, por lo que el motivo de inconstitucionalidad formal en que podía haber incurrido la ley, al no tener el carácter de orgánica, carece de fundamento.

Considera el solicitante que el legislador ordinario no está facultado para realizar una interpretación de los derechos, labor reservada exclusivamente al Tribunal Constitucional. Confunde el firmante la labor legislativa con la interpretativa al mezclar la reserva legal establecida en los artículos 53 y 81 de la Constitución, con la facultad del legislador de legislar.

En consecuencia, un caso como la Ley 56/2007, de 28 de diciembre, de Medidas de impulso de la sociedad de la información, no constituye materia reservada a ley orgánica según el artículo 81 de la Constitución Española y la interpretación realizada por el Tribunal Constitucional, máxime teniendo en cuenta que las restricciones que impone han sido reguladas con anterioridad por las leyes orgánicas que han desarrollado el contenido esencial de los derechos fundamentales.

SEGUNDO. Se alega fundamentalmente la vulneración del artículo 20.5 de la Constitución Española, por la introducción del inciso final en el artículo 11 de la Ley 34/2002, de 11 de julio, de Servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico que dice:

> "[…] En particular, la autorización del secuestro de páginas de Internet o de su restricción cuando ésta afecte a los derechos y libertades de expresión e información y demás amparados en los términos establecidos en el artículo 20 de la Constitución sólo podrá ser decidida por los órganos jurisdiccionales competentes".

El artículo 20.5 de la Constitución Española, establece, por su parte: "Solo podrá acordarse el secuestro de publicaciones, grabaciones y otros medios de información en virtud de resolución judicial".

Básicamente, el artículo cuya tacha de inconstitucionalidad se pretende es una reproducción del artículo 20.5 de la Constitución, con la correspondiente adaptación al texto legal en el que se incardina, citando, de hecho el propio artículo 20 como aquel que recoge los derechos constitucionalmente protegidos que exigirán la actuación del órgano jurisdiccional competente, y haciendo referencia expresa a aquellos que afecten a los derechos y libertades de expresión e información.

En la labor de desarrollo y definición que el Tribunal Constitucional ha realizado del citado artículo, le ha llevado a calificar dicho inciso del artículo 20 como una manifestación de la prohibición del secuestro administrativo.

El "secuestro administrativo" supone, en opinión del Profesor Fernández Segado, la retención por parte de los poderes públicos de cualquier obra o manifestación de la libertad de expresión, sobre la base de que dicha obra vulnera la ley. Y añade que la Constitución no ampara el secuestro, pero establece la garantía de la intervención judicial, de modo que sólo mediante resolución judicial motivada pueden acordar el secuestro. Y ello porque como ya entendió el propio Tribunal en Sentencia 62/1982, toda resolución que limite o restrinja el ejercicio de un derecho fundamental ha de estar fundamentada.

Y es que ello es así puesto que no existe derecho absoluto, sino sujeto en su ejercicio a aquellos límites que le son inherentes por la mera existencia de otros derechos, que se recogen, en ocasiones de modo expreso, en el ordenamiento jurídico, y que en otras ocasiones significan un mero límite tácito por la existencia de dichos derechos reconocidos en otra norma legal y, fundamentalmente, en la Constitución.

En este sentido el Tribunal Constitucional estableció en el fundamento jurídico séptimo de la Sentencia 11/1981 que no "puede aceptarse la tesis del recurso de que los derechos reconocidos o consagrados por la Constitución sólo pueden quedar acotados en virtud de límites de la propia Constitución, o por la necesaria acomodación con el ejercicio de otros derechos reconocidos y declarados igualmente por la norma fundamental. Una conclusión como ésta es demasiado estricta y carece de fundamento en una interpretación sistemática en la Constitución y en el Derecho constitucional, sobre todo si al hablar de límites derivados de la Constitución, esta expresión se entiende como derivación directa. La Constitución establece por sí misma los límites de los derechos fundamentales en algunas ocasiones. En otras ocasiones el límite del derecho deriva de la Constitución sólo de una manera mediata o indirecta, en cuanto que ha de justificarse por la necesidad de proteger o preservar no sólo otros derechos constitucionales, sino también otros bienes constitucionales protegidos".

Así, en el mejor cumplimiento de los principios, derechos y libertades, el artículo 53.1 exige la existencia de una previa habilitación legal de los límites de determinados derechos, y de hecho, las administraciones públicas y sus agentes deben atenerse al principio de legalidad, en virtud del cual sólo pueden hacer aquello para lo que hayan sido previamente habilitados (artículo 103.1 de la CE), por el contrario, los particulares se rigen por una cláusula general de libertad establecida por el artículo 10.1 de la norma

fundamental que va implícita en el libre desarrollo de la personalidad, y cuando sus derechos entran en colisión deben ponderar ésta, tanto si el legislador ha dotado de un régimen a los derechos como si no lo ha hecho.

De acuerdo con el artículo 10.2 de la misma norma, los derechos se interpretan de conformidad con la Declaración Universal de los Derechos Humanos, y los tratados y acuerdos internacionales que España haya ratificado, por lo que la libertad de expresión e información cuenta con los mismos límites genéricos, más aquellos específicos establecidos legal y jurisprudencialmente, en los tratados citados. De aquí que resulte pertinente mencionar el artículo 29.2 de dicha Declaración cuando dice: "En el ejercicio de sus derechos y en el disfrute de sus libertades, toda persona estará solamente sujeta a las limitaciones establecidas por la ley con el único fin de asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de los demás, y de satisfacer las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar en general de la sociedad democrática".

Por su parte, el artículo 10.2 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, referido a la libertad de expresión, dispone los límites a que el legislador puede someter el ejercicio de este derecho al establecer: "El ejercicio de estas libertades, que entrañan deberes y responsabilidades, podrá ser sometido a ciertas formalidades, condiciones, restricciones o sanciones previstas por la ley, que constituyan medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad nacional, la integridad territorial o la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, la protección de la reputación o de los derechos ajenos, para impedir la divulgación de informaciones confidenciales o para garantizar la autoridad y la imparcialidad del poder judicial".

En la Sentencia 181/1990, ya citada, recoge el Tribunal Constitucional en su fundamento jurídico segundo: "Ha de recordarse que según reiterada doctrina de este Tribunal, los derechos fundamentales y los del artículo 20 de la Constitución Española entre ellos, no son derechos absolutos e ilimitados: por el contrario, su ejercicio está sujeto tanto a límites expresos constitucionalmente como a otros que puedan fijarse para proteger o preservar otros derechos o bienes constitucionalmente protegidos".

Las limitaciones a un derecho son presupuestos de su ejercibilidad, imponiendo la posibilidad de todos de acceder al ejercicio de los que les son propios en una convivencia social. Pero estas limitaciones no pueden obstruir el derecho más allá de lo razonable (SSTC 53/1986 y 120/1990), de modo que todo acto o resolución que limite derechos fundamentales ha de asegurar que las medidas limitadoras sean necesarias para conseguir el fin perseguido (SSTC 62/1982 y 13/1985) y ha de atender a la proporcionalidad entre el sacrificio del derecho y la situación en que se halla aquel a quien se impone (SSTC 37/1989 y 120/1990), debiendo respetar en todo caso el contenido esencial del derecho como exige el artículo 53.1 de la propia Constitución.

En el precepto cuya inconstitucionalidad se propugna se recoge una garantía jurisdiccional para su restricción, por lo que, de acuerdo con la doctrina expuesta, así como la integración de los diversos instrumentos legales, nacionales e internacionales, que le son de aplicación, se deduce que el hecho de que la restricción de un derecho se realice mediante su garantía jurisdiccional, lejos de vulnerar lo dispuesto en el artículo 20.5 de la Constitución Española, da cumplimiento a las previsiones que literalmente

recoge el citado artículo, cuando impone el tan traído control, con el fin de evitar que decisiones administrativas o gubernativas puedan imponer un control ex ante al ejercicio del derecho de expresión o información, por lo que la alegación que el interesado efectúa al respecto carece, de acuerdo con el criterio expuesto, de fundamento.

TERCERO. El artículo 38 de la Constitución Española reconoce la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado, que los poderes públicos están llamados a garantizar. Pero ello no significa que esta libertad no pueda ser acotada negativamente y así lo ha entendido el Tribunal Constitucional que ha precisado que dicho artículo no reconoce el derecho a acometer cualquier empresa, sino sólo "el de iniciar y sostener en libertad la actividad empresarial, cuyo ejercicio está disciplinado por normas de muy distinto orden" (STC 83/1984, fundamento jurídico 3º). Esta libertad de empresa no se reconoce con carácter absoluto, sino que está sujeta a las normas del mercado y así lo reconoce la STC 225/1993 cuando dice:

> "Actividad empresarial que, por fundamentarse en una libertad constitucionalmente garantizada, ha de ejercerse en condiciones de igualdad pero también, de otra parte, con plena sujeción a la normativa sobre ordenación del mercado y de la actividad económica general". (fundamento jurídico 3º).

Un aspecto de su carácter limitado viene dado porque la libertad de empresa debe respetar y convivir con los diversos derechos de carácter socioeconómico que la Constitución reconoce. La libertad de empresa no es ilimitada, sino que debe interpretarse de acuerdo con los límites que constitucionalmente le han sido impuestos (STC 147/1986), así como el respeto a los demás bienes protegidos por la Constitución Española, según ha señalado el propio Tribunal Constitucional, entre otras, en Sentencia 37/1987:

> "Alegan asimismo los recurrentes la violación que la libertad de empresa reconocida en el artículo 38 de la Constitución, que se imputa a los artículos 2, 18.2, 18.5, 25 y 26 de la Ley de Reforma Agraria del Parlamento de Andalucía. Para ello parten también aquí, como en posiciones anteriores, de una concepción abstracta y virtualmente ilimitada de este derecho constitucional que pretenden deducible del citado artículo 38 y la confrontan con la interpretación que, a su entender, ha de darse a lo que establecen los referidos preceptos de la ley impugnada.

El artículo 38 de la Constitución dispone que los poderes públicos garantizan el ejercicio de la libre empresa –al tiempo que la defensa de la productividad, que a su vez puede suponer un límite a aquélla–, de acuerdo con las exigencias de la economía general, entre las que hay que incluir las que pueden imponerse en virtud de determinados bienes o principios constitucionalmente protegidos (a alguno de los cuales ya nos hemos referido con anterioridad, arts. 40, 128.1, 130.1) y, en su caso, de la planificación" (fundamento jurídico 5).

De ello se deduce que la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado puede estar limitada por las normas que regulan el mismo y sujeta a reglas y autorizaciones sin merma de la constitucionalidad de dichas reglas y así lo ha entendido el Tribunal Constitucional cuando dice que "la vigencia de la libertad de empresa no resulta constitucionalmente resquebrajada por el hecho de las limitaciones derivadas de las reglas que disciplinan, proporcionada y razonablemente el mercado" (STC 127/1994).

El solicitante parece pretender que la posible vulneración de la Constitución se produce, no tanto por el tenor literal del artículo rechazado, sino por la interpretación que en la nueva redacción de este artículo 11 se realiza de lo que significa "publicación, grabación u otros medios de información". Así, considera que la cuestión esencial radica en el término "soporte", estimando éste como la expresión de un mensaje. Y en este sentido cita una Sentencia del Tribunal Constitucional, la 144/1987 cuando determina que no cabe calificar de secuestro una actuación que no se dirige contra publicaciones o grabaciones o cualquier otro soporte de una comunicación determinada, esto es, de un mensaje concreto, sino contra el instrumento capaz de difundir, directamente o incorporándolas a un soporte susceptible a su vez de difusión, cualquier contenido comunicativo. La consecuencia que extrae el interesado de este inciso de la sentencia es que cualquier manifestación que se desarrolle en un soporte, constituye el núcleo esencial del derecho de libertad de expresión al identificarse con el mensaje concreto.

A esta interpretación cabe obstar el uso legal del término en cuestión. Así, la Ley General de Telecomunicaciones (Ley 32/2003, de 3 de noviembre) utiliza el término "soporte" como el material en el que se almacena la información, y no el mensaje mismo. Dicha interpretación se puede extrapolar de los artículos 35.1.b) y 50.6 cuando determina que los programas, documentos, etc., se almacenan en soportes. El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, por su parte, define el soporte en materia de telecomunicaciones: "Material en cuya superficie se registra información", y ejemplifica la definición con "el papel, la cinta de vídeo o el disco compacto". De dicha enumeración se colige que el soporte y el mensaje no son equiparables, como pretende el interesado, para extender la interpretación jurisprudencial de protección.

Esta cuestión, lejos de tener encaje en la vulneración de un derecho a difundir opiniones, ideas o información, a manifestarse, en definitiva, a través de un medio electrónico, parece entrar en la posible colisión entre el derecho a la libertad de empresa y el control administrativo de determinadas actividades, afectando, presuntamente, y aunque no lo exprese así el firmante, al artículo 38 de la Constitución.

Las limitaciones inherentes al ejercicio de los derechos presuponen la coexistencia de diversos derechos, y el respeto al derecho general y a los de los demás. La manifestación de ese respeto viene garantizada, entre otras, por la redacción del artículo 4 de la Ley 56/2007, de 28 de diciembre, en la modificación de la Ley 34/2002, por lo que a las actividades relacionadas con la sociedad de información y las nuevas tecnologías respecta.

En consecuencia desde la perspectiva constitucional ya citada (STC 225/1993) la libertad de empresa no ampara en sus contenidos un derecho incondicionado a la libre instalación de cualquier establecimiento comercial en cualquier espacio y sin sometimiento alguno al cumplimiento de requisitos y condiciones. Precisamente la admisión constitucional de estas limitaciones y reglas es la que lleva a concluir que este derecho no se encuentra infringido por la ley que se analiza.

En lo que se refiere al concepto de actividad económica contenido en la Ley 56/2007, de 28 de diciembre, hay que insistir en que nada nuevo añade a lo regulado por otras normas, ya que dicha actividad se puede ejercer tanto por personas físicas, como jurídicas o grupos sin personalidad. El concepto de empresas no viene dado por el sujeto que lo realiza, sino por la actividad que se desarrolla que es la ordenación por cuenta propia

de medios de producción y de recursos humanos o uno de ambos, con la finalidad de intervenir en la producción o distribución de bienes o servicios.

Del mismo modo hay que indicar que la utilización del concepto autoridad competente hace referencia a todo órgano jurisdiccional o administrativo que actúe en el ejercicio de competencias legalmente atribuidas según el anexo de la Ley 34/2002, de 11 de julio, de Servicio social de la información y de comercio electrónico.

Ley 7/2007, de 21 de diciembre, de la Asamblea de Madrid, de Medidas Fiscales y Administrativas

Mediante escrito que tuvo entrada en esta Institución el 8 de enero de 2008, dos ciudadanos solicitaron del Defensor del Pueblo la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 7/2007, de 21 de diciembre, de la Asamblea de Madrid, de Medidas Fiscales y Administrativas (LMFA), o 'de acompañamiento' a los presupuestos regionales de 2008, que opera modificaciones en la Ley 9/2001, del Suelo, de la Comunidad Madrid (LSCM), que a su vez ya había sido modificada a través de la Ley 3/2007, de 26 de julio, de Medidas urgentes de modernización del Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid; entre ellos los referidos a la limitación en altura de la edificación, lo que motivó la resolución cuyos fundamentos se transcriben a continuación.

Fundamentos de la resolución

PRIMERO. Ante todo ha de aclararse que la presente resolución queda circunscrita a la solicitud de recurso de inconstitucionalidad descrita al principio, en el sentido de que las peticiones anejas, incluidas las contenidas en el manifiesto "Stop al urbanismo deshumanizado", sólo serán ahora tenidas en cuenta respecto del sostenimiento de la pretensión de que la Ley 7/2007, de la Asamblea de Madrid, es inconstitucional.

SEGUNDO. La solicitud de interposición de recurso de inconstitucionalidad se dirige contra la Ley 7/2007, de la Asamblea de Madrid, de Medidas fiscales y administrativas (LMFA), rotulada –como viene siendo común en nuestra práctica jurídica– 'de acompañamiento' a los presupuestos regionales de 2008. En realidad el reproche de inconstitucionalidad se circunscribe a los preceptos que vienen a modificar la Ley 9/2001, del Suelo, de la Comunidad Madrid (LSCM), ya modificada antes por Ley 3/2007, de 26 de julio, de Medidas urgentes de modernización del Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid.

La petición, como queda dicho, contiene manifestaciones que exceden propiamente la exposición de motivos de inconstitucionalidad. Sin perjuicio de las referencias a tales razonamientos, los aspectos considerados incursos en inconstitucionalidad son estrictamente los siguientes, en una relación con que se pretende despejar el análisis que sigue de cuestiones anejas, y centrarlo así en el objeto propio de la presente resolución:

1. Con carácter general, el título competencial de modificación de la LSCM no es apto para modificaciones tan sustanciales como las contenidas en materia de suelo y urbanismo, porque:

   1.1. Al utilizar el procedimiento de urgencia se restringe el debate parlamentario.

1.2. Se soslaya la concertación social necesaria para una modificación legislativa de trascendencia territorial.

1.3. La atribución de competencias en esta materia a la Comunidad de Madrid no lleva consigo que la regulación pueda realizarse a espaldas de la ciudadanía.

1.4. Se extralimita de las materias que deben regularse en una ley de acompañamiento, por quedar ésta ligada al ámbito económico y presupuestario.

1.5. Se vulnera lo previsto en la exposición de motivos de la propia LSCM, en cuanto a su pretensión de ser un marco jurídico estable y seguro basado en un amplio consenso político y social.

2. En cuanto al concreto articulado, se considera inconstitucional:

2.1. La introducción de un apartado 3 en el artículo 26.

2.2. La modificación del artículo 29.2.

2.3. La adición de una letra f) al artículo 57 y el inciso correspondiente en el artículo 67.

2.4. La modificación del articulo 91.3, con supresión del inciso final del número 2º de la letra a) del apartado 3 del artículo.

Se examinarán a continuación estas cuestiones por separado y, finalmente, se hará un juicio conjunto sobre la solicitud, con referencias a los aspectos anejos.

TERCERO. No obstante, una previa observación general ha de hacerse a la falta de alusión, en buena parte de la solicitud de los reclamantes, a concretas vulneraciones de la Constitución, pues los únicos preceptos del texto fundamental que se mencionan son los artículos 14, 45, 47 y 97. Conviene pues tener presente que la inconstitucionalidad sólo puede predicarse tras la confrontación de un precepto legal con otro u otros preceptos constitucionales o del bloque de la constitucionalidad, de la que se deduzca la contradicción entre las reglas legal y constitucional.

Ocurre que, sentado lo anterior, esta Institución encuentra que el grupo de motivos antes reseñados como grupo 1 (el título competencial de modificación de la LSCM no es apto para modificaciones sustanciales en materia de suelo y urbanismo) podría ser considerado excesivamente genérico. Sin embargo, y dada la índole de la exposición contenida tanto en la solicitud de formulación de recurso de inconstitucionalidad como en el segundo documento recibido, conviene posponer el examen del grupo 1 de motivos al final de la presente resolución, fundamento quinto, donde será posible contar con el análisis de los motivos del grupo 2, que se emprende a continuación.

CUARTO. Los preceptos concretamente impugnados señalados antes como 'grupo 2' son examinados individualmente en el presente fundamento. Todas las modificaciones sobre la LSCM son operadas por el artículo 10 de la LMFA, "modificación parcial de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid", en seis apartados. Conviene tener presente que la exposición de motivos expresa cómo tales modificaciones

tienen la finalidad de "agilizar la tramitación de determinadas modificaciones del planeamiento urbanístico".

Introducción de un apartado 3 en el artículo 26.– Consiste en añadir la regla de que en suelo urbanizable no sectorizado (SUbleNS) son admisibles obras, instalaciones y usos requeridos por los equipamientos, infraestructuras y servicios públicos que precisen localizarse en terrenos de esa clase. Pues bien, no puede decirse que ello sea inconstitucional porque 'vulnere el título del artículo 26' al no exigirse calificación urbanística. En efecto, primero, nada hay en ese precepto que permita soslayar la calificación; ni, segundo, el SUbleNS es suelo con vocación de suelo rústico, ni carece de ordenación. Al contrario, el suelo urbanizable tiene directamente vocación de poder ser urbanizado, ésa es precisamente su función. Manifiestamente, además, nada dice el precepto sobre una ordenación 'sin cesiones a la administración', ni –en fin– de ello se deduciría que desaparezcan las garantías de participación ciudadana e información pública. Por lo demás, no hay precepto constitucional alguno mencionado por los reclamantes como vulnerado.

Modificación del artículo 29.2.– Viene a establecer una regla similar a la del supuesto anterior, esta vez en suelo no urbanizable de protección (SNUP), con la determinación de que su régimen jurídico será el de los artículos 25 y 161 LSCM. No puede decirse, como sostienen los reclamantes, que las obras, instalaciones y usos requeridos por los equipamientos, infraestructuras y servicios públicos que precisen localizarse en SNUP desvirtúen tal clasificación, dado que no por su existencia se urbaniza el campo ni se convierte ese suelo en parte de la ciudad. Asunto distinto, y que no es circunstancia que una ley pueda prever ni evitar, es el uso o aplicación indebida de la previsión en cada caso concreto, para lo cual los medios de reacción son otros.

Adición de una letra f) al artículo 57.– Viene a remitir a reglamento la implantación de un procedimiento, hay que sobrentender que 'simplificado', para tramitar las modificaciones puntuales del planeamiento urbanístico no sustanciales. La remisión procedimental no es en sí inconstitucional, pero menos lo es si se tiene en cuenta que el concepto decisivo (*modificación sustancial*) no es remitido a reglamento absolutamente en blanco, pues precisamente los artículos 68 y 69 LSCM contienen límites infranqueables por el desarrollo reglamentario, y por supuesto lo mismo si no más cabe decir del artículo 67, especialmente en lo que se refiere a su apartado 2. A título de ejemplo, no pueden ser consideradas 'no sustanciales' aquellas modificaciones que supongan revisión (obvio) ni las que lleven consigo alterar la clasificación del suelo o disminuir las zonas verdes o espacios libres.

Cabría preguntarse por la posibilidad de una utilización perversa del nuevo precepto ante la formulación de modificaciones pretendidamente 'no sustanciales' (es decir, iniciarse su tramitación) antes de transcurrido un año desde la aprobación definitiva del Plan de Ordenación Urbanística o de su última revisión, o antes de expirado el plazo fijado para que esta última tenga lugar; sin embargo en este supuesto estaríamos pura y simplemente ante una *aplicación concreta* en fraude de ley, que no cabe entender comprendida en el precepto examinado, ni cabe ahora calificar anticipadamente.

No se vulnera pues la configuración de la potestad reglamentaria del articulo 97 de la Constitución, ni por la redacción dada deja de ser necesario que sea interpretada siempre

en clave restrictiva (no poder regular materias objeto de reserva de ley, ni infringir normas con dicho rango). Es cierto que la nueva letra f) crea una nueva categoría de modificación de Plan General de Ordenación Urbana, pero no lo es que la categoría sea creada por el reglamento, que habrá de limitarse a desarrollarla, incluso definirla más dentro de patentes límites. Por otro lado, si la configuración reglamentaria resultante los vulnerara, o desnaturalizara las figuras legales de la revisión y de la modificación, estaríamos ante un reglamento ilegal, contra el cual cabe formular los correspondientes recursos. Naturalmente, se desconoce el contenido del futuro reglamento, pero ello no vulnera la seguridad jurídica ni incita a la arbitrariedad, que no se presume. Tampoco encuentra esta Institución que por ello se esté auspiciando una indebida o inconstitucional 'concentración de poder' en la Comunidad de Madrid.

No cabe considerar inconstitucional que, para este tipo de modificaciones, la emisión de informes haya de acaecer en el plazo máximo de un mes, ni hay vulneración del artículo 43.2 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, pues el legislador madrileño no puede derogar este precepto estatal; ni pretende hacerlo, ya que esos informes no son resoluciones que transfieran facultades relativas al dominio público o al servicio público.

En cuanto a la consideración de los reclamantes de que la legislación sectorial prevalece sobre la genérica (o sea, la LSCM), esta Institución considera que, por el contrario, en modo alguno la prevalencia queda alterada por la actividad legislativa, del Estado o de una comunidad autónoma. La prevalencia es una categoría constitucional, estrictamente competencial, de modo que –en nuestro caso– el precepto que ahora examinamos no puede modificar los plazos establecidos en una ley estatal. Los reclamantes se refieren, desde luego, al apartado seis del artículo 10 de la LMFA, según el cual lo dispuesto en el artículo 57.f) LSCM "prevalecerá sobre las legislaciones sectoriales afectadas en lo referente a la tramitación y al plazo de emisión de los informes necesarios requeridos", pero lo cierto es que tal decisión es legítima, y es adoptada por el legislador madrileño sólo en cuanto a su ámbito competencial, es decir, el definido en el estatuto de autonomía, y no afecta a la legislación sectorial del Estado ni a la básica del régimen local, asimismo estatal.

Obviamente, el inciso relativo al artículo 67 queda como regla de sistemática legislativa, y le es aplicable cuanto acaba de exponerse, de modo que tampoco cabe decir que sea inconstitucional. En todo caso, la cláusula de prevalencia de la ley autonómica *del suelo* no es general sino sólo sobre las sectoriales *autonómicas*, y no encontramos que tal inciso sea por ello nulo, ni que vulnere los sistemas de garantía y seguridad jurídica ni la igualdad de trato al ciudadano.

Modificación del artículo 91.3.– Viene a posibilitar la obtención de suelo a favor de la Comunidad de Madrid destinado al sistema de redes públicas supramunicipales, mediante cesión obligatoria. La particularidad reside en los sectores con uso característico residencial, pues el precepto impone que deberá destinarse al menos un tercio de ese suelo a la red de viviendas públicas o de integración social.

Sin embargo, las determinaciones sobre las tres modalidades en que puede realizarse la cesión no parecen referirse sólo a esos sectores. Es decir, cabe la posibilidad de que no se hubieran adscrito, al sector o a las unidades de ejecución, terrenos destinados por

el planeamiento a redes públicas supramunicipales en superficie suficiente al deber de cesión; entonces el promotor puede encontrarse en las siguientes situaciones:

- Adquirir y ceder a la Comunidad de Madrid la superficie que falta en la misma área de reparto.
- Supuestos en que no es posible lo anterior porque no hay suelo suficiente en la misma área de reparto, entonces habrá de adquirirlo y cederlo a la Comunidad de Madrid desde otro sector e incluso desde otro municipio, siempre que el valor económico sea equivalente al de la superficie de suelo que falta.
- Subsidiariamente, el promotor abonará a la Comunidad de Madrid el valor económico equivalente a la superficie que falta.

De lo anterior, y contra lo sostenido por los reclamantes, no deduce esta Institución que la cesión será sólo exigible en suelo de uso característico residencial. Por tanto, no puede interpretarse que se vulnere el artículo 10 de la Ley estatal 8/2007, de Suelo. Tampoco se entiende que del precepto se desprenda la posibilidad del "subterfugio de 'uso compatible' para hacer desaparecer ese tipo de viviendas" ni, en consecuencia, que ello suponga una restricción al acceso a la vivienda ni ninguna infracción del artículo 47 de la Constitución.

Por el contrario, es cierto que el antiguo apartado primero del artículo 91.3 de la LSCM establecía que, como mínimo, un tercio de ese suelo se destinara a la red de viviendas públicas o de integración social, mientras que ahora la cesión es para redes supramunicipales sin especificar el uso, lo que en efecto supone, como sostienen los solicitantes, la alteración del fin para el que se previó inicialmente esa cesión supramunicipal (aunque sólo de un tercio). También es cierto que la Comunidad de Madrid (CAM) acumulará en su bolsa de suelo terrenos de distinta calificación, pero ello no significa –como por el contrario dicen los reclamantes– que la CAM deje poder destinarlo a uso residencial protegido. Sin embargo, no se deduce de todo ello –como afirman los interesados– que se deje en manos del promotor las funciones administrativas de ordenación del territorio y de impulso, dirección y control de la actividad urbanística. La conclusión correcta, a juicio de esta Defensoría, es que el legislador madrileño ha modificado en parte la configuración del destino del suelo obtenido para las redes supramunicipales, pues donde antes un tercio quedaba legalmente adscrito a un uso, tal restricción desaparece ahora. Pues bien, y continuando el razonamiento, no puede decirse que esa modificación legislativa vaya directamente en contra del derecho constitucional a la vivienda digna, sino que la política regional de vivienda adopta una configuración distinta. Esta opción legislativa podría ser calificada negativamente (o positivamente) desde más de un punto de vista, pero no puede ser tachada de inconstitucional.

La referencia contenida en la solicitud de interposición de recurso de inconstitucionalidad a la "supresión del apartado 2 *in fine* del artículo 91" es evidentemente una errata o incorrección de cita; deben querer decir: "Supresión del inciso final del número 2º de la letra a) del apartado 3 del artículo 91", pues claramente se refieren a la antigua alusión a que "en este supuesto no podrá incluirse el porcentaje destinado a la red de viviendas públicas o de integración social". Es decir, se trata de aquellos supuestos en que no le es posible al promotor adquirir, y ceder a la Comunidad de Madrid, la superficie que falta en la misma área de reparto porque no hay suelo suficiente en ella (recuérdese

que entonces habrá de adquirirlo y cederlo a la CAM desde otro sector e incluso desde otro municipio, siempre que el valor económico equivalga al de la superficie de suelo que falta). Los reclamantes entienden que con tal supresión se habilita la "transferencia" de viviendas de protección pública o de integración social a determinados municipios, de modo que unos quedan sin ellas y otros se verán con exceso. Esto, dicen también, implicaría la alteración del equilibrio territorial, la "creación de guetos", la jerarquización de los municipios por la disponibilidad de vivienda pública, o sea la implantación de municipios "de primera y segunda clase", en suma la negación de un territorio socialmente sostenible; todo ello mediante un negocio entre promotor y comunidad autónoma sin intervención del municipio.

Pues bien, estas conclusiones no son deducibles de la modificación legislativa operada. Ante todo, reténgase que la regla principal según el nuevo texto consiste en establecer que el sistema de redes públicas supramunicipales se nutre de cesiones a la Comunidad de Madrid (20 m² de suelo por cada 100 m² construidos de cualquier uso), de los cuales –y *sólo* en sectores con uso característico residencial– al menos un tercio se destinará obligatoriamente a la red de viviendas públicas o de integración social. Es decir:

- Antes el tercio mínimo se aplicaba a toda cesión; ahora se aplica únicamente a las que se generen por desarrollos en sectores de uso característico residencial.
- Antes el promotor tenía que adquirir y ceder a la CAM la superficie cedida (por faltar en la misma área de reparto) desde otro sector e incluso desde otro municipio, en valor económico equivalente, *salvo* el porcentaje destinado a la red de viviendas; ahora le será posible al promotor ceder desde otro sector u otro municipio *toda* la superficie correspondiente que le falta.

Tales modificaciones pueden ser valoradas y calificadas en términos de política legislativa, urbanística, de vivienda, pero no resultan inconstitucionales. Es incluso dudoso, si se entiende bien la modificación, que estemos ante un urbanismo menos sustentable o ante modelos de fragmentación social, pero sea cual fuere la conclusión estas consideraciones parecen ajenas a un juicio de constitucionalidad. De hecho, más bien parece que con la modificación se busca consolidar las bolsas de suelo residencial y hacerlas menos intercambiables (se aporta rigidez), y a su vez dar flexibilidad o facilitar el cumplimiento del deber de cesión. Esto sería justamente lo contrario de lo que sostienen los reclamantes, pues con la modificación vendría a impedirse la "transferencia" de viviendas de protección pública o de integración social entre municipios, de modo que se preservaría el equilibrio territorial, se impediría la creación de "guetos" y la jerarquización de municipios por disponibilidad de vivienda pública.

De todo lo cual se deduce que, en examen individual, no encontramos causas de inconstitucionalidad de los preceptos examinados. A continuación se procede a un examen de conjunto de las reformas operadas, en sentido puede decirse que sistemático o con perspectiva general.

QUINTO. Se trata de examinar ahora los motivos de inconstitucionalidad recogidos como grupo 1, al decir de los reclamantes 'que el título competencial de modificación de la LSCM no es apto para modificaciones tan sustanciales como las contenidas en materia de suelo y urbanismo', que subdividen en cinco apartados.

Al utilizar el procedimiento de urgencia se restringe el debate parlamentario, ciertamente, pero por razones bastantes, precisamente de urgencia, luego se trata de la aplicación justificada de reglas procedimentales y no de decisiones arbitrarias, lo que no lleva aparejada inconstitucionalidad. Se soslaya la concertación social necesaria para una modificación legislativa de trascendencia territorial, pero ello es sólo cierto en parte –irrelevante ahora– dado que las leyes son aprobadas por los representantes de la ciudadanía, y no es preceptivo un trámite de concertación social; es decir, puede censurarse la falta de medios de búsqueda de debate y consenso, pero ello no hace a la ley inconstitucional.

Por lo mismo, no cabe decir que el legislador madrileño apruebe las leyes "a espaldas de la ciudadanía", simplemente esto no es posible porque la aprobación proviene del voto mayoritario de representantes elegidos por los ciudadanos. En fin, es cierto que no hay plena armonía entre la exposición de motivos de la LMFA y el contenido real de los preceptos que contiene, pues no todos están propiamente dirigidos a agilizar la tramitación de determinadas modificaciones del planeamiento urbanístico, pero no se considera que ello convierta a esos preceptos en inconstitucionales. Por otro lado, cuando la exposición de motivos LSCM expresa la pretensión de ser un marco jurídico estable y seguro basado en un amplio consenso político y social, la falta de trámites específicos y no preceptivos de concertación –por lo ya expuesto– no convierte a las modificaciones de la legislación del suelo en inconstitucional.

Otro carácter tiene el motivo referido a que el legislador se ha extralimitado de las materias que deben regularse en una ley de acompañamiento, por quedar ésta ligada al ámbito económico y presupuestario. Ante todo ha de observarse que no es exactamente así, las denominadas 'leyes de acompañamiento' existen precisamente para extraer de las leyes anuales de presupuestos aquellas previsiones (generalmente modificaciones legislativas) que no forman parte de su contenido necesario. Sin duda las leyes "de acompañamiento" no son un modelo de técnica legislativa que colme el principio de seguridad jurídica, pero en modo alguno la LMFA genera una "incertidumbre razonablemente insuperable acerca de la conducta exigible para su cumplimiento o sobre la previsibilidad de sus efectos" (SSTC 150/1990, de 4 de octubre y 142/1993, de 22 de abril), que es lo que haría a la LMFA una disposición inconstitucional.

Es sabido que las leyes "de acompañamiento" son leyes ordinarias (estatales, autonómicas) cuya característica es estar relacionadas con la de presupuestos por ser complemento de éstas y compartir hasta cierto punto la unidad de objetivos, pero tal particularidad no va más allá de la presentación simultánea de ambas al Parlamento como proyectos de ley. Es decir, a la de acompañamiento no le son aplicables las especialidades procedimentales que los reglamentos parlamentarios atribuyen al proyecto de ley de presupuestos. O expuesto de otro modo, no están sometidas a más límites, en nuestro caso estatutarios, que los previstos para cualquier otra ley ordinaria. Ciertamente no tienen objeto único y específico, al contrario, su singularidad radica en lo heterogéneo de sus disposiciones, formalmente reunidas en su tramitación y aprobación conjuntas en una única disposición. En su curso parlamentario se utiliza el trámite de urgencia, no sin críticas relevantes (a partir de los vicios denunciados por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 76/1992, respecto de las leyes de presupuestos). Pero es sabido también que no puede aplicarse analógicamente a las leyes "de acompañamiento" la doctrina

constitucional sobre las leyes de presupuestos. Por tanto, las conclusiones anteriores parecen a esta Institución bastantes para no considerar la inconstitucionalidad de la LMFA en atención a este motivo.

En fin, la impugnación de las normas debe ir acompañada de fundamentación precisa que permita conocer las razones por las que los reclamantes entienden que las disposiciones impugnadas transgreden el orden constitucional. No habiéndose encontrado, la presente resolución no puede ser sino desestimatoria de la solicitud. Por lo demás, el manifiesto "Stop al urbanismo deshumanizado", contra un desarrollo urbanístico deshumanizado, caótico, fuera de la ley, y en pro de una ordenación territorial socialmente comprometida, no puede ser como tal sino compartido, por esta Institución y por cualquier instancia ciudadana, política y social en cuanto expresión de valores apreciados por todos, pero no puede servir como fundamento de un recurso de inconstitucionalidad. La Ley 7/2007 sin duda contiene alteraciones de calado y quizá poco se ha conocido al respecto por la opinión pública; quizá la aplicación práctica de la nueva legislación, como dice el manifiesto, *puede* suponer perjuicios a la ordenación del territorio y la gestión urbanística en la Comunidad de Madrid, pero no es ello causa de inconstitucionalidad.

Ley 1/2008, de 20 de febrero, del Parlamento de Cataluña, de Contratos de Cultivo

Mediante escrito presentado el 26 de mayo de 2008, una organización profesional agraria de Cataluña solicitó del Defensor del Pueblo la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra los artículos 43 y 44 de la Ley de la Generalidad de Cataluña 1/2008, de 20 de febrero, de Contratos de Cultivo, lo que motivó la resolución cuyos fundamentos se transcriben a continuación.

Fundamentos de la resolución

PRIMERO. En primer término hay que hacer referencia a la finalidad perseguida por la norma contenida en la exposición de motivos cuando afirma que "la Generalidad se reserva el derecho de adquirir con preferencia la propiedad rústica que se ponga en el mercado de la tierra, esté o no esté en cultivo o bien arrendada, de forma subsidiaria al derecho que corresponda a arrendatarios y propietarios de fincas colindantes. Considerando que el suelo agrario es un bien escaso, la Generalidad entiende que debe intervenir en las zonas del país en que sea preciso para llevar a cabo una política de adquisición de tierras con la finalidad de preservar el suelo y la actividad agraria".

El objetivo a alcanzar por la ley adquiere una importancia fundamental en un caso como el presente, en que nos encontramos con una limitación del derecho de propiedad que debe cumplir con los requisitos exigidos para tener cabida dentro de la Constitución.

Efectivamente, el artículo 33 de la Constitución Española recoge el derecho a la propiedad privada y a la herencia, y le es aplicable la garantía del necesario respeto a su contenido esencial, en virtud de lo dispuesto en el artículo 53.1 del propio texto constitucional. Por consiguiente, hay que fijar cuál es su contenido esencial que, de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional, entre otras en Sentencia 11/1981, fundamento jurídico 8º, que señala para ello dos caminos a seguir, que no son alternativos, sino complementarios:

> "El primero es tratar de acudir a lo que se suele llamar la naturaleza jurídica o el modo de concebir o de configurar el derecho. Según esta idea (…) constituye el contenido esencial de un derecho aquellas facultades o posibilidades de actuación necesarias para que el derecho sea recognoscible como perteneciente al tipo descrito y sin los cuales deja de pertenecer a ese tipo y tiene que pasar a quedar comprendido en otro, desnaturalizándose, por decirlo así. Todo ello referido al momento histórico de que en cada caso se trata y a las condiciones inherentes en las sociedades democráticas cuando se trate de derechos constitucionales.

El segundo posible camino para definir el contenido esencial de un derecho consiste en tratar de buscar lo que una importante tradición ha llamado los intereses jurídicamente protegidos como núcleo y médula de los derechos subjetivos. Se puede entonces hablar de una esencialidad del contenido de derecho que es absolutamente necesaria para que los intereses jurídicamente protegibles, que dan vida al derecho, resulten real, concreta y efectivamente protegidos. De este modo, se rebasa o desconoce el contenido esencial cuando el derecho queda sometido a limitaciones que lo hacen impracticable, lo dificultan más allá de lo razonable o lo despojan de la necesaria protección".

En esta misma línea la STC 112/2006 insiste en que la determinación del contenido esencial de cualquier tipo de derecho subjetivo –y, por tanto, también de los derechos fundamentales de las personas– viene marcada, en cada caso, por el elenco de "facultades o posibilidades de actuación necesarias para que el derecho sea recognoscible como perteneciente al tipo descrito y sin las cuales deja de pertenecer a ese tipo y tiene que pasar a quedar comprendido en otro, desnaturalizándose, por decirlo así. Todo ello referido al momento histórico de que en cada caso se trata y a las condiciones inherentes en las sociedades democráticas, cuando se trate de derechos constitucionales".

Pero para conocer si el artículo 43 de la Ley de Contratos de Cultivo no respeta el contenido esencial del derecho de propiedad, hay que acudir a la regulación que del mismo efectúa el artículo 33 de la CE que, como ya hemos dicho, reconoce el derecho a la propiedad privada y a la herencia, pero en su apartado 2 establece que la función social de los mismos delimita su contenido, de acuerdo con las leyes. Por lo que a continuación se pasa a analizar la posible tacha de inconstitucionalidad de los preceptos de la Ley 1/2008, de 20 de febrero, de acuerdo con estas condiciones.

El derecho de propiedad privada constitucionalmente reconocido y su función social ha sido ampliamente estudiado por el Tribunal Constitucional a lo largo de su jurisprudencia, siendo esencial en esta materia la doctrina sentada por la Sentencia 37/1987, que al respecto dice:

> "… la referencia a la «función social» como elemento estructural de la definición misma del derecho a la propiedad privada o como factor determinante de la delimitación legal de su contenido pone de manifiesto que la Constitución no ha recogido una concepción abstracta de este derecho como pero [sic] ámbito subjetivo de libre disposición o señorío sobre el bien objeto del dominio reservado a su titular, sometido únicamente en su ejercicio a las limitaciones generales que las leyes impongan para salvaguardar los legítimos derechos o intereses de terceros o del interés general. Por el contrario, la Constitución reconoce un derecho a la propiedad privada que se configura y protege, ciertamente, como un haz de facultades individuales sobre las cosas, pero también, y al mismo tiempo, como un conjunto de deberes y obligaciones establecidos, de acuerdo con las leyes, en atención a valores o intereses de la colectividad, es decir, a la finalidad o utilidad social que cada categoría de bienes objeto de dominio esté llamada a cumplir. Por ello, la fijación del «contenido esencial» de la propiedad

privada no puede hacerse desde la exclusiva consideración subjetiva del derecho o de los intereses individuales que a éste subyacen, sino que debe incluir igualmente la necesaria referencia a la función social, entendida no como mero límite externo a su definición o a su ejercicio, sino como parte integrante del derecho mismo. Utilidad individual y función social definen, por tanto, inescindiblemente el contenido del derecho de propiedad sobre cada categoría o tipo de bienes". (STC 37/1987, de 26 de marzo, fundamento jurídico 2.)

Es más, los poderes públicos han de delimitar el derecho de propiedad en cada tipo de bienes, según lo ha entendido el Tribunal Constitucional en Sentencia 170/1989, respetando siempre los límites del contenido del derecho esencial. En este caso, además, la propiedad de las fincas rústicas y las explotaciones agrarias estará condicionada por el mandato que el artículo 130 de la CE realiza a los poderes públicos sobre la modernización y desarrollo del sector agrícola.

La norma que aquí se cuestiona no priva al propietario del suelo rústico de su derecho real sobre los inmuebles, ni tampoco lo hace irreconocible o impracticable sino, simplemente, altera el régimen de libre enajenación, instituyendo un derecho de adquisición preferente a favor de la Generalidad mediante el reconocimiento de los derechos de tanteo y retracto; sobre esta posibilidad constitucional el alto tribunal ha afirmado, en el fundamento jurídico 5 de la Sentencia 207/1999, lo siguiente:

"Los derechos de tanteo y retracto pertenecen, en cuanto institución jurídica, al ámbito de las relaciones jurídico-privadas y, desde esta perspectiva, como derechos reales de adquisición preferente, su regulación es competencia exclusiva del Estado en cuanto integrantes de la legislación civil (art.149.1.8.ª CE), a salvo las peculiaridades propias de los Derechos forales o especiales, como es el caso de Navarra, que los regula en la Compilación de su Derecho Civil o Fuero Nuevo aprobada por Ley 1/1973, de 1 de marzo, en las Leyes 445 y siguientes. Ahora bien, como ha declarado este Tribunal (SSTC 170/1989 y 102/1995), ello no excluye que tales derechos de tanteo y retracto puedan constituirse a favor de las administraciones públicas para servir finalidades públicas con adecuado respaldo constitucional, siendo en tal caso regulados por la correspondiente legislación administrativa, e insertándose en las competencias de titularidad autonómica cuando las comunidades autónomas hayan asumido en sus estatutos competencias normativas sobre materia en que dichos derechos reales se incardinan".

Continúa la mencionada sentencia:

"En el presente caso, los derechos de tanteo y retracto contenidos en la ley foral impugnada, se instrumentan al servicio de finalidades constitucionales que son ínsitas a la normativa sobre urbanismo y vivienda, competencia exclusiva de la Comunidad Foral de Navarra (art.44.1 LORAFNA), pues se configuran, en puridad, como un mecanismo o técnica jurídica establecido con la plausible finalidad de combatir el fenómeno de la especulación del suelo, haciendo, asimismo, viable la construcción de viviendas que, por su régimen de protección pública, sean asequibles al sector más desfavorecido de la población, en acomodación a los mandatos constitucionales contenidos en los artículos 33.2 y 47 CE".

El resto de las exigencias del citado artículo 43 de la Ley de Contratos de Cultivo de Cataluña a los propietarios de las fincas rústicas o explotaciones agrarias, viene dado como parte de la regulación integrante de los derechos de tanteo y retracto, y así lo ha entendido el Tribunal Constitucional en la doctrina sentada en Sentencias 156/1995 y la 207/1999, más arriba comentada.

El legislador, dentro de las opciones constitucionalmente posibles, puede regular mediante ley el estatuto del derecho de propiedad, ciertamente reconocido como un haz de facultades sobre las cosas, pero también como un conjunto de deberes y obligaciones establecidas en las leyes, en atención a valores e intereses de la colectividad (STC 37/1987), por lo que en el presente caso la adquisición preferente a favor de la Generalidad de Cataluña en la transmisión de fincas rústicas o explotaciones agrarias no supone una infracción del derecho de propiedad del artículo 33 de la CE, pues la limitación que ello puede implicar busca una finalidad constitucionalmente lícita con unos mecanismos que no alteran el contenido del derecho, por lo que hay que rechazar el primer motivo alegado.

SEGUNDO. Se pretende la inconstitucionalidad del artículo 44 de la Ley 1/2008, de 20 de febrero, de Contratos de Cultivo de Cataluña, al efectuar una remisión a la regulación reglamentaria para la determinación de las demarcaciones territoriales afectadas por el derecho de adquisición preferente y para fijar las condiciones de su ejercicio, remisión que consideran muy amplia afectando a la seguridad jurídica y al principio de reserva de ley del artículo 9.3 de la CE.

Se analiza en primer término la referencia a la posible infracción del principio de seguridad jurídica que es "suma de certeza y legalidad, jerarquía y publicidad normativa, irretroactividad de lo no favorable, interdicción de la arbitrariedad", es una suma de estos principios equilibrada, de tal suerte que permita promover en el orden jurídico la justicia y la igualdad en libertad (SSTC 27/1981; 99/1987; 227/1988, y 150/1990) aunque ello no quiere decir que no tenga valor en sí mismo (SSTC 99/1987 y 225/1998).

Cuando se alude a la seguridad jurídica hay que referirse a la certeza de la norma y en la norma, así lo ha entendido el Tribunal Constitucional, en Sentencia 104/2000, cuyo fundamento jurídico 7º, dice textualmente:

> "Es decir, la seguridad jurídica entendida como la certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable y los intereses jurídicamente tutelados, como la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación del poder en la aplicación del Derecho, como la claridad del legislador y no la confusión normativa. En suma, sólo si, en el ordenamiento jurídico en que se insertan y teniendo en cuenta las reglas de interpretación admisibles en Derecho, el contenido o las omisiones de un texto normativo produjeran confusión o dudas que generaran en sus destinatarios una incertidumbre razonablemente insuperable acerca de la conducta exigible para su cumplimiento o sobre la previsibilidad de sus efectos, podría concluirse que la norma infringe el principio de seguridad jurídica" (fundamento jurídico 7º).

El principio de seguridad jurídica constitucional también ha sido abordado en Sentencia 126/1987, llegando a la conclusión de que este principio no puede entenderse como un derecho de los ciudadanos al mantenimiento de una determinada regulación, en los siguientes términos:

> "Ahora bien, el principio de seguridad jurídica no puede erigirse en valor absoluto por cuanto daría lugar a la congelación del ordenamiento jurídico existente, siendo así que éste, al regular relaciones de convivencia humana, debe responder a la realidad social de cada momento como instrumento de perfeccionamiento y de progreso" (fundamento jurídico 11º).

Sentencia 129/1987, fundamento jurídico 5º:

> "Tampoco vulnera el mismo el principio de seguridad jurídica, se afirma en el fundamento jurídico 6º, apartado c), al tratarse de una norma claramente formulada y formalmente publicada, no merecedora del atributo de incierta: Las modificaciones operadas por el precepto en cuestión están en el ámbito de la potestad legislativa, que no puede permanecer inerme ni inactiva ante la realidad social y las transformaciones que la misma impone: Finalmente, y como se indica en la sentencia mencionada, no hay tampoco indicios de arbitrariedad en los preceptos que se cuestionan, que representa la opción del poder legislativo para configurar una determinada materia, siendo necesario que aparezca, para apreciar la presencia de arbitrariedad, que la falta de proporción entre los fines perseguidos y los medios empleados implique un sacrificio excesivo e innecesario de derechos que la Constitución garantiza [fundamento jurídico 4º.a) y 4º.b)]: lo que, como se ha indicado, no es aquí apreciable".

Pero la inseguridad jurídica alegada está en relación con el principio de reserva de ley que la Constitución establece para el desarrollo normativo del derecho de propiedad. Efectivamente, existe la reserva de ley en esta materia pero ello no quiere decir que el legislador no pueda solicitar la colaboración reglamentaria para la regulación detallada del ejercicio de los derechos, una vez que los mismos se encuentran previstos en una norma con rango de ley. En este sentido el Tribunal Constitucional, en la citada Sentencia 37/1987, en su fundamento jurídico 3, aclara esta cuestión:

> "Cuestión distinta es la que se refiere a la infracción de la reserva de ley, que los recurrentes apoyan en el artículo 53.1 de la Constitución. Resulta, sin embargo, evidente que el artículo 33.2 de la propia Constitución flexibiliza la reserva de ley en lo que concierne a la delimitación del contenido de la propiedad privada en virtud de su función social, que debe ciertamente regularse por la ley, pero también por la Administración «de acuerdo con las leyes» cuando éstas recaben la colaboración reglamentaria de aquélla. Prohíbe esta concreta reserva de ley toda operación de deslegalización de la materia o todo intento de regulación del contenido del derecho de propiedad privada por reglamentos independientes o *extra legem*, pero no la remisión del legislador a la colaboración del poder normativo de la Administración para completar la regulación legal y lograr así la plena efectividad de sus mandatos, remisión inexcusable, por lo demás, cuando, como es el caso arquetípico de la propiedad inmobiliaria, las características naturales del bien objeto de dominio y su propia localización lo hacen susceptible de diferentes utilidades sociales, que pueden y deben traducirse en restricciones y deberes diferenciados para los propietarios que, como regla general, sólo por vía reglamentaria pueden establecerse".

El supuesto analizado por el Tribunal Constitucional es idéntico al caso de la Ley 1/2008, de 20 de febrero, de Contratos de Cultivo, en la que existiendo la previsión legal del derecho de adquisición preferente a favor de la Generalidad a través del tanteo y el retracto, remite a la colaboración reglamentaria las condiciones de su ejecución como la determinación de las zonas afectadas, sin que ello suponga innovación independiente de la ley, sino desarrollo de la misma.

Por último, cabe afirmar que el Tribunal Constitucional es cauteloso al momento de enjuiciar los actos del legislador, señalando que "el control de constitucionalidad de las leyes debe ejercerse de forma que no imponga constricciones al poder legislativo y respete sus opciones políticas" no debiendo olvidarse el dogma básico de todo el sistema democrático, según el cual la ley es expresión de la voluntad popular, como expresamente dice el preámbulo de la Constitución (STC 108/1986).

En consecuencia, estamos en presencia de una norma que, ante una nueva realidad social, introduce unas medidas en el mercado de la tierra, no de forma caprichosa e irracional sino motivadas por un fin recogido en la segunda parte del propio artículo 44, consistente en "la finalidad de preservar, potenciar y fomentar el suelo agrario y la actividad agraria y forestal, la investigación y la innovación agropecuaria, la instalación de infraestructuras y servicios públicos de interés general relativos a la agricultura y a la ganadería y, especialmente los regadíos", todo ello motivado por la escasez de suelo rústico y en cumplimiento del mandato constitucional del citado artículo 130.

Todo ello lleva a rechazar la inseguridad jurídica, así como la infracción de la reserva de Ley, no vulnerando, por tanto, el artículo 9.3 de la Constitución Española en relación con los artículos 33.2 y 53.1 del mismo texto fundamental.

Real Decreto-ley 2/2008, de 21 de abril, de medidas de impulso a la actividad económica

Mediante escrito que tuvo entrada en esta Institución el 5 de mayo de 2008, una organización sindical de funcionarios públicos solicitó del Defensor del Pueblo la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 4 del Real Decreto-ley 2/2008, de 21 de abril, de Medidas de impulso de la actividad económica, lo que motivó la resolución cuyos fundamentos se transcriben a continuación.

Fundamentos de la resolución

ÚNICO. En primer término hay que aclarar que el Impuesto sobre la Renta de los no Residentes es un tributo que posee importantes especificidades respecto de la tributación de los residentes. Es más, el propio impuesto distingue la tributación de los rendimientos obtenidos sin mediación de establecimiento permanente en España y los obtenidos por mediación de establecimiento permanente, siendo esta última modalidad la que más se asemeja a la tributación de los residentes en España por el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), aunque también cuenta con marcadas diferencias.

Por tanto, se trata de una modalidad de gravamen sobre las rentas obtenidas por personas físicas y entidades no residentes muy diferenciada de la relativa a los residentes en territorio español, con rasgos propios y con una acusada singularidad en el tratamiento tributario de los ingresos, con independencia de la naturaleza, física o jurídica del perceptor.

El Impuesto sobre la Renta de los no Residentes (IRNR) aúna en un solo tributo la fiscalidad del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) y del Impuesto de Sucesiones (IS) formando parte del sistema tributario español de forma diferenciada al resto de los impuestos con sus propias peculiaridades en todos sus elementos, incluso en su forma de liquidación.

Precisamente quienes obtienen su renta a través de un establecimiento permanente tampoco disfrutan de la exención, recogida en la norma cuya inconstitucionalidad se pretende, es decir, que los rendimientos derivados de deuda pública están sujetos y no exentos en el IRNR para estas personas que actúan con establecimiento permanente en España.

Una vez sentado lo anterior se pasa a continuación a valorar la posible infracción del principio constitucional de la igualdad de los artículos 14 y 31.1 de la Constitución Española.

Sobre el alcance del principio de la igualdad el Tribunal Constitucional ha elaborado en numerosas sentencias una matizada doctrina, cuyos rasgos esenciales pueden resumirse como sigue:

"a) No toda desigualdad de trato en la ley supone una infracción del artículo 14 de la CE, sino que dicha infracción la produce sólo aquella desigualdad que introduce una diferencia entre situaciones que pueden considerarse iguales y que carece de una justificación objetiva y razonable.

b) El principio de igualdad exige que a iguales supuestos de hecho se apliquen iguales consecuencias jurídicas, debiendo considerarse iguales dos supuestos de hecho cuando la utilización o introducción de elementos diferenciadores sea arbitraria o carezca de fundamento racional.

c) El principio de igualdad no prohíbe al legislador cualquier desigualdad de trato, sino sólo aquellas desigualdades que resulten artificiosas o injustificadas, por no venir fundadas en criterios objetivos y suficientemente razonables de acuerdo con juicios de valor generalmente aceptados.

d) Para que la diferenciación resulte constitucionalmente lícita no basta con que lo sea el fin que con ella se persigue, sino que es indispensable, además, que las consecuencias jurídicas que resultan de tal distinción sean adecuadas y proporcionadas a dicho fin, de manera que la relación entre la medida adoptada, el resultado que se produce y el fin pretendido por el legislador superen un juicio de proporcionalidad en sede constitucional, evitando resultados especialmente gravosos o desmedidos (por todas, SSTC 76/1990, fundamento jurídico 9.A; y 214/1994, fundamento jurídico 8.B).

e) Es también doctrina reiterada de este Tribunal que la igualdad ante o en la ley impone al legislador el deber de dispensar un mismo tratamiento a quienes se encuentran en situaciones jurídicas iguales, con prohibición de toda desigualdad que, desde el punto de vista de la finalidad de la norma cuestionada, carezca de justificación objetiva y razonable o resulte desproporcionada en relación con dicha justificación (SSTC 3/1983, fundamento jurídico 3º; 75/1983, fundamento jurídico 2º; 6/1984, fundamento jurídico 2º; 209/1988, fundamento jurídico 6º; 76/1990, fundamento jurídico 9º; 214/1994, fundamento jurídico 8º; 9/195, fundamento jurídico 2º; 164/1995, fundamento jurídico 7º; 134/1996, fundamento jurídico 5º; 117/1998, fundamento jurídico 8º, y 46/1999, fundamento jurídico 2º, por todas)".

Pero el principio de igualdad en materia tributaria no sólo está referido a los aspectos subjetivos del artículo 14 de la Constitución Española sino que también hay que conectar con los principios recogidos en el artículo 31.1 de la Constitución Española para el sistema tributario.

Sobre esta cuestión el Tribunal Constitucional, en Auto 230/1984, ha declarado:

"1.º El artículo 31.1 de la Constitución establece el principio de que el sistema tributario ha de ser justo e inspirarse en los principios de igualdad y progresividad. La simple mención conjunta de estos dos principios evidencia que el primero de ellos no puede ser entendido en términos tales que impidan al legislador, al establecer el sistema fiscal que estima justo, introducir diferenciaciones entre los contribuyentes, bien sea atendiendo a

la cuantía de sus rentas, al origen de éstas o cualesquiera [sic] otra condición social que considere relevante para atender al fin de la justicia".

El auto continúa diciendo:

> "En razón de lo dicho en el anterior fundamento, es claro que el principio de igualdad consagrado en el artículo 14 de la Constitución no impide en modo alguno que el legislador, a efectos fiscales, dé un trato diferente a personas cuya condición social está diferenciada por razones objetivas atinentes a la fuente de sus ingresos o a la cuantía de éstos. En consecuencia, y en esta materia, la vulneración del principio de igualdad sólo se producirá, eventualmente, cuando arbitrariamente se establezcan discriminaciones entre contribuyentes respecto de los cuales no media ninguna razón objetiva de diferenciación".

Sobre las exigencias de esta igualdad existe una amplia doctrina sintetizada en la STC 209/1988, en la que se afirma lo siguiente:

> "Para que las diferenciaciones normativas puedan considerarse no discriminatorias «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» (STC 75/1983, fundamento jurídico 2º). Las diversificaciones normativas son conformes a la igualdad, en suma, cuando cabe discernir en ellas una finalidad no contradictoria con la Constitución y cuando, además, las normas de las que la diferencia nace muestran una estructura coherente, en términos de razonable proporcionalidad, con el fin así perseguido".

De todo ello se deduce que la interpretación efectuada por el Tribunal Constitucional respecto del principio de igualdad permite, e incluso impone, la existencia de diferencias en la ley siempre que estas obedezcan a una finalidad constitucionalmente legítima.

Así las cosas habrá que analizar la norma desde esta perspectiva de su finalidad. En este sentido la exposición de motivos del Real Decreto-ley 2/2008, de 21 de abril, de Medidas de impulso de la actividad económica señala: "La política económica debe responder a la coyuntura actual. Para ello, es necesario actuar en diversos ámbitos, permitiendo la intervención de los estabilizadores automáticos, adoptando medidas de impulso económico y mejorando la eficiencia de la economía en su conjunto. En el presente Real Decreto-ley se adoptan una serie de medidas a tal fin".

Además en la tramitación parlamentaria de la convalidación del Real Decreto-ley 2/2008, de 21 de abril, llevada a cabo en la sesión plenaria 5, celebrada el 29 de abril de 2008, el Vicepresidente Segundo del Gobierno y Ministro de Economía y Hacienda dio razón de la motivación de esta reforma diciendo:

> "En el impuesto sobre la renta de no residentes se amplía el ámbito de las exenciones en relación con la deuda pública y otros activos para todos los no residentes, independientemente de su lugar de residencia, con objeto de aumentar su atractivo internacional y favorecer la cobertura de financiación exterior de la economía española".

Así, el previsible aumento del déficit público español en una situación de crisis económica y la dificultad para colocar las emisiones de deuda pública llevan a la necesidad

de contar con fondos exteriores, para lo cual se flexibiliza su fiscalidad haciéndola más atractiva.

Esta finalidad extrafiscal de la norma es perfectamente admisible en parámetros de constitucionalidad de acuerdo con la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional, entre otras en Sentencia 186/1993, fundamento jurídico 4, que textualmente dice:

> "Es indiscutible, de acuerdo con las consideraciones expuestas en el fundamento jurídico 13 de la STC 37/1987, que constitucionalmente nada cabe objetar a que, en general, a los tributos pueda asignárseles una finalidad extrafiscal y a que, ya más en particular, las comunidades autónomas puedan establecer impuestos con ese carácter, si bien ello haya de realizarse dentro del marco de competencias asumidas y respetando las exigencias y principios derivados directamente de la CE (art. 31), de la ley orgánica que regula el ejercicio de sus competencias financieras (art. 157.3 CE) y de los respectivos estatutos de autonomía".

Como consecuencia de todo lo anterior cabe concluir que nada se puede objetar al artículo 4 del Real Decreto-ley 2/2008, de 21 de abril, de Medidas de impulso de la actividad económica, que amplía el ámbito de aplicación de una exención en el IRNR desde la perspectiva del principio de igualdad contenido en los artículos 14 y 31.1 de la Constitución Española respecto de los contribuyentes por el IRPF, toda vez que estamos en presencia de dos impuestos distintos integrantes del sistema fiscal español, dirigidos a sujetos diferentes cuya tributación está marcada por el hecho del lugar de residencia y la forma de sujeción fiscal. Efectivamente se produce un beneficio fiscal a favor de los contribuyentes en el IRNR, que no supone una innovación en sí misma y forma parte precisamente de las especialidades propias del tributo, al igual que los contribuyentes por el IRPF cuentan con un tratamiento diferenciado respecto de los no residentes e incluso, según sus circunstancias, respecto de los mismos residentes entre sí.

La norma tiene un objetivo extrafiscal, legítimo, como es la búsqueda de financiación internacional en una coyuntura económica difícil, lo que es perfectamente compatible con la Constitución. El legislador entre todas las opciones posibles se ha inclinado por la ampliación de una exención ante lo que nada cabe objetar.

Real Decreto-ley 3/2008, de 21 de abril, de medidas excepcionales y urgentes para garantizar el abastecimiento de poblaciones afectadas por la sequía en la provincia de Barcelona

Mediante escrito presentado el 5 de junio de 2008, un sindicato agrícola solicitó del Defensor del Pueblo la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra el Real Decreto-ley 3/2008, de 21 de abril, de medidas excepcionales y urgentes para garantizar el abastecimiento de poblaciones afectadas por la sequía en Barcelona, lo que motivó la resolución cuyos fundamentos se transcriben a continuación.

Fundamentos de la resolución

PRIMERO. La solicitud de interposición de recurso de inconstitucionalidad viene fundamentada en la infracción apreciada por los reclamantes de los artículos 9.2 y 9.3, 14, 24 y 33 de la Constitución. Por otro lado, aducen que la eventual cesación temporal de efectos del Real Decreto-ley no inhibe el necesario análisis de constitucionalidad de toda norma con rango de ley, que incluye la depuración del ordenamiento jurídico de las

inconstitucionalidades, tarea para la que la norma fundamental atribuye al Defensor del Pueblo importantes responsabilidades.

Pero es preciso reparar ante todo en que tal eventualidad ha acaecido: La Resolución de 6 de junio de 2008, de la Secretaría de Estado de Medio Rural y Agua (*BOE* núm. 138 de 7 de junio), publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 6 de junio de 2008, que declara la concurrencia de la causa de *cese de la vigencia* del Real Decreto-ley 3/2008, de 21 de abril, de medidas excepcionales y urgentes para garantizar el abastecimiento de poblaciones afectadas por la sequía en la provincia de Barcelona. Es cierto que la eventual cesación temporal de efectos de una disposición como el Real Decreto-ley no necesariamente excluye el análisis de su constitucionalidad, si conduce a la depuración del ordenamiento jurídico de reglas inconstitucionales, y que en esta tarea la norma fundamental atribuye al Defensor del Pueblo una importante función; pero también lo es que, dada la decisión del Consejo de Ministros de 6 de junio, resulta que estamos ya ante una disposición no vigente, es decir no aplicable ni invocable desde la publicación del acuerdo.

Por tanto se hace preciso examinar si la decisión de cese de vigencia es relevante para la que ha de adoptar el Defensor del Pueblo, acerca de estimar o desestimar la solicitud de interposición de recurso de inconstitucionalidad, que es el objeto de la presente resolución. No cabe aquí aplicar directa ni analógicamente y sin más la doctrina del Tribunal Constitucional, acerca de su competencia para juzgar la constitucionalidad de las disposiciones sobre las que se le formulan recursos o cuestiones, y que quedan derogadas o son modificadas antes de haber sido dictada sentencia, pues de lo que se trata aquí es de discernir sobre la legitimación del Defensor del Pueblo y del juicio de esta Institución acerca de la conveniencia de llevar al Tribunal Constitucional las eventuales reservas sobre el ajuste a la Constitución del Real Decreto-ley 3/2008.

Para concluir sobre ello es preciso tener en cuenta lo siguiente:

- El Real Decreto-ley 3/2008 vino a atender una situación de emergencia con las medidas necesarias que el Gobierno consideraba, adoptadas con la antelación suficiente para evitar restricciones al abastecimiento, ante la eventualidad de que se mantuviera la ausencia de precipitaciones en Cataluña.
- El punto 1º de la disposición final tercera establecía que lo previsto mantendría su vigencia hasta la superación de las circunstancias de extraordinaria necesidad que motivaron la promulgación del Real Decreto-ley.
- Las lluvias concentradas en mayo de 2008, muy superiores a las normales en esa época del año, han hecho que los volúmenes embalsados en las cuencas internas de Cataluña pasen de una situación de 149 hm^3 el 15 de abril (el 20,14 por ciento de la capacidad de embalse) a un nivel de 374 hm^3 el 5 de junio (el 53,8 por ciento), es decir un incremento del 151 por ciento en el período. El acuerdo expresa con más detalle otros datos adicionales, tomados del informe de la Dirección General del Agua de 5 de junio de 2008. A la vista de los datos, y de acuerdo con el Decreto de sequía 108/2008, la Generalitat de Cataluña, Consejo de Gobierno del 3 de junio, acordó la entrada del Sistema Ter-Llobregat en el nivel de excepcionalidad I, lo que hacía desaparecer así las restricciones establecidas.

Pues bien, el Gobierno sostiene en el fundamento de su decisión que tales circunstancias "implican la desaparición sobrevenida del presupuesto fáctico que justificó la aprobación del Real Decreto-ley 3/2008, lo que a tenor del punto 1.º de su disposición adicional tercera, determina la pérdida de vigencia definitiva de la citada norma". En suma, dice, la evolución de la situación hidrológica en Cataluña en el mes de mayo permite considerar superada la emergencia que justificó adoptar las medidas excepcionales de abastecimiento domiciliario de agua para consumo humano por el Real Decreto-ley 3/2008. Concurre por tanto, a juicio del legislador de urgencia, el primero de los dos supuestos determinantes del cese de su vigencia previstos en la disposición final tercera. Pero, prosigue, al tratarse de una causa de pérdida de vigencia necesitada de apreciación, era pertinente en aras de la seguridad jurídica que el Consejo de Ministros declarara formalmente la concurrencia del supuesto del punto 1º de la disposición final tercera; y en consecuencia el "cese definitivo de su vigencia" y la "pérdida de eficacia de sus disposiciones". Y así lo hizo, como ha quedado antes señalado.

A juicio del Defensor del Pueblo, la pérdida de vigencia deja sin objeto la utilidad de ejercer 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. Pero téngase en cuenta que con ello no quiere decirse que no haya ya disposición con rango de ley susceptible de recurso de inconstitucionalidad o de cuestión de inconstitucionalidad. Es decir, esta Institución no está afirmando ni negando tal proposición, sino que está enjuiciando *el ejercicio* de su legitimación.

En el siguiente fundamento se razona sobre la legitimación del Defensor del Pueblo en el caso presente y atendiendo a las circunstancias actuales.

SEGUNDO. La legitimación activa conferida por la Constitución y las Leyes Orgánicas del Tribunal Constitucional y del Defensor del Pueblo no depende evidentemente de elementos circunstanciales como los expuestos en el fundamento anterior, sino que viene determinada de modo general y abstracto en las leyes citadas. De forma que el cese definitivo de la vigencia y la pérdida de eficacia de las disposiciones del Real Decreto-ley 3/2008 no afectan a los elementos determinantes y constitutivos de la legitimación.

Pero la legitimación activa no comprende la obligación de ejercer la impugnación, es decir no lleva consigo la acción automática de formular el recurso de inconstitucionalidad, y para enjuiciar en cada caso la procedencia de impugnar una disposición con rango de ley han de tenerse presentes las circunstancias actuales y las alegaciones en que se sustenta la solicitud de interposición del recurso, primordialmente referidas al artículo 9 y a varios preceptos del título I de la Constitución. A nuestro juicio, no es procedente en este caso la impugnación, por la pérdida de vigencia del real decreto-ley, es decir que *el ejercicio* de la legitimación activa ante la cesación de efectos del real decreto-ley no parece aconsejable, pues el análisis de su constitucionalidad no conduciría a la depuración del ordenamiento jurídico de reglas inconstitucionales, estaríamos ante un ejercicio sin utilidad o no económico de la función que en esta tarea la norma fundamental atribuye al Defensor del Pueblo, parafraseando a los solicitantes. Por otro lado, se tiene noticia de la intención de formulación de recurso por otros órganos legitimados (Gobierno de Aragón).

Por tanto, queda expuesta ya la razón primordial de la desestimación de la solicitud, que aquí y ahora anticipamos. No obstante, elementales razones de cortesía institucional aconsejan, al mismo tiempo, un somero examen de los fundamentos aducidos por los firmantes. Con ello se considera que venimos a cumplimentar la función de instar la depuración de reglas posiblemente inconstitucionales. A continuación se ofrece ese examen.

TERCERO. Los reclamantes solicitan la interposición del recurso de inconstitucionalidad porque aprecian en el real decreto-ley infracción de los artículos 9.2 y 9.3, 14, 24 y 33 de la Constitución:

- Artículo 9.2: En relación con los artículos 105.1 y 129, por exclusión del proceso de participación en la elaboración del real decreto-ley de los representantes de intereses colectivos, entre ellos los regantes del delta del Ebro.
- Artículo 9.3: Interdicción de la arbitrariedad, por adopción de medidas desproporcionadas para paliar la sequía en Barcelona.
- Artículo 14: Ya que la conducción CAT-ATLL adicionada a la desaladora de El Prat y demás medidas adoptadas en el momento de la supresión de los trasvases, coloca al área metropolitana de Barcelona en una posición de doble dotación de infraestructuras, inaceptable desde la perspectiva del principio de igualdad.
- Artículo 24: Dado que el instrumento utilizado (real decreto-ley) excluye el acceso a la tutela judicial efectiva de los afectados por las medidas que debería haberse adoptado, y estar dentro de los límites de un decreto de sequía ordinario.
- Artículo 33: Por disponerse del uso de una propiedad privada sin justa compensación económica, como son los canales y acequias del pleno dominio de la Comunidad de Regantes de la Margen Izquierda del Ebro, que los reclamantes representan.

En términos generales o de principio no cabe apreciar las infracciones denunciadas. Es decir, de una primera impresión resulta difícil estimar que haya habido vulneración del artículo 9.2, pues aunque no haya habido participación directa en la elaboración del real decreto-ley de los representantes de intereses colectivos, entre ellos los regantes del delta del Ebro, es claro que de un lado la urgencia y de otro la realidad social excluyen tanto la posibilidad de un proceso formalizado de consultas como que el real decreto-ley haya sido dictado sin tener muy presentes los intereses generales, incluidos los de los regantes. Tampoco se deduce de primera mano arbitrariedad, porque no encontramos que las medidas para paliar la sequía en Barcelona fueran desproporcionadas. En este nuestro juicio preliminar, que el área metropolitana de Barcelona quedara en una posición de doble dotación de infraestructuras no resultaría inaceptable desde la perspectiva del principio de igualdad, precisamente por la singularidad del área metropolitana; una instalación como la conducción CAT-ATLL adicionada a la desaladora de El Prat, entre otras medidas adoptadas tras la supresión de los trasvases, podría resultar técnicamente discutible, pero no incursa en discriminación prohibida. Más definitivo es nuestro juicio acerca de que el instrumento utilizado (real decreto-ley) no excluye el acceso a la tutela judicial efectiva de los afectados, aunque desde luego sí lo excluye en su modalidad directa o de formulación de recurso contra la disposición legal de urgencia. En fin, disponerse

del uso de una propiedad privada, incluso sentado que lo son los canales y acequias del pleno dominio de la Comunidad de Regantes de la Margen Izquierda del Ebro, no es estrictamente un acto de 'disposición' de la propiedad privada, y no razonan los firmantes en su escrito de presentación cómo iba a quedar sin justa compensación económica, cuando el hecho es que la disposición contenía más que indicios de compensaciones.

Tras este juicio preliminar es conveniente entrar en el detalle, siquiera sea en síntesis, del contenido del informe jurídico que los firmantes adjuntaron a su solicitud.

CUARTO. La exposición de unos extensos antecedentes históricos sirve en el informe para dejar sentado que la colonización agraria del Delta y el cultivo del arroz conducen a la concesión de dos aprovechamientos: la comunidad de regantes de la margen derecha del delta tiene una concesión de 27 m^3/s con un canal de 60 km y la de la izquierda otra de 19 m^3/s y un canal algo menos largo. Ambos canales originan una red de acequias principales y de riego a la que se suma otra de desagües (recogen y evacuan las aguas sobrantes). Ambas redes cuentan con sistemas de bombeo y se consideran cruciales en el ecosistema del delta, pues los arrozales constituyen un humedal artificial sustitutivo de la marisma natural.

Tras exponer con cierto detalle el régimen general del aprovechamiento, el informe alude al Plan Hidrológico Nacional 2001, que adoptó una política de trasvases por la que (disposición adicional 2ª) se modificó la Ley 18/1981 del llamado minitrasvase a Tarragona, que permitió su prolongación hasta la provincia de Barcelona, con caudal máximo de 4 m^3/s, e incorporó a la Generalidad de Cataluña la gestión del canon (operación preparada por convenio entre el Departamento de Medio Ambiente, la Agencia Catalana del Agua y las comunidades de regantes del delta), con un convenio posterior entre la Agencia y el Consorcio de Aguas de Tarragona. En estos convenios se regularon las obligaciones y compensaciones de las partes afectadas. Con la supresión de los trasvases del Ebro (a las cuencas del Júcar, Segura y a Almería, después suprimida la ampliación del minitrasvase de Tarragona a Barcelona) se suprimió también la obra prevista "Conexión CAT-Barrera" (CAT-Consorcio de Aguas de Tarragona) y quedaron sin efecto los convenios; esta decisión se adoptó con compensaciones a los afectados (descritas por la Agencia Catalana del Agua como destinar parte de los fondos de cohesión europeos a obras de mejora de las infraestructuras de suministro y de la gestión de los recursos hídricos de las cuencas internas de Cataluña y por convenio firmado entre los departamentos de materia hidráulica de la Generalidad y de la Administración del Estado; es decir, mecanismos de colaboración para el desarrollo y financiación de las actuaciones que sustituían la conexión "Consorcio de Aguas de Tarragona-Barrera", de mejora de la garantía y la calidad del suministro a los sistemas Ter-Llobregat y de Tarragona, y mejora de la gestión de los recursos hídricos).

Desarrollándose lo anterior acaece la sequía 2006 y 2007, que conduce a acciones diversas, entre ellas:

- La participación de los fondos comunitarios europeos en la Planta Desaladora de El Prat, construcción iniciada en 2007 y entrada en funcionamiento prevista para junio de 2009, aportación de 5 hm^3/mes (60 hm^3/año).
- La aprobación del documento base del Plan Integral de Protección del Delta del Ebro, de contenido predominantemente ecológico aunque afecta directamente

a las comunidades de regantes de ambas márgenes (modelo agronómico sostenible en el marco de la política agraria comunitaria y cuantificación de los posibles volúmenes de agua a ahorrar en las concesiones de regadío actualmente existentes; cambio de paradigma: del delta de los siglos XIX y XX donde el arroz ha sido principio y fin de todas las actividades e infraestructuras, al delta del XXI donde el arrozal tiene función productiva pero la trasciende, como instrumento de creación –vertebración– del territorio y donde las infraestructuras relacionadas con el arrozal pueden desarrollar otras funciones).

- La aprobación por la Generalidad de Cataluña del Decreto 84/2007, de medidas excepcionales y de emergencia en la utilización de los recursos hídricos (la principal aplicación tiene lugar en las cuencas internas de Cataluña, pero parte de las medidas –ahorro de agua– se aplican en todo el territorio.
- La sequía empeora y las actuaciones en las cuencas internas de Cataluña como compensación a la supresión de la prolongación del "minitrasvase" de Tarragona hasta Barcelona, fueron insuficientes o se retrasaron, con la consecuencia de que desde abril, en caso de continuar la sequía, se produciría un déficit hídrico en esas cuencas de 3,9 hm^3/mes.
- Por ello el Gobierno prepara y aprueba el Real Decreto-ley 3/2008.

El informe expone que con esta promulgación se vuelven a aprovechar por segunda vez las aguas ahorradas con el recubrimiento de hormigón de los canales de la derecha y la izquierda del delta, ahora en concepto de aguas no utilizadas por el Consorcio de Aguas de Tarragona, a las que se añaden los caudales que sean objeto de cesión voluntaria por regantes de cualquier punto de la cuenca del Ebro. Las aguas a que se refiere el real decreto-ley son exclusivamente para consumo humano, mientras duren las circunstancias de extrema necesidad, y están limitadas a 4 m^3/s, del minitrasvase, caudal instantáneo máximo; y a 50 hm^3, caudal total máximo. Los usuarios abonan los cánones incorporados a la tarifa de abastecimiento en alta del CAT y el de uso compartido de infraestructuras correspondiente a la toma y conducción (ya existentes a partir de los canales del delta). Se autoriza, también por segunda vez, la prolongación del minitrasvase de Tarragona a Barcelona y se declara la urgencia de las obras ("Conducción CAT-ATLL"-ATLL: Aguas Ter-Llobregat), obras que quedan expresamente excluidas de declaración de impacto ambiental.

Lógicamente, el informe resalta la disposición final tercera del real decreto-ley: "Vigencia.– El presente real decreto-ley entrará en vigor el mismo día de su publicación en el *Boletín Oficial del Estado* y mantendrá su vigencia hasta que se cumpla una de las siguientes circunstancias: 1ª) La superación de las circunstancias de extraordinaria necesidad que han motivado la aprobación de este real decreto-ley. 2ª) El transcurso de treinta días desde la entrada en pleno funcionamiento de la planta desalinizadora del Área Metropolitana de Barcelona".

Como hechos posteriores al Real Decreto-ley 3/2008 relevantes, el informe considera las abundantes lluvias de mayo y los consecuentes descensos de los niveles de excepcionalidad (el 15 de mayo quedaban en excepcionalidad II el sistema Ter-Llobregat y la cuenca del Muga, ya incorporados a la normalidad el sistema Gaia-Francolí y la cuenca del Ridaura). La Generalidad aprueba el Decreto 108/2008, de 15 de mayo, de modificación del Decreto

84/2007, por lo que se sustituye el sistema automático de tránsito entre situaciones de excepcionalidad por otro de declaración expresa por el Gobierno (umbrales cuantitativos + previsión de la evolución de las reservas, evolución pluviométrica, grado de contención de las demandas, situación de los acuíferos e incorporación de nuevos recursos por la ejecución de las actuaciones paliativas y otras circunstancias que motivadamente se sometan a consideración). Entre otros hechos relatados, es importante dejar aquí citado que el Gobierno de Aragón acuerda recurrir todos los actos administrativos derivados del Real Decreto-ley 3/2008 y formular recurso de inconstitucionalidad.

A continuación el informe inicia el análisis jurídico del real decreto-ley. En aras de la brevedad, el Defensor del Pueblo procede a exponer su propia valoración sobre tal análisis.

El real decreto-ley podría contener una solución apresurada, y hasta desproporcionada, a un problema coyuntural, el retraso en la entrada en funcionamiento de la desaladora de El Prat, pero no habría ahí tacha de inconstitucionalidad si no hubiera arbitrariedad, arbitrariedad que esta Institución no encuentra. La discrepancia en las soluciones técnicas no hace inconstitucional una decisión legislativa de urgencia, salvo casos extremos de irrazonabilidad. Es lógico que la conciencia que de su situación tienen las comunidades de regantes del delta del Ebro les lleve a pensar en tales términos, pero del informe no deducimos razones convincentes de haberse llegado a soluciones no razonables que contengan una infracción de la Constitución. Lo mismo cabe decir de la situación del Consorcio de Aguas de Tarragona.

Reténgase que, aun admitiendo en hipótesis que el Real Decreto-ley 3/2008 viniera a romper el statu quo con la construcción de una tubería (cinco millones más de destinatarios para la misma agua), ello no tendrá ya lugar, de modo que el juicio sobre la solución estructural carece ya de objeto tras la decisión de hacer cesar la vigencia.

Sin negar el interés intrínseco de buena parte de la exposición, el informe aportado por los solicitantes ha de ser valorado estrictamente en lo que conduce a enjuiciar la constitucionalidad del Real Decreto-ley. Así, hemos de dejar de lado las ilustraciones sobre la situación del sistema Ter-Llobregat y del abastecimiento al Área Metropolitana de Barcelona ("el área metropolitana de Barcelona tiene un problema estructural de abastecimiento de agua… A un problema estructural corresponden soluciones estructurales…"); pues que el Real Decreto-ley 3/2008 aplique medidas estructurales ya rechazadas por la Planificación Hidrológica (la prolongación del minitrasvase a Barcelona) calificándolas de coyunturales, no lo hace inconstitucional si se parte de un juicio previo de que las medidas establecidas (y ya no vigentes) son "estructurales". Tampoco encontramos que el real decreto-ley vulnere el derecho de propiedad porque no prevea compensaciones disponiendo de bienes y derechos privados, pues de hecho no deroga ni excluye la aplicación de la legislación dirigida a impedir las confiscaciones. Ya ha quedado dicho que en la calificada "defectuosa preparación del real decreto-ley" tampoco detectamos causas de inconstitucionalidad; ni siquiera admitiéndose que se ha desechado la preparación impuesta por la Directiva 2000/60/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000 (marco comunitario de actuación en la política del agua, Directiva Marco del Agua), ni haberse prescindido del informe del Consejo Nacional del Agua. Tampoco sirve para fundamentar la inconstitucionalidad, a nuestro

juicio, sostener que los decretos-ley "aunque tengan fuerza de ley, no son leyes, sino siguen siendo decretos", y parece claro que no son sólo decretos "al fin y a la postre", es decir que cuando son publicados en el *BOE* no son decretos, ni siquiera en el nombre, son decretos-ley, sustancialmente distintos de los decretos.

No encontramos causas de posible inconstitucionalidad, estimables con más consistencia, hasta más adelante en el informe. No lo sería que el retraso en la ejecución de una desaladora fuera imputable directamente al Gobierno; tampoco es el Gobierno, o no es sólo el Gobierno, quien se encuentra ante circunstancias de extraordinaria urgencia; tampoco, más allá de su valoración técnica y hasta política, hay inconstitucionalidad por que "el mismo Gobierno que sustituyó los trasvases por las desaladoras, en una operación que afectó a todo el este español, de norte a sur, ahora concede unilateralmente a una parte del territorio la solución 'trasvase + desaladoras' que niega a todas las demás"; ni siquiera admitiendo que "obviamente" ello rompiera los equilibrios preestablecidos o convirtiera la planificación hidrológica "en agua de borrajas". Esta Defensoría no encuentra que, pese a lo discutible que pueda resultar el conjunto de decisiones adoptadas, el Gobierno actuara arbitrariamente, sin reflexión ni "por pura voluntad o capricho". Ni que haya habido un funcionamiento tal de los poderes públicos que haya llegado a una vulneración del principio de confianza legítima tal que haga inconstitucional la disposición legal; ni por no haber habido *previo* "expediente alguno" o por haber sido limitada la capacidad de negociación de las partes se está negando el derecho a la obtención del "justo precio" individualizado que exige la Constitución y la legislación de expropiación forzosa, caso de existir privaciones singulares indemnizables.

Sobre la infracción del Derecho europeo, tampoco cabe aceptar que el Gobierno haya venido a vulnerar el artículo 9 de la Constitución, porque no apreciamos que haya actuado "totalmente al margen" de los ciudadanos representados por los solicitantes. Es manifiesto que sin tener en cuenta la situación jurídica de éstos, la solución dada por el real decreto-ley podía haber sido otra, o haber quedado instrumentada de otra manera. Con todo, la disposición ha tenido evidentemente en cuenta tal situación jurídica, en el preámbulo y en la parte dispositiva. Sobre la exención de la Evaluación de Impacto Ambiental, el informe aportado por los reclamantes confunde que la directiva no se aplica a los proyectos detallados adoptados mediante un acto legislativo nacional específico con que el mismo acto legislativo contenga o constituya un proyecto detallado. La finalidad del Derecho europeo aquí es someter a publicidad y participación ciudadana ciertas decisiones ambientalmente relevantes, algo que se obtiene "a través de procedimiento legislativo", pues en España los decretos-ley han de ser ratificados parlamentariamente. Como el real decreto-ley no contiene tal proyecto detallado, no es por sí mismo susceptible de "evaluación de sus repercusiones sobre el medio ambiente, una vez tomados en consideración por el legislador". Entonces, estamos en el caso de supuestos exceptuados y nada hay en el texto publicado (y ya no vigente) que permita deducir que no se cumplimentarían los requisitos. La excepcionalidad (la sequía y las lluvias de mayo) son por otra parte manifiestas. "Tampoco parece que la forma de evaluación prevista (consulta de la Comunidad Autónoma de Cataluña en lo relativo a los potenciales impactos ambientales", disposición adicional primera apartado 2) sea "muy ambigua". Parece evidente que se ha puesto en conocimiento, de todos, los motivos que justifican la exclusión de evaluación ambiental mediante procedimiento reglado, que no

excluye ni exime de toda evaluación. Cabe pensar además que la información relativa al examen sobre las formas alternativas de evaluación del proyecto de prolongación del minitrasvase a Barcelona no tuvo carácter previo a la aprobación porque el real decreto-ley no excluye por sí mismo ninguna alternativa.

Sobre el apartado 5 del informe "Pérdida de vigencia del real decreto-ley", lógicamente no tiene ya objeto entrar. Señalemos no obstante que no parece exacto sostener que desaparecida la urgencia, y con ella la vigencia del real decreto-ley, éste pase a una situación de "latencia" hasta la próxima circunstancia extraordinaria que pueda producirse, simplemente la legislación de urgencia no existe, habrá de dictarse otra, en circunstancias análogas y probablemente no idénticas, y esto es sólo una conjetura.

Retengamos y reiteremos, para terminar, que en las consideraciones anteriores se ha tratado de valorar la información y alegaciones aportadas única y exclusivamente a la luz de las circunstancias actuales de cesación de la vigencia del real decreto-ley, y naturalmente a través del prisma de la Constitución, según quedó manifestado en los anteriores FUNDAMENTOS primero y segundo.

Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la ley de suelo

Mediante escrito presentado el 6 de agosto de 2008, un ciudadano solicitó del Defensor del Pueblo la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo, lo que motivó la resolución cuyos fundamentos se transcriben a continuación.

Fundamentos de la resolución

PRIMERO. La solicitud de interposición de recurso de inconstitucionalidad viene fundamentada en la presunta vulneración del derecho a la propiedad privada (artículo 33 de la Constitución), de la regla de prohibición de irretroactividad de las disposiciones sancionatorias, no favorables o restrictivas de derechos individuales (artículo 9.3); y de la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (mismo precepto).

Sin embargo, antes de entrar en tales cuestiones es preciso tener en cuenta que tales posibles infracciones constitucionales se refieren por el solicitante a preceptos de un texto refundido, a saber el aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio. Esta disposición del Gobierno con rango de ley, en cuanto texto refundido de la Ley de Suelo, no viene propiamente a innovar el ordenamiento jurídico de fondo, sino que se limita (o debe limitarse, véase después el siguiente FUNDAMENTO SEGUNDO) a cumplimentar lo establecido por las Cortes Generales en la disposición final segunda de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, que delegó en el Gobierno la potestad de dictar un real decreto legislativo que refundiera el texto de ésta y los preceptos que aún quedaban vigentes del Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio (por el que se aprobó el texto refundido de la Ley sobre Régimen del suelo y ordenación urbana).

El plazo para la realización de dicho texto, de tal refundición, era de un año a contar desde la entrada en vigor de aquélla. Por tanto, la condición del plazo quedó cumplimentada, es decir, que el Gobierno, verdadero autor del Real Decreto Legislativo

2/2008, dictó la disposición refundidora o actuó su potestad legislativa delegada dentro del plazo debido. En efecto, como por un lado la ley delegante entró en vigor el día 1 de julio de 2007 (disposición final cuarta) y el Real Decreto Legislativo 2/2008 fue aprobado y promulgado el 20 de junio de 2008, fue publicado el 26 de junio siguiente y entró en vigor el día 27 (día siguiente al de su publicación en el *Boletín Oficial del Estado*, disposición final única), tenemos entonces que el real decreto legislativo y el texto refundido que aprueba cumplimentan en plazo la delegación legislativa.

El solicitante no alega ni aporta prueba alguna acerca de esta cuestión, de hecho no tiene en cuenta que sus alegatos, por dirigidos a una disposición legislativa dictada por el Gobierno en cuanto legislador delegado, están referidos a una disposición de refundición de textos, y que, por tanto, en el fondo se dirigen contra reglas promulgadas mucho antes, sobre todo y precisamente en la ley delegante, la Ley 8/2007, contra la cual no es ya posible en modo alguno la formulación de un recurso de inconstitucionalidad, por haber transcurrido con creces el plazo de tres meses desde su publicación. Y de aquí se deduce la inviabilidad de la pretensión de recurrir en inconstitucionalidad el real decreto legislativo.

Así es porque la solicitud no aduce en ningún momento que haya habido exceso del Gobierno sobre la delegación otorgada por el legislador ordinario (las Cortes Generales), y ha quedado ya contrastado que uno de esos posibles excesos no se ha producido, el relativo al esencial requisito de cumplimentar la delegación legislativa en plazo. Pero tampoco aduce el reclamante ningún otro posible exceso en la delegación, que no se aprecia en un examen superficial del texto publicado, aunque ciertamente ésta es una operación que exige rigor, prudencia y extremada atención. Pero, a su vez, es sabido que el control de los excesos de delegación (*ultra vires*) no está monopolizado por el Tribunal Constitucional, sino que queda abierto al poder judicial, de modo que el recurso de inconstitucionalidad no es el cauce único para evaluar el ajuste de los textos refundidos a la Constitución (véase después el fundamento tercero).

Con lo anterior quiere decirse, adelantando la RESOLUCIÓN que figura al final, que el Defensor del Pueblo no encuentra en la solicitud motivos viables para interponer recurso de inconstitucionalidad contra el real decreto legislativo en tanto éste venga pura y simplemente, como debería ser y a continuación se examina, a realizar la operación puramente técnica y no creadora, es decir que se limite a sistematizar y articular en un texto único una pluralidad de leyes relativas a un mismo objeto, en nuestro caso la legislación del suelo.

SEGUNDO. Dando por sentado que el solicitante nada aduce como motivo de inconstitucionalidad respecto de un posible el exceso del Gobierno en la mencionada operación técnica de refundir leyes anteriores, en el presente apartado bastará dejar plasmado que la delegación contenida en la disposición final segunda de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, consistió en aclarar, regularizar y armonizar la terminología y el contenido dispositivo de la propia ley y del Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprobó el texto refundido de la Ley sobre Régimen del suelo y ordenación urbana. De otro lado, aunque la delegación no lo explicitara, el Gobierno ha buscado estructurar y ordenar en una única disposición general una serie de preceptos dispersos y de diferente naturaleza, procedentes del fragmentado Texto Refundido de 1992, dentro de los nuevos contenidos de la Ley de Suelo de 2007, adaptados a las competencias

urbanísticas, de ordenación del territorio y de vivienda de las comunidades autónomas. De este modo, como manifiesta la exposición de motivos del real decreto legislativo objeto de la solicitud, el objetivo final de éste se centra en evitar la dispersión de tales normas y el fraccionamiento de las disposiciones que recogen la legislación estatal en la materia, excepción hecha de la parte vigente del Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del suelo y ordenación urbana, que tiene aplicación supletoria salvo en los territorios de las Ciudades de Ceuta y Melilla (en consecuencia, ha quedado fuera de la delegación legislativa).

Sin argumentos contrarios del solicitante acerca de la regularidad de esta operación técnica, nada ha de añadir esta Institución al respecto; principalmente por la razón, ya mencionada y que en el siguiente fundamento tercero se explicita, de que el control de esa regularidad en el uso de la delegación legislativa (*ultra vires*) está abierta al poder judicial. Así pues, el recurso de inconstitucionalidad no es cauce único e indefectible para evaluar el ajuste del real decreto legislativo a la Constitución. El solicitante no dice que haya habido desajuste alguno; al contrario, sus argumentos están centrados en los preceptos por sí mismos y son exclusivamente de fondo, como veremos.

TERCERO. Para terminar estos apartados dedicados a fundamentar la improcedencia de formular recurso de inconstitucionalidad contra el real decreto legislativo resta recordar los medios de control disponibles para verificar la validez del uso de la delegación legislativa.

Aunque el artículo 153 del Reglamento del Congreso de los Diputados prevé un sistema de expresión por la Cámara de su conformidad con el uso de la delegación realizada, el hecho es que la disposición final segunda de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, no previó nada al respecto.

Un control muy relevante es el realizado por el Consejo de Estado, que dio su visto bueno al texto propuesto por la Ministra de Vivienda. Ciertamente no es un control decisivo, pero no cabe desatenderlo, pues en este caso sirve al Defensor del Pueblo para una primera valoración de que se verificó la validez del uso de la delegación legislativa, y que para el Consejo de Estado la verificación fue favorable.

Pero indudablemente el control propiamente dicho, por normal y habitual, y hasta tradicional, es el control por los jueces, además de por el Tribunal Constitucional. Hoy expresamente reconocido en el artículo 82.6 de la Constitución cuando se refiere a los "Tribunales", como tiene establecido continuamente el propio Tribunal Constitucional (ya desde la Sentencia número 51/1982, de 19 de julio, fundamento jurídico primero). De este modo, la posibilidad de controlar la integridad de las leyes refundidas está desconcentrada, una vez sentada la constitucionalidad, que en estos momentos y por transcurso del plazo para recurrir tales leyes refundidas no es ya posible impugnar.

En conclusión, por los motivos aducidos por el solicitante no es posible la interposición de un recurso de inconstitucionalidad, incluso en el supuesto de que los preceptos vulneraran la Constitución, por transcurso del plazo desde la publicación de las leyes objeto de la refundición operada por el real decreto legislativo, instrumento legislativo que se limita a la operación técnica de aclarar, regularizar y armonizar el contenido dispositivo de aquéllas; y de estructurar y ordenar en una única disposición general los preceptos dispersos y de diferente naturaleza procedentes de varias leyes anteriores.

CUARTO. Dado que las posibles infracciones constitucionales se refieren por el solicitante a preceptos del texto refundido, que no innova el ordenamiento jurídico de fondo sino que se ha limitado a cumplimentar una delegación legislativa de dictar una refundición, resulta entonces que los alegatos de la solicitud vienen en realidad a dirigirse contra las disposiciones legales contra las que ya no es posible recurrir en inconstitucionalidad.

No obstante, el fondo de la argumentación del solicitante puede ser brevemente examinada por el Defensor del Pueblo a los meros efectos de completar la presente resolución, ya no con razones que sustenten la resolución final de no interponer recurso, sino de aportar claridad sobre unos argumentos sustantivos que consideramos incursos en importantes errores de apreciación por el solicitante.

Por tanto lo que sigue son mero complemento, no decisivo de la resolución y tampoco necesariamente referido a la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las reglas citadas. Se trata más bien de aclaraciones dirigidas al solicitante.

Es indiscutible que la Constitución no permite que una persona pueda ser privada de sus bienes a cambio de una indemnización cualquiera, sino que determina que ésta ha de ser equivalente al perjuicio ocasionado al afectado. Pero no cabe aceptar que la Ley del Suelo aprobada vulnera el precepto constitucional al fijar criterios de valoración del suelo y de las construcciones, a efectos expropiatorios y de equidistribución de cargas y beneficios de las actuaciones urbanísticas que, en la mayoría de los casos, den lugar a indemnizaciones de cuantía muy inferior a la que correspondería a los perjuicios. Como afirmación general, por tanto, esta Institución no considera en modo alguno que la Ley de Suelo (ni la original de 1956, ni las sucesivas reformas hasta la reciente de 2007, y en cualquier caso no el real decreto legislativo de 2008) haya creado un marco normativo con la sola finalidad de legalizar lo que no puede ajustarse a Derecho, o sea reconocer la facultad de la Administración –en expresión del solicitante– "de obtener terrenos y construcciones, fundamentalmente por el procedimiento de expropiación forzosa, por un precio desproporcionadamente inferior a su valor de mercado".

Los conceptos *situación básica del suelo* y demás citados por el solicitante son interpretados por él en forma sustancialmente incorrecta, a nuestro juicio. La regla (ahora en el artículo 12.2.b) del texto refundido) que establece que está en la situación de suelo rural 'el suelo para el que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística prevean o permitan su paso a la situación de suelo urbanizado, hasta que termine la correspondiente actuación de urbanización, y cualquier otro que no reúna los requisitos a que se refiere el apartado siguiente' no busca considerar rural todo el suelo clasificado como urbanizable cualquiera que sea su grado de urbanización, sino que busca garantizar que *todas* las obras de urbanización previstas estén terminadas y debidamente recepcionadas por la Administración competente, a los efectos de valoración del suelo y de la responsabilidad patrimonial. Simplemente, unas obras ejecutadas en un 90 o en un 99 por ciento no están terminadas al 100 por cien. Por otro lado, si un terreno se considera en situación de suelo urbanizado sólo si está 'integrado de forma legal y efectiva en la red de dotaciones y servicios propios de los núcleos de población' por 'contar con las dotaciones y los servicios requeridos por la legislación urbanística', se deduce de ello que si a un terreno le falta la más mínima obra de urbanización por ejecutar (un tramo de acera por pavimentar) es que tal obra urbanizadora no está terminada. Estamos ante

una cuestión de grado y en régimen de procesos, pues parece absurdo entrar a discutir responsabilidades o valorar terrenos cuando sólo falta por pavimentar un tramo de acera. Carece de sentido razonar sobre casos tan extremos, que en la práctica no se dan sino excepcionalmente y que no son los casos pensados por el legislador.

La consecuencia de lo expuesto no es la que deduce el solicitante, pues no hay ningún "solar edificable situado en una gran ciudad, que podría valer en el mercado un millón de euros" si el terreno no se halla completamente urbanizado, tal terreno no es un "solar edificable". A modo de comparación, que confiamos sirva sólo de ilustración, no parece lógico que un estudiante se queje porque la autoridad académica no le otorga el título para el que se exigen 100 créditos, mientras el estudiante sólo tiene obtenidos 99; con razón la autoridad académica replicará que para el título son necesarios *todos* los créditos fijados normativamente, y no basta con "casi todos" los créditos. Por otro lado, un terreno al que faltan algunas obras de urbanización para ser solar, difícilmente tendrá valor de mercado como solar, un posible comprador no pagará por el suelo como solar, porque no estará adquiriendo un solar.

La urbanización naturalmente ha de ser la requerida por la normativa urbanística, lo que al solicitante le parece abusivo. Mas esta Institución no puede aceptar su modo de razonar. Un terreno que se encuentre total y absolutamente urbanizado sin ajustarse a la ley y al plan urbanístico simplemente *no* está "total y absolutamente urbanizado", y la Ley estatal del Suelo no concreta esta expresión porque corresponde hacerlo a las comunidades autónomas. Por supuesto, cualquier infracción de la legalidad o irregularidad apreciada por la Administración en la situación urbanística de los terrenos o en el proceso de transformación urbanística *que sea imputable al afectado* facultará al órgano expropiante para valorar como suelo rústico unos terrenos *casi* totalmente urbanizados, o urbanizados en forma *contraria a la ley y/o al plan*. No hay ahí vía para ninguna arbitrariedad administrativa en la aplicación de una ley, ni posibilidad abstracta de abuso de derecho en el ejercicio de la potestad expropiatoria; como no la hay –siguiendo con el ejemplo de antes– en considerar sólo con titulación X (50 créditos) a quien los ha obtenido, aunque haya obtenido además otros 49 créditos de los 50 adicionales necesarios para obtener la titulación Y, esa persona simplemente no tiene todavía los créditos necesarios para la titulación Y.

De igual manera, no es que la ley permita valorar como suelo rústico "los terrenos que, pese a encontrarse totalmente urbanizados y edificados legalmente, se hallen calificados por el planeamiento urbanístico como suelo no urbanizable para preservarlos de su aprovechamiento urbanístico". El solicitante incurre aquí en el decisivo error de que unos terrenos clasificados como suelo no urbanizable nunca podrán estar "totalmente urbanizados y edificados *legalmente*", aunque sí podrán estarlo ilegalmente.

Los ejemplos de incorrecta percepción por el interesado del auténtico sentido de las reglas de la Ley del Suelo podrían seguir, pero como quedó dicho no tendría ello finalidad, dado el carácter de la presente resolución y su fundamento, expresado en los tres primeros apartados anteriores. En fin, no podría apreciarse irretroactividad prohibida por la habilitación a las administraciones para expropiar inmuebles cuyos propietarios hayan incumplido las obligaciones de edificar los solares o rehabilitar los edificios de su propiedad; o porque las valoraciones de inmuebles se refieran a la fecha de iniciación

de los procedimientos (la legislación expropiatoria ya prevé dispositivos para corregir las valoraciones cuando se exceden los plazos, que sí están determinados en las leyes, por ejemplo, mediante la llamada retasación); ni es inconstitucional una disposición derogatoria por derogar disposiciones anteriores que se considere "más respetuosas" con los derechos constitucionales, si bien serán inconstitucionales las disposiciones sustantivas no respetuosas con tales derechos.

Ley 2/2008, de 17 de junio, de las Cortes de Castilla y León, de declaración de proyecto regional para la instalación de un centro de tratamiento de residuos industriales no peligrosos en el término municipal de Fresno de la Ribera (Zamora)

Mediante escrito registrado en esta Institución el 28 de julio de 2008, una entidad ecologista solicitó del Defensor del Pueblo la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 2/2008, de 17 de junio, de las Cortes de Castilla y León, de declaración de proyecto regional para la instalación de un centro de tratamiento de residuos industriales no peligrosos en el término municipal de Fresno de la Ribera (Zamora), lo que motivó la resolución cuyos fundamentos se transcriben a continuación.

Fundamentos de la resolución

PRIMERO. La solicitud de interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 2/2008, de 17 de junio, de las Cortes de Castilla y León, viene fundamentada en las siguientes infracciones de la Constitución, según aprecia la entidad ecologista, expuestos aquí en forma esquemática para el examen que esta Defensoría ha realizado, con las conclusiones plasmadas después:

1. Violación del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (artículo 24.1 de la Constitución) porque se elude el cumplimiento de los autos del Tribunal Superior de Justicia de suspensión de la ejecutividad de la autorización ambiental integrada otorgada a la empresa promotora del centro de tratamiento de residuos industriales no peligrosos en el Municipio de Fresno de la Ribera (Zamora).

2. Violación del derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos (artículos 23 y 9 de la Constitución). Además en este mismo apartado y en particular, violación de los derechos de los parlamentarios, porque no se ha respetado el procedimiento de aprobación de la ley, que tuvo lugar en lectura única (infracción del artículo 130 del Reglamento de las Cortes de Castilla y León).

3. Violación del derecho fundamental al juez ordinario predeterminado por la ley (artículo 24.2 de la Constitución) porque al ser autorizadas las obras e instalaciones por un acto con rango de ley se ha privado a los ciudadanos de la posibilidad de acudir a la jurisdicción ordinaria para defender sus derechos e intereses legítimos. Ello lo aparejan los solicitantes con la vulneración de los principios constitucionales de división de poderes, generalidad de la ley, reserva de jurisdicción, jerarquía normativa, reserva a la Administración de la actividad ejecutiva y control judicial de la actividad administrativa, pues estamos ante una ley hecha a medida. Este último inciso en realidad vienen a tratarlo como motivo

independiente de inconstitucionalidad, es decir como figura en el siguiente renglón.

4. Violación de la igualdad ante la ley (artículo 14 CE) por tratarse de una disposición legal singular o para un caso concreto, sin justificación suficiente para el tratamiento ad hoc dado a las instalaciones promovidas por la entidad mercantil.

5. Violación del principio de autonomía municipal (artículo 140 CE) porque se ha privado a los ayuntamientos afectados de la potestad para autorizar mediante licencia las obras declaradas como Proyecto Regional; ello afecta en particular al Ayuntamiento de Fresno de la Ribera.

6. Violación del derecho a la salud y a disfrutar de un ambiente adecuado (artículos 43 y 45 de la Constitución), por cuanto los solicitantes consideran, a la vista de lo determinado en la disposición adicional de la Ley 2/2008, que las instalaciones autorizadas representan un riesgo innecesario para los habitantes de la ribera del Duero zamorana, por emplazamiento 'aleatorio', decidido por la propia entidad mercantil.

7. Infracción de los principios constitucionales de racionalidad (interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos) y seguridad jurídica (artículo 9.3 CE), al no determinar la ley con precisión cuáles son las obras, actividades e instalaciones objeto de la autorización legal.

En este examen de las presuntas infracciones de la norma fundamental, el Defensor del Pueblo considera que ha de plegarse a la anterior relación, sin perjuicio de las observaciones sustanciales, de carácter legal o reglamentario, contenidas en la solicitud que puedan tener conexión más o menos directa con el bloque de la constitucionalidad, e incluso de las alegaciones de carácter adjetivo o menos relevante, pero ilustrativas en todo caso para el ejercicio de la legitimación activa, que es el objeto presente.

SEGUNDO. Antes de pasar a la exposición de los fundamentos de fondo de la resolución del Defensor del Pueblo conviene dejar aquí plasmado sumariamente el contenido de la ley objeto de la solicitud de interposición de recurso de inconstitucionalidad. La Ley 2/2008, de 17 de junio, de las Cortes de Castilla y León, es de artículo único, con una disposición adicional y otra final; viene presentada por una exposición de motivos y completada con dos anexos.

El artículo único declara como "Proyecto regional", por su singular interés para la comunidad y con el contenido del anexo I, el "Proyecto para la instalación de un Centro de Tratamiento de Residuos Industriales no Peligrosos, en el término municipal de Fresno de la Ribera (Zamora)"; señala las parcelas en que se ejecutará (siete, del polígono 1 del plano catastral de fincas rústicas del municipio). Otorga la autorización ambiental al Centro de Tratamiento de Residuos Industriales no Peligrosos (en adelante CTRINP), autorización incorporada como anexo II de la Ley; y establece que la declaración del CTRINP como proyecto regional implica la inmediata aptitud para la ejecución del proyecto y su actividad posterior. Evidentemente este precepto único es el más relevante de la disposición legislativa y sobre él se centra tanto la solicitud formulada como el presente informe.

La disposición adicional habilita al titular de la consejería competente en materia de medio ambiente para resolver cuantas cuestiones se susciten en relación con la autorización ambiental otorgada por la ley. Por la disposición final viene a determinarse que la ley entró en vigor el 25 de junio de 2008 día siguiente al de su publicación en el *BOCL*.

El anexo I simplemente determina que el proyecto regional está definido por un proyecto de construcción (del CTRINP, en 9 tomos) y que hay un preceptivo Estudio de Impacto Ambiental (en 3 tomos). Sin embargo, no hay más identificación de tales documentos, ni indicación de dónde se encuentran depositados. No por su simplicidad cabe deducir que el anexo es irrelevante, de hecho parece a esta Defensoría que su finalidad, una determinación documental consistente nada menos que del objeto de la ley, resulta sin embargo escasamente identificativa.

Por el contrario, el anexo II es con mucho la parte más extensa de la disposición legislativa, lo que resulta lógico porque contiene la Autorización ambiental, en cuatro apartados:

1. Prescripciones relativas al diseño y construcción de la instalación.
2. Actuaciones previas al inicio de actividad.
3. Fase de explotación: a) Condiciones para la protección del medio ambiente atmosférico; b) condiciones sobre la producción de residuos; c) condiciones sobre la gestión de residuos, y d) protección del dominio público hidráulico.
4. Relación de Residuos Admisibles en el Centro de Tratamiento de Residuos no Peligrosos, larga relación de sustancias designadas con su código numérico.

Conviene también hacer mención aquí de algunos aspectos relevantes recogidos por la exposición de motivos de la Ley 2/2008. Ante todo, resulta que desde su mismo inicio se invoca el artículo 45 de la Constitución Española (derecho de todos a disfrutar de un ambiente adecuado al desarrollo de la persona, y deber de conservarlo), precisamente uno de los preceptos invocados por los solicitantes; indicio éste muy claro de que estamos ante una discrepancia acerca del modo más apropiado de velar por el entorno, pues además es evidente que, sea cual sea su viabilidad y éxito en el plano de los hechos, el CTRINP tiene por finalidad tratar residuos, concretamente residuos industriales no peligrosos, y ello es inobjetablemente un objetivo concreto de la finalidad general de velar por el ambiente adecuado. También se invoca por el legislador, tal y como asimismo hacen los solicitantes, es decir que de nuevo estamos ante una discrepancia análoga a la anterior, la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos, que dispone que la gestión de los residuos debe hacerse sin peligro para la salud humana y sin utilizar procedimientos ni métodos que puedan perjudicar el ambiente, crear riesgos para el agua, el aire o el suelo, la fauna o flora, sin incomodidades por ruido u olores y sin atentar contra los paisajes o lugares de especial interés. Según la exposición de motivos la ley confiere cobertura legal al proyecto regional de instalación de un CTRINP *de acuerdo con las previsiones* del Plan Regional Sectorial de Residuos Industriales aprobado por la Junta de Castilla y León por Decreto 48/2006, de 13 de julio; Plan que establece la necesidad de favorecer la implantación de centros integrales o especializados de tratamiento de residuos industriales no peligrosos, hasta alcanzar una capacidad mínima de tratamiento que supere las 400.000 toneladas anuales.

Sin embargo, la exposición de motivos no menciona seguidamente que, como sí relatan los solicitantes, este Decreto 48/2006 vino a sustituir el Acuerdo de 7 de noviembre de 2002 (Plan de Residuos Industriales de Castilla y León 2002-2010) que había sido anulado por el TSJ, anulación confirmada por el Tribunal Supremo; ni sobre todo menciona que el subsiguiente al que siguió el Plan Regional de Ámbito Sectorial de Residuos Industriales Programa de Infraestructuras relativas al Plan hoy vigente ha sido a su vez anulado por el TSJ, en sentencia sin embargo no firme; mucho menos dice la exposición de motivos que ambas anulaciones, firme la primera, fueron declaradas por omitirse la determinación de los lugares e instalaciones apropiados para la eliminación de los residuos.

La exposición de motivos prosigue con un relato de la tramitación administrativa del proyecto objeto de la Ley 2/2008. Es determinante a nuestro juicio de algunos de los alegatos de los solicitantes:

- Que el proyecto y la solicitud de autorización ambiental, que tuvieron entrada en la Delegación Territorial de la Junta en Zamora, en noviembre de 2003, fue acreditado como compatible urbanísticamente (informe municipal y Acuerdo de la Comisión Territorial de Urbanismo).
- Que el *BOCL* de 26 de febrero de 2004 publicó el Acuerdo por el que se sometió, conjuntamente, al trámite de información pública, la autorización ambiental y el estudio de impacto ambiental, trámite en que no hubo ninguna alegación. Y que asimismo estuvo expuesto dicho anuncio en el tablón de anuncios del Ayuntamiento de Fresno de la Ribera, con una sola alegación en solicitud de adoptarse medidas de atenuación de efectos dada la proximidad de las instalaciones a una explotación porcina.
- Que se realizó el trámite de audiencia a interesados (Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León), sin que se recibieran alegaciones.

Pero si bien la exposición de motivos recoge que el *BOCL* de 16 de marzo de 2006 publicó la resolución por la que se hizo pública la Declaración de Impacto Ambiental y que fue dictada la Orden de 10 de julio siguiente, de la Consejería de Medio Ambiente, que otorgó la autorización ambiental a la entidad mercantil promotora (*BOCL* de 20 de julio), silencia sin embargo que tal orden vio suspendida su ejecutividad el 4 de julio de 2007 por la Sala correspondiente del TSJ por carencia "de soporte legal porque el Plan de Residuos Industriales de Castilla y León 2002-2010, anulado por la Sentencia de la Sala de 18 de marzo de 2004, no indicaba los lugares adecuados para la eliminación de los residuos"; naturalmente, tampoco hay mención de que el auto judicial fue confirmado el 27 de noviembre, había sido comunicado en julio a la Consejería de Medio Ambiente para inmediato cumplimiento, había sido publicada su parte dispositiva en el BOCL el 3 de septiembre, y que hubo de reiterarse la comunicación el 16 de octubre y el 3 de diciembre de 2007 (los solicitantes califican estos hechos de "manifiesto incumplimiento, acreditado por los propios servicios técnicos de la Consejería de Medio Ambiente, hasta la suspensión efectiva de las obras de construcción en diciembre de 2007, o sea cinco meses después de la suspensión judicial original").

A continuación vienen motivos propiamente dichos: "La supervivencia de las empresas de Castilla y León, así como la instalación de nuevas empresas, requieren de

la existencia de instalaciones como la proyectada en Fresno de la Ribera, que garantiza la gestión de los residuos industriales no peligrosos, bajo la necesaria premisa de los principios de prevención de la producción de residuos industriales, fomento de su valorización, proximidad y autosuficiencia e internalización de los costes de gestión de los residuos industriales. A mayor abundamiento, debe llamarse la atención que el sector industrial representa el 24,2 por ciento del valor añadido bruto de la comunidad autónoma". Y a continuación el legislador desarrolla lo transcrito:

- La capacidad máxima de gestión proyectada en Fresno de la Ribera alcanza las 100.000 tn/año de residuos; lo cual, junto a la necesidad urgente manifestada en la ausencia de centros de gestión de residuos industriales de esta naturaleza en Castilla y León, resalta la necesidad de potenciar la instalación de nuevos centros de tratamiento que garanticen la gestión de la totalidad de los residuos industriales no peligrosos que puedan generarse en la región.
- Las instalaciones del CTRINP se consideran de interés para la comunidad dado el grave problema de gestión de residuos industriales no peligrosos en la región, por falta de centros de tratamiento, lo que encarece el coste de la gestión o derivaría en vertidos incontrolados junto a otro tipo de residuos.
- Se da cobertura parcial a la comunidad autónoma garantizando el tratamiento de los residuos generados en las provincias del oeste de la comunidad, pues Fresno de la Ribera se sitúa a menos de 100 km de ciudades como Salamanca, Valladolid, Zamora y núcleos como Benavente, Toro, Arévalo, Tordesillas o Medina del Campo, entre otros.
- Razones que el legislador recoge de las manifestadas por el Grupo Parlamentario Popular de las Cortes de Castilla y León: Necesidad de garantizar una correcta gestión de los residuos industriales no peligrosos en la comunidad desarrollando instalaciones de tratamiento como la prevista; contribución a eliminar el vertido incontrolado; mejora de la calidad ambiental, incremento del atractivo de la región para la implantación de nuevas iniciativas industriales; puesta en valor de instalaciones que suponen una inversión superior a los diez millones de euros y una actividad anual estimada en torno a los cinco millones de euros; generación de 18 puestos de trabajo directos, que junto a los más de 50 indirectos que pueden inducirse por la nueva actividad, permite consolidar la población en los entornos rurales e impulsar el desarrollo socioeconómico de zonas afectadas por el proceso de despoblación.

Todo lo anterior sirve, a juicio de esta Defensoría, para centrar los términos de la exposición que sigue, pues conforma indudablemente los fundamentos explícitos de que se sirve el legislador para promulgar la ley objeto del presente informe. De hecho, sirve para confrontar algunas de las alegaciones de los solicitantes (anterior fundamento PRIMERO) con el texto promulgado (presente fundamento SEGUNDO), confrontación que pasamos a hacer a continuación.

TERCERO. En efecto, según lo expuesto cabe comenzar por las alegaciones señaladas en los puntos V, VI y VII de nuestra relación anterior. Es prácticamente directo concluir que ninguna de esas alegadas vulneraciones de la Constitución es apreciable. No puede decirse que haya infracción de la autonomía municipal porque ciertamente, en una fase anterior

al del procedimiento legislativo, el proyecto y la solicitud de autorización ambiental fue acreditado como compatible urbanísticamente según un informe municipal y un acuerdo de la Comisión Territorial de Urbanismo.

La ley no priva a los ayuntamientos afectados de su potestad (mejor que 'competencia'), no tanto de autorizar sino de intervenir en la comprobación de las obras e instalaciones, intervención que no siempre tiene lugar mediante el otorgamiento de licencias. Es decir, la Ley 2/2008 no deroga singularmente y para este caso los artículos 25 y 84.l.b) de la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local y 97 de la Ley de Urbanismo de Castilla y León. En general, la decisión legislativa singular contenida en el artículo único de otorgar la autorización ambiental al CTRINP, autorización incorporada como anexo II, no supone más (ni menos) que habilitar la realización del centro, pero no se contiene ahí en modo alguno un desapoderamiento de potestades municipales, sean propias o delegadas. Tampoco es la autorización un "permiso para contaminar" ni un "cheque en blanco" que lleve aparejada libertad para actuar sin límites. Por su parte, ayuntamientos y vecinos conservan intactas sus facultades para reaccionar ante cualquier acción material que no esté amparada por la autorización, o ante impactos no evaluados, o excesivos sobre los evaluados. Quiere decirse que con el otorgamiento de la autorización el proceso de implantación del CTRINP sólo ha comenzado, y toda su vida útil se encuentra y encontrará sujeta a las leyes y reglamentos materiales.

La determinación de lugares e instalaciones apropiados para la eliminación de los residuos ha tenido lugar, para un caso concreto, mediante decisión legislativa, y ello parece legítimo a esta Institución mientras no haya arbitrariedad. Cuando el legislador de Castilla y León decide autorizar el CTRINP no está obviando que la ubicación de esa instalación no pueda quedar a expensas de la iniciativa privada, más bien da cobertura legal a una propuesta, precisamente por la extraordinaria importancia de los aspectos ambientales, sociales y económicos que confluyen en esta materia. El artículo 4 del Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, en vigor en el momento de aprobar la ley, no se ve infringido porque la distancia de 2.000 metros, a contar desde el núcleo de población más próximo, fue establecida "como regla general" en una época en que ni la ordenación urbanística ni la técnica eran las que hoy son. Parece que la decisión del legislador, al aprobar la Ley 2/2008, excluye por sí misma que la cuestión no haya sido ponderada expresamente.

Por otro lado, no encontramos que, como sostienen los solicitantes, la condición l.k de la autorización ambiental señale que la barrera geológica natural no cumpla las condiciones establecidas en el anexo 1 del Real Decreto 1481/2001, sino que la impermeabilización del vaso de vertido habrá de ser completada mediante una barrera geológica artificial (capa mineral de espesor no inferior a 0,5 m, sin perjuicio de además poder añadirse geocompuestos impermeabilizantes a base de bentonita), justamente con la finalidad de dar cumplimento al anexo I del real decreto.

No encontramos en el texto de la Ley 2/2008 una "dispensa de la necesidad de obtener la autorización de inicio de actividad", ni por tanto una merma de las garantías para salvaguardar los derechos constitucionales a la salud y al medio ambiente. Al contrario, es claro que la autorización (anexo II) contiene disposiciones claras y muy relevantes en su apartado 2 *Actuaciones previas al inicio de actividad*, consistentes en la carga que pesa

sobre la empresa promotora de presentar, antes del inicio de la actividad, a la Consejería de Medio Ambiente una muy relevante documentación, además del depósito de una fianza.

En cuanto a la Declaración de Impacto Ambiental, que los solicitante sostienen que se omite, es manifiesto que fue publicada en el *BOCL* de 16 de marzo de 2006 y que la Autorización ambiental (anexo II.1.b) en las *Prescripciones relativas al diseño y construcción de la instalación*, determina que el titular de la instalación, al presentar en la Dirección General de Prevención Ambiental y Ordenación del Territorio el proyecto definitivo de ejecución, debe plasmar en él las consideraciones introducidas por la DIA y por la propia autorización ambiental. No puede tenerse por inválido, ni por inconstitucional, que esa DIA, por haber sido dictada en un procedimiento administrativo que concluyó con el otorgamiento de la autorización ambiental suspendida por el TSJ, deje de ser un documento o, mejor, un acto administrativo apto para su finalidad. Asunto distinto es la eventual necesidad de completar la evaluación, de ser necesario conforme a la legislación estatal y/o autonómica. No encontramos por tanto en ello conculcación por el legislador autonómico de la legislación estatal.

Por tanto, no puede deducirse de los antecedentes que haya habido *con motivo de la decisión del legislador* una infracción del derecho a la salud y a disfrutar de un ambiente adecuado, pues –contra lo expresado por los solicitantes– el contenido de la disposición adicional de la Ley 2/2008 se limita a habilitar al titular de la consejería competente en materia de medio ambiente para resolver las cuestiones relativas a la autorización ambiental (otorgada por la ley); además, no por la decisión legislativa las instalaciones autorizadas representan un 'riesgo innecesario' para los habitantes de la ribera del Duero zamorana, ni cabe decir que el emplazamiento sea 'aleatorio' porque fuera decidido por la entidad mercantil beneficiaria de la autorización. Esta Defensoría considera que tales posibilidades de riesgo inasumible y arbitrariedad deberían haber sido alegadas y probadas en su momento, y ahora razonadas en profundidad; difícilmente habrían pasado el filtro del debate legislativo y de la votación. En fin, dado que hay una, siquiera mínima, indicación en la ley de cuál es el objeto de la autorización (a saber, el anexo I determina cuál es el proyecto regional, definido por un proyecto constructivo CTRINP en 9 tomos con un preceptivo Estudio de Impacto Ambiental en otros 3 tomos). Ciertamente no se trata de una identificación modélica en su precisión, pero los trámites comunes de replanteo y comprobación del replanteo de las obras conducirán a una determinación inequívoca; téngase en cuenta que la decisión del legislador no subsana defectos ulteriores, que es lo verdaderamente relevante, es decir la realidad en que un proyecto se plasma. Por tanto, tampoco aprecia esta Institución infracción de los principios constitucionales de interdicción de la arbitrariedad y de seguridad jurídica.

CUARTO. Prosiguiendo con el examen de las alegaciones de la solicitud de interposición de recurso de inconstitucionalidad, encontramos que hemos de despejar ahora un aspecto del motivo designado con el número IV en el anterior fundamento PRIMERO, acerca de que estamos ante una ley singular.

Una de las características de la producción legislativa del Estado actual es la pérdida de la generalidad de la ley, que, sin merma de este deseable carácter para la mayor parte de las operaciones de predeterminación normativa, ha dado paso a la producción

de leyes singulares o de caso concreto, no prohibidas por la Constitución; de hecho el texto fundamental contiene varias previsiones expresas de este tipo (autorizaciones relativas a la Corona, artículo 57; autorización de tratados con transferencia de soberanía, artículo 93; reserva al sector público de recursos y servicios esenciales, e intervención de empresas, artículo 128; autorización de emisión de deuda pública, artículo 135; alteración de límites provinciales, artículo 141; autorización de ciertos procesos autonómicos, artículo 144). También hay otros casos, que no citaremos aquí, de previsiones en sede legal de disposiciones singulares que requieren la aprobación de una disposición con rango de ley. A su vez, el Tribunal Constitucional ha verificado la mencionada ausencia de prohibiciones en nuestro sistema jurídico de las leyes singulares o leyes medida (SSTC 111/1983, 166/1986).

Naturalmente tales leyes están sujetas, como las demás, a los límites generales impuestos al legislador en la Constitución, y a ellos debe plegarse todo examen de constitucionalidad. Por tanto, la alegación de los solicitantes consistente en que la Ley 2/2008 es inconstitucional por tratarse de una disposición legal singular o para un caso concreto, sólo será viable si hay violación de la igualdad ante la ley, o constituye una decisión arbitraria o irrazonable, o incurre en algún otro defecto o extralimitación en el ejercicio de la potestad legislativa, pero no porque, simplemente, se haya dado un tratamiento ad hoc a las instalaciones promovidas por una entidad mercantil. Así pues, el motivo designado con el número IV sólo podría ser acogido en los términos que acabamos de exponer.

Hasta aquí, por razones sistemáticas, los presentes fundamentos de esta resolución han venido a despejar y centrar el análisis de las alegaciones dirigidas contra la constitucionalidad de la Ley 2/2008, en orden inverso –como habrá podido advertirse– al expuesto en el fundamento PRIMERO, derivado prácticamente del elegido por solicitantes en su escrito. Sin embargo, a partir de aquí y en los siguientes fundamentos adoptamos ya el orden previsto.

QUINTO. En cuanto a la posible infracción del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva por eludirse el cumplimiento de los autos del TSJ de suspensión de la ejecutividad de la autorización ambiental integrada otorgada a la empresa promotora del CTRINP, ha de repararse, primero, en que las resoluciones judiciales están referidas a determinados actos administrativos, no al acto legislativo objeto de la solicitud y de la presente resolución (sobre esta cuestión se volverá en el fundamento séptimo) y, segundo y sobre todo en lo que ahora interesa, el hecho de que una ley venga aparentemente a contradecir lo resuelto por los tribunales no supone privación de la tutela judicial, tutela que se obtuvo precisamente con los autos del TSJ, autos referidos como queda dicho a actos administrativos; en ese momento los recurrentes no podían esperar tutela judicial respecto de decisiones ulteriores, aún no adoptadas entonces.

Sin duda el derecho a la ejecución de sentencias y demás resoluciones judiciales forma parte del contenido del artículo 24.1 CE (por ejemplo, SSTC 125/1987 de 15 de julio, fundamento jurídico 3; 152/1990, de 4 de octubre, fundamento jurídico 4; y 190/2004, de 2 de noviembre, fundamento jurídico 4bis, entre tantas otras) pero el hecho de que la suspensión de la ejecutividad de un acto administrativo haya tenido lugar es muestra de que hubo y se prestó tutela judicial. La existencia misma de la ley que ahora los

reclamantes pretenden que se impugne es muestra patente de la necesidad de reactivar una decisión suspendida, suspendida por decisión judicial. Y, en conclusión, la Ley 2/2008 no incurre por sí misma en infracción del derecho fundamental, que fue reconocido y respetado antes, en los procesos que llevaron a los autos del TSJ.

Con todo, esta cuestión será nuevamente y más a fondo tratada en relación con otro de los motivos de inconstitucionalidad aducidos, con más propiedad a nuestro juicio, en el fundamento séptimo.

SEXTO. Acerca de la posible infracción del derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, es claro que el hecho mismo de que la decisión cuya impugnación se pretende, decisión adoptada por disposición legal, excluye directamente que haya habido tal infracción. La Ley 2/2008 ha sido aprobada por las Cortes de Castilla y León, que representan al pueblo de la Comunidad Autónoma (artículo 10.1 del estatuto de autonomía).

Pero es que ni siquiera en la fase anterior a la legislativa ha habido privación del derecho a participar. Podría decirse incluso que no fue ejercido tal derecho, por razones no imputables a los poderes públicos. En efecto, tenemos los antecedentes de que el *BOCL* de 26 de febrero de 2004 insertó un anuncio de trámite conjunto de información pública (autorización ambiental y estudio de impacto), trámite en el que no hubo ninguna alegación; también estuvo expuesto el anuncio en el tablón del Ayuntamiento de Fresno de la Ribera, con una sola alegación (solicitud de medidas de atenuación de efectos dada la proximidad de las instalaciones a una explotación porcina); y que tuvo lugar el trámite de audiencia a los interesados (Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León), de nuevo sin alegaciones.

Finalmente, no cabe aducir que se haya infringido el derecho a participar en los asuntos públicos que corresponde, inobjetablemente, a los parlamentarios, porque presuntamente no se hubiera respetado el procedimiento de aprobación de la ley. Los solicitantes consideran que así ha sido porque el procedimiento fue de lectura única y ello supondría una infracción del artículo 130 del Reglamento de las Cortes de Castilla y León. Mas el Defensor del Pueblo no puede compartir tal parecer, pues no consta que faltara la propuesta de la Mesa, ni el parecer favorable de la Junta de Portavoces, y la naturaleza (ley singular) puede considerarse que podía razonablemente aconsejar tal procedimiento.

Pese a la apariencia del anexo II, indudablemente de extensión y detalle, la disposición legal es en sí ciertamente de formulación simple y proviene de una larga instrucción administrativa anterior. Es claro que un texto que consiste en un artículo único, una disposición adicional y otra final es de formulación simple, que no irrelevante. Por otro lado, la lectura única supone debate de totalidad y, a continuación, una sola votación sobre el conjunto del texto. Por tanto, en un caso como el presente es virtualmente imposible que la lectura única reduzca las posibilidades de los parlamentarios, quizá puede pensarse incluso en que, por mor de la simplificación procedimental, el derecho a participar queda facilitado y se reducen los obstáculos.

SÉPTIMO. Resta por completar los razonamientos, apuntados en el fundamento quinto, sobre la posible infracción del artículo 24 de la CE, aquí en cuanto al derecho fundamental al juez ordinario predeterminado por la ley (apartado 2 del precepto), pues según los

solicitantes al ser autorizadas las obras e instalaciones por un acto con rango de ley se ha privado a los ciudadanos de la posibilidad de acudir a la jurisdicción ordinaria para defender sus derechos e intereses legítimos. Los solicitantes, como quedó ya plasmado, lo unen a la alegada vulneración de los principios constitucionales de división de poderes, generalidad de la ley, reserva de jurisdicción, jerarquía normativa, reserva a la Administración de la actividad ejecutiva y control judicial de la actividad administrativa, pues estaríamos ante una ley hecha a medida. Como este último inciso ya fue tratado como motivo independiente de inconstitucionalidad (fundamento CUARTO), no insistiremos en él; pues, en efecto, el problema no es ahora el de las validaciones mediante ley de actos administrativos inválidos, o invalidados por el poder judicial, en este caso suspendidos; recuérdese que el Tribunal Constitucional tiene declarada la inconstitucionalidad de aquellos requisitos, formalidades y limitaciones que comprometen la ejecución de decisiones judiciales en forma no razonable o desproporcionada; más exactamente, lo que se ha planteado es si se infringe, no el apartado 2 sino el 1 del artículo 24 en los supuestos en que el efecto directo de una ley es el de impedir que un fallo judicial se cumpla (STC 73/2000, de 14 de marzo). No estamos pues ahora en el campo de la ejecución de los autos del Tribunal Superior de Justicia.

Lo que ahora tratamos es el control de las leyes cuyo efecto directo es el de influir en el desenlace judicial de un litigio. La citada Sentencia del Tribunal Constitucional 73/2000 considera si se lesiona el artículo 24.1 cuando los efectos de una ley consisten en impedir que un fallo judicial se cumpla, pues aun siendo indudable –dice– que la Constitución reconoce al legislador un amplio margen de libertad al configurar sus opciones, es cierto también que le somete a determinados límites, no sólo al genérico de interdicción de la arbitrariedad y el derivado del principio de igualdad, sino también al que deriva del artículo 24.1. Pero el Tribunal Constitucional refiere la desproporción o lo no razonable a las resoluciones judiciales firmes, que en lo que a nuestro supuesto toca sólo cabe aproximar respecto de los autos de suspensión dictados por el TSJ, según la noticia que ofrecen los reclamantes. De modo que, de existir "razones atendibles", la ley no sería inconstitucional aunque se inmiscuyera en resoluciones firmes; y esta Institución entiende que tales razones existen, por un lado, en cuanto a otorgar la autorización ambiental; y, segundo y sobre todo, la Ley 2/2008 no afecta a los autos de suspensión, que, según sabemos, no se han visto impedidos.

Con todo, lo decisivo ahora para desestimar el alegato de los solicitantes es, siempre conforme a lo ya establecido por el Tribunal Constitucional, lo siguiente. Se pregunta el Tribunal si se ha producido una vulneración tanto del artículo 24.1 como del artículo 9.3 CE cuando no hay razón que justifique una "elevación de rango" como no sea la de lograr que el nuevo régimen jurídico quede excluido de fiscalización por parte de los órganos jurisdiccionales. Si tal decisión fuese acordada por la Administración sería recurrible en vía contencioso-administrativa, pero su conclusión, basada en no apreciar arbitrariedad ni irrazonabilidad, es rechazar tal interpretación. No resulta en principio contrario a la Constitución que el legislador asuma una tarea que antes había encomendado al poder ejecutivo. Dentro del marco de la Constitución y respetando sus específicas limitaciones, la ley puede tener en nuestro ordenamiento cualquier contenido y en modo alguno le está vedada la regulación de materias antes atribuidas (en normas con rango de ley) al poder ejecutivo.

En razón de nuestro modelo de jurisdicción constitucional concentrada es cierto que la regulación de una materia mediante normas con rango de ley implica que el control de dichas normas necesariamente se residencie ante el Tribunal Constitucional. La elevación de un acto administrativo a decisión con rango de ley no excluye su fiscalización, sino que nuestro ordenamiento ha previsto que sea deferida al Tribunal Constitucional. Si el Defensor del Pueblo, legitimado para formular recursos de inconstitucionalidad, duda de la conformidad de la Ley 2/2008 con nuestra Constitución, la consecuencia es que el juicio de legalidad que corresponde normalmente a los órganos jurisdiccionales sea sustituido por un juicio de constitucionalidad. Pero ello no priva de tutela judicial efectiva a los ciudadanos, en particular porque ahora el prisma de verificación de que el centro de tratamiento de residuos industriales no peligrosos en el término municipal de Fresno de la Ribera se ajusta a la legalidad se encuentra no sólo en la legislación ambiental general, sino en que la autorización fue otorgada por disposición legal, que no es "en blanco" sino que contiene un detallado condicionado ambiental (anexo II), de inexcusable cumplimentación por la empresa beneficiaria de la autorización.

Por tanto, el hecho de que la autorización sea otorgada por una ley no es una decisión inconstitucional. Es innegable que la percepción ciudadana de que se ha producido una desnaturalización del régimen legal *general* ante un caso concreto no carece por completo de fundamento, pues hay una apariencia de que se quiere "subsanar" por vía legislativa los defectos hallados por los tribunales en la vía administrativa; pero a nuestro juicio se trata de que el legislador no adopta sus decisiones sin debate, en suma sin motivos ni justificación, que, sea más o menos convincente para todos, existe y se ha producido. En suma, los representantes legítimos del pueblo de Castilla y León consideraron por mayoría que era necesario el centro de tratamiento, precisamente en la localización y con las instalaciones proyectadas, y bajo las condiciones que los parlamentarios consideraron bastantes y necesarias (en el anexo II). Esa decisión no infringe la Constitución, a juicio del Defensor del Pueblo.

OCTAVO. Es legítima decisión del legislador autonómico alterar, para un caso concreto, las reglas generales *de rango legal* contenidas en la LOT de Castilla y León, en cuanto a la iniciativa legislativa para la declaración de proyecto regional, reservada en principio a la Junta para casos de excepcional relevancia para el desarrollo social o económico de Castilla y León. Es obvio que los requisitos y trámites administrativos previos (contenido documental, orden de inicio del procedimiento, período de información pública y audiencia a las administraciones públicas, el informe del Consejo de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Castilla y León, informe de los municipios afectados, evaluación de impacto ambiental y propuesta final de la consejería competente formulada como anteproyecto de ley) quedan o han quedado cumplimentados o adaptados al singular régimen decidido para el presente supuesto. Lo mismo cabe decir del procedimiento establecido en Ley 3/2001, de 3 de julio, de Gobierno y Administración de Castilla y León para la elaboración de los proyectos de ley; de las disposiciones, de nivel reglamentario, sobre el Consejo Asesor de Medio Ambiente de Castilla y León (acerca de que el Pleno debe ser consultado e informar los anteproyectos de ley sobre protección ambiental); y del sometimiento preceptivo al Consejo Económico y Social de todos los *anteproyectos de ley* relacionados con la política socioeconómica (Ley 13/1990, de 28 de noviembre) antes de ser aprobados y remitidos a las Cortes. Por otro lado, no puede compartirse

con los solicitantes que el carácter socioeconómico de la disposición legislativa tenga una justificación "exclusivamente económica", ni siquiera en la exposición de motivos de la Ley 2/2008. O sea, cuando la proposición de ley fue tomada en consideración no fue, indudablemente, una iniciativa legalmente ajustada a las previsiones *legales* para la aprobación de un proyecto regional, pues las determinaciones establecidas lo son con carácter general, y entonces la tramitación *administrativa* previa a la declaración por ley de proyecto regional ha de llevarse a cabo conforme a la LOT de Castilla y León, pero no necesaria ni completamente cuando la iniciativa es de otro tipo, por ejemplo la legislativa de los parlamentarios autonómicos.

Para concluir, no es posible admitir que estos defectos en la iniciativa legislativa, que los solicitantes ven verificados en el informe del Letrado de las Cortes de Castilla y León sobre la admisión a trámite por la Mesa de las Cortes de la proposición de ley, hayan quedado efectivamente verificados por los servicios jurídicos de las Cortes; al contrario, deja sentado ese informe que una ley ordinaria (en este caso la LOT) no puede condicionar ni modular la iniciativa legislativa sentada en el Estatuto de Autonomía. Propiamente viene a reconocer la inexistencia de una "reserva de administración" en el ordenamiento castellano leonés si es instaurada por vía legal, es decir que otra ley puede válidamente entrar en esa 'reserva' (conclusión tercera del informe). Por otro lado, aunque es cierto que, como quedó señalado, la proposición de ley fue formulada sin todos los antecedentes necesarios (artículo 121 del Reglamento de las Cortes de Castilla y León), su toma en consideración privó de objeto a la solicitud de reconsideración. Esto implica, a juicio de esta Institución, que serían los parlamentarios que vieran infringidos sus derechos, quienes habrían de hacerlos valer ante las instancias competentes.

Por tanto, el procedimiento elegido para otorgar la autorización ambiental no parece a juicio del Defensor del Pueblo infringir la Constitución.

NOVENO. Dicho lo anterior, y fundamentada la resolución que sigue, de no interponer recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 2/2008, de 17 de junio, de las Cortes de Castilla y León, el Defensor del Pueblo ha de manifestar su parcial disconformidad con el modo de proceder seguido, independientemente de si se trata de un procedimiento administrativo o de un procedimiento legislativo. Quiere decirse que, aunque en este caso estamos ante una ley en la que no encontramos irregularidades incursas en defectos de constitucionalidad sobre los cuales el Defensor del Pueblo pueda formular recurso ante el Tribunal Constitucional, tenemos también que la percepción por los solicitantes, y por la ciudadanía en general, de que se busca por otra vía lo que no se ha obtenido por vías anteriores declaradas irregulares por el poder judicial, no es una percepción ilógica, ilegítima ni carente por completo de fundamento.

Con lo anterior quiere manifestarse la necesidad imperiosa de, en estos casos, fundamentar clara y concluyentemente frente a todos que las decisiones finales adoptadas por los poderes públicos cumplen las reglas constitucionales, legales y reglamentarias aplicables. No es por completo absurdo que la ciudadanía sienta que con la Ley 2/2008 se busca "eludir el cumplimiento de resoluciones judiciales", aunque estrictamente y desde el punto de vista de la pura técnica jurídica ello no sea así. No deja de tener base, bajo criterios de oportunidad y equidad, la apariencia de que la finalidad de la ley es favorecer a un particular contrariando el interés general, aunque no sea así conforme al Derecho;

ni que la ciudadanía perciba que el legislador ha mermado las funciones judiciales, pese a que, como ha quedado razonado, no estemos ciertamente ante tal merma.

La solicitud de interposición de recurso de inconstitucionalidad queda pues desestimada, como se deja plasmado a continuación, pero no era una solicitud gratuita ni irrazonable, contraargumentarla no ha sido sencillo, y late en la pretensión de la entidad ecologista una legítima y seria preocupación, que el Defensor del Pueblo ha de resaltar y que no valora del todo desfavorablemente. Al contrario, la objetividad y gravedad de los argumentos no pueden a nuestro entender ser pasados por alto. Y ello nos lleva a constatar que, cuando este tipo de soluciones son consideradas por los poderes públicos necesarias y convenientes, es de todo punto insoslayable, como una deuda hacia la ciudadanía, explicar y justificar con claridad y sin reservas cómo, pese a las apariencias, la solución es válida, se han cumplimentado por una u otra vía los pasos que las leyes generales requieren, y que no se está eludiendo la justicia y el Derecho. En un caso como el presente, el debate parlamentario primero y la supervisión administrativa después son deudores, a nuestro entender, de una especial dedicación, de especial publicidad y de la mayor transparencia.

Ley 2/2008, de 28 de mayo, del Parlamento Vasco, de tercera modificación de la Ley de Policía del País Vasco

Mediante la presentación de dos escritos de idéntico contenido y pretensión, registrados en esta Institución el 4 de agosto de 2008, los comparecientes solicitaron del Defensor del Pueblo la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra los artículos primero, segundo y tercero de la Ley 2/2008, de 28 de mayo, de tercera modificación de la Ley 4/1992, de 17 de julio, de Policía del País Vasco, por considerar que los mismos podrían infringir los artículos 103.3, 149.1.18.ª y 23.2 de la Constitución Española, lo que motivó la resolución cuyos fundamentos se transcriben a continuación.

Fundamentos de la resolución

PRIMERO. En relación con los argumentos en los que los promotores apoyan su solicitud, al considerar que la Ley 2/2008, de 17 de julio, de modificación de la Ley 4/1992, de Policía del País Vasco, incumple las previsiones contenidas en la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto básico del empleado público, que desarrolla el artículo 103.3 de la Constitución, entienden los comparecientes que el artículo 149.1.18.ª de nuestra norma suprema atribuye al Estado la competencia sobre las bases del régimen estatutario de los funcionarios de las administraciones públicas y que, por tanto, lo dispuesto en esta norma afecta a todos los funcionarios públicos de las distintas administraciones del Estado, al tratarse de una ley de rango superior, en la jerarquía normativa, a la Ley 2/2008, cuya inconstitucionalidad se pretende.

A estos efectos, es oportuno señalar que tal conculcación no se produce, puesto que los artículos 2 y 4 del Estatuto básico del empleado público determinan, respectivamente, el ámbito de aplicación del mismo y cómo puede efectuarse tal aplicación, en su caso, al personal con legislación específica propia.

Por mandato constitucional, los jueces y magistrados y el personal al servicio de la Administración de Justicia, en razón de la especificidad de sus funciones, tienen un

estatuto jurídico propio y, por consiguiente, no pueden ser para ellos de aplicación directa los preceptos del Estatuto básico del empleado público.

El artículo 104.2 de la Constitución contempla, igualmente, que "una ley orgánica determinará las funciones, principios básicos de actuación y estatutos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad".

De acuerdo con este precepto, es obvio que no pueden resultar de aplicación directa a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad los preceptos contenidos en el Estatuto básico del empleado público, ni para el Cuerpo Nacional de Policía ni para los cuerpos de policía autonómicos y locales.

Respecto a la Policía Local, cabe señalar que lo que dice el artículo 3.2 de la Ley 7/2007 es que "los cuerpos de Policía Local se rigen también por este Estatuto y por la legislación de las comunidades autónomas, excepto en lo establecido para ellos en la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad".

La diferencia que se establece en la regulación del ámbito de aplicación del Estatuto entre el Cuerpo de Policía Local y el Cuerpo Nacional de Policía y las policías autonómicas, tiene en cuenta, como no podía ser menos, la existencia de más de ocho mil municipios en España y las competencias de coordinación de las policías locales que corresponden a las comunidades autónomas en sus respectivos ámbitos territoriales y de acuerdo con sus estatutos.

Así se recoge en el artículo 4 del Estatuto básico, al prever que sólo se aplicarán directamente las disposiciones de esta ley al personal con legislación propia, cuando así lo disponga su legislación específica y haciendo, a continuación, referencia explícita al siguiente personal, para que no quede ninguna duda al respecto:

> "a) Personal funcionario de las Cortes Generales y de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.
>
> b) Personal funcionario de los demás Órganos Constitucionales del Estado y de los Órganos Estatutarios de las Comunidades Autónomas.
>
> c) Jueces, Magistrados, Fiscales y demás personal funcionario al servicio de la Administración de Justicia.
>
> d) Personal militar de las Fuerzas Armadas.
>
> e) Personal de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.
>
> f) Personal retribuido por arancel.
>
> g) Personal del Centro Nacional de Inteligencia.
>
> h) Personal del Banco de España y Fondos de Garantía de Depósitos en Entidades de Crédito".

En relación con el ámbito de aplicación del estatuto de los funcionarios públicos, el Tribunal Constitucional ha afirmado lo siguiente, que resulta especialmente relevante para el problema que aquí se debate, entre otras, en su Sentencia 1/2003, de 16 de enero (fundamento jurídico 4), recordando su anterior jurisprudencia sobre esta cuestión y analizando dos aspectos fundamentales del ámbito estatutario funcionarial,

como son la pérdida de la condición de funcionario y la regulación de las situaciones administrativas:

> "Nuestra respuesta a esta cuestión fue la siguiente en relación con el estatuto de los funcionarios públicos: El legislador estatal posconstitucional ha procedido a regular de manera completa, al menos aparentemente, las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos. Dichas bases, aplicables, en lo que ahora interesa, a los funcionarios de todas las administraciones públicas, sin perjuicio, por tanto, de las previsiones específicas, resulten o no básicas, relativas a concretos regímenes funcionariales, están contenidas, principalmente, en la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la reforma de la función pública, en la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del personal al servicio de las administraciones públicas y en la Ley 9/1987, de 12 de junio, de Órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de la administraciones públicas, así como en las disposiciones legales que las modificaron".

Es decir, que las disposiciones estatutarias básicas regirán, sin perjuicio de los regímenes estatutarios específicos, que, de acuerdo con las previsiones antes citadas, corresponda aplicar a determinados colectivos de funcionarios y también de las peculiaridades que cada Comunidad autónoma introduzca, en persecución de sus propios intereses, dentro del marco competencial que, según la materia, dibuje el bloque de constitucionalidad, como el Tribunal también afirma en la sentencia antes reseñada (fundamento jurídico 8).

Queda, pues, clara la libertad de la que goza el legislador para establecer el ámbito de aplicación de las normas básicas, como efectúa la Ley 7/2007, que, por otra parte, no modifica, en lo sustancial, las previsiones que al efecto estableció la Ley 30/1984, de 2 de agosto, aunque se debe valorar positivamente la mayor claridad con la que la misma delimita su ámbito de aplicación y, por tanto, no cabe entender, como afirman los actores, que se produzca una conculcación del artículo 149.1.18.ª de la Constitución Española, al desconocer o, en su caso, contradecir la ley autonómica, legislación básica de Estado, por lo que, en este aspecto, la Ley 2/2008 no puede considerarse contraria al orden constitucional de competencias.

SEGUNDO. Respecto a la argumentación, recogida en los antecedentes de la presente resolución, de que carecería de fundamento lógico que, desoyendo el criterio por el cual la adjudicación en la Comunidad Autónoma del País Vasco de plazas de mayor responsabilidad o mando en estos cuerpos de policía se habría venido realizando atendiendo a una mayor preparación y cualificación de los aspirantes y, de aplicarse las previsiones contenidas en la ley cuya constitucionalidad se pone en duda, el acceso pudiera ahora conllevar la concurrencia de candidatos con una titulación inferior, de graduado en educación secundaria obligatoria, es oportuno recordar, puesto que se hace referencia implícita a las expectativas de los funcionarios que estarían en condiciones de promocionar, que, acudiendo por todas a la Sentencia del Tribunal Constitucional 99/1987, de 11 de junio, dictada en los recursos de inconstitucionalidad promovidos contra determinados artículos de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la reforma de la función pública, el alto tribunal se pronuncia en los términos siguientes respecto a esta cuestión, esencial para el análisis que se lleva a cabo (fundamento jurídico 6):

> "Las situaciones que aquí se dicen afectadas no constituyen derechos en el sentido que se pretende ni, consiguientemente, se ha operado su privación.

Es indudable que en el campo de la relación funcionarial, el funcionario adquiere y tiene derechos subjetivos que la ley ha de respetar, y en ese sentido es claro que ostenta, desde que ingresa en la función pública, el derecho a la jubilación o al pase a determinadas situaciones administrativas, también en la ley estatutaria prevista. Pero una cosa es o son esos derechos y otra la pretensión de que aparezcan como inmodificables en su contenido concreto.

El funcionario que ingresa al servicio de la Administración pública se coloca en una situación jurídica objetiva, definida legal y reglamentariamente y, por ello, modificable por uno u otro instrumento normativo de acuerdo con los principios de reserva de ley y de legalidad, sin que, consecuentemente, pueda exigir que la situación estatutaria quede congelada en los términos en que se hallaba regulada al tiempo de su ingreso, o que se mantenga la situación administrativa que se está disfrutando o bien, en fin, que el derecho a pensión, causado por el funcionario, no pueda ser incompatibilizado por ley, en orden a su disfrute por sus beneficiarios, en atención a razonables y justificadas circunstancias, porque ello se integra en las determinaciones unilaterales lícitas del legislador, al margen de la voluntad de quien entra al servicio de la Administración, quien, al hacerlo, acepta el régimen que configura la relación estatutaria funcionarial (art. 103.3 CE). Por otro lado, no hay que olvidar que, por parte de cada funcionario, se ostenta el derecho a la jubilación y al disfrute (o a solicitarlo, en su caso), de las situaciones administrativas legalmente reconocidas, pero no el derecho, sino la expectativa frente al legislador a que la edad de jubilación o el catálogo de situaciones continúen inmodificadas por el legislador, en modo que permanecieran tal y como él las encontró al tiempo de su acceso a la función pública.

Consecuentemente con lo expuesto, si no existen tales derechos no puede reprocharse a las normas que se impugnan el efecto de su privación y por tanto habrá que concluir por rechazar la pretendida vulneración del artículo 33.3 de la Constitución. No hay privación de derechos; sólo alteración de su régimen en el ámbito de la potestad del legislador constitucionalmente permisible. Esto no impide añadir –como se dijo en la STC 108/1986, de 29 de julio, referida al anticipo de la edad de jubilación de jueces y magistrados– que esa modificación legal origina una frustración de las expectativas existentes y en determinados casos perjuicios económicos que pueden merecer algún género de compensación".

La citada jurisprudencia deja sentado, sin lugar a dudas, una vez establecida la oportuna comparación y examinados los preceptos cuya constitucionalidad se cuestiona, que, a la luz de la doctrina emanada del supremo garante de la Constitución, el legislador, en uso de su libertad de opción, puede elegir la fórmula que considere más adecuada, como se efectúa en los artículos primero y segundo de la Ley 2/2008, de 28 de mayo, cuya declaración de inconstitucionalidad se pretende, para la organización de los grupos en los que se clasifican los funcionarios, puesto que en ninguno de estos ámbitos se generan derechos subjetivos que, de acuerdo con la doctrina expuesta del Tribunal Constitucional, la ley tenga que respetar, al quedar establecido que la doctrina y la práctica de la irretroactividad, a efectos del artículo 9 de la Constitución, sólo puede aplicarse a los derechos consolidados, asumidos e integrados en el patrimonio del sujeto y no a los pendientes, futuros y condicionados o a las expectativas.

TERCERO. La cuestión de fondo que se debate y que da lugar a las solicitudes de recurso es, con independencia de los argumentos ya analizados en los precedentes fundamentos, la que afecta al contenido del artículo tercero de la Ley 2/2008, de 28 de mayo, centrada en la presunta inconstitucionalidad del artículo 3, al contemplar la nueva disposición adicional decimonovena, que se añade a la Ley 4/1992, que, en determinados casos y, en concreto, en los procedimientos de ingreso mediante promoción interna en la escala de

inspección, se podría entender cumplido el requisito general de titulación en el caso de las personas funcionarias de la Escala básica de los cuerpos de Policía del País Vasco que concurran a estos procesos y no cuenten con la titulación requerida al efecto.

A este respecto, procede afirmar, en primer término, que es cierto, como se sostiene en las solicitudes que estamos estudiando, que, con carácter general, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha venido reconociendo que la falta de exigencia de la titulación académica específica para el acceso a puestos de funcionarios comprometería los principios de igualdad, mérito y capacidad que deben presidir todos los procesos selectivos para el acceso a la función pública (arts. 23.2 y 103.3 CE) y, en su caso, desconocería la regulación estatal, que debe reputarse básica (art. 149.1.18.ª CE), sobre los títulos académicos necesarios para el acceso a cada cuerpo funcionarial.

En efecto, el sistema de títulos académicos, establecido para todo el territorio, no puede quedar al albur de medidas autonómicas que impliquen su equiparación con años de ejercicio en un contrato temporal (STC 27/1991, fundamento jurídico 5.a), ya que "el sistema general (de exigencia de titulación académica para el acceso a la función pública) parte de dos principios rectores al respecto, uno la consideración de los títulos académicos como criterio taxonómico para clasificar los cuerpos, escalas, clases y categorías de funcionarios y otro la exigencia de que la promoción interna del personal se haga respetando esos títulos (art. 22.1)" (STC 388/1993). El desconocimiento de tales principios "menoscaba la capacidad como requisito absoluto para el desempeño de cada puesto de trabajo y niega el mérito como elemento relativo de comparación y preferencia para el acceso o nombramiento".

La titulación sirve, además, como también se dice en las solicitudes de recurso, para acreditar un nivel de preparación previa y objetivamente demostrada, lo que constituye igualmente una garantía para el desempeño de las funciones encomendadas a los empleados públicos.

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.

No obstante, es importante recordar que existen excepciones a este principio general que han sido avaladas por el Tribunal Constitucional, como la contenida 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 afirmaba su carácter básico del régimen estatutario de los funcionarios públicos y que no fue declarada inconstitucional, contemplaba que se podría 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 accedería por criterios objetivos. Situación ésta muy similar a la que propone la Ley 2/2008, cuya inconstitucionalidad se pretende.

Sentados estos antecedentes, se debe tener en cuenta que el alto tribunal, al interpretar los términos de aplicación del derecho fundamental a acceder a las funciones y cargos públicos en condiciones de igualdad, ha venido sosteniendo que este derecho es extensible a las fases ulteriores de la relación funcionarial, especialmente a la promoción interna a un nivel superior, aunque "quizá menos enérgicamente", como se afirma en la Sentencia 388/1993, de 23 de diciembre, fundamento jurídico 2.

Del mismo modo, en la Sentencia 31/2006, de 1 de febrero, el Tribunal Constitucional sostiene en una amplia argumentación (fundamento jurídico 5):

> "«La estimación del recurso de inconstitucionalidad por vulneración de la competencia estatal al establecer unas pruebas de acceso a la función pública que no pueden ser calificadas de libres (art. 19.1 de la Ley 30/1984) hace innecesario el examen de si… las pruebas respetan o no los principios de mérito y capacidad, no sólo erigidos en norma básica por el legislador estatal en el artículo 19.1 de la Ley 30/1984 antes citado, sino integrantes del sistema constitucional de función pública (art. 103.3 CE) al que todo requisito de acceso ha de venir referido para respetar el derecho fundamental de acceso a las funciones públicas en condiciones de igualdad (art. 23.2 CE)» (STC 38/2004, de 11 de marzo, fundamento jurídico 7)".

Es obligado reseñar, sin embargo, que ya hemos señalado en ocasiones anteriores que la posibilidad de que puedan integrarse en un determinado cuerpo funcionarios que carecen de la titulación exigida para el mismo "está en franca y patente contradicción con dos normas básicas estatales (arts. 22.1 y 25 de la Ley de medidas ya mencionada), cuya calificación como tales se hace en el pórtico de la misma (art. 1). No es ya que *in claris non fit interpretatio*, sino que la mera yuxtaposición de textos muestra su incompatibilidad. En efecto, el sistema general parte de dos principios rectores al respecto, uno la consideración de los títulos académicos como criterio taxonómico para clasificar los cuerpos, escalas, clases y categorías de funcionarios (art. 25 de la ley básica) y otro la exigencia de la promoción interna del personal se haga respetando esos títulos (art. 22.1)" (STC 388/1993, de 23 de diciembre, fundamento jurídico 2).

La aplicación de esta doctrina al supuesto que ahora nos ocupa determinaría igualmente la declaración de inconstitucionalidad del artículo 10 de la Ley del País Vasco 16/1997, de 7 de noviembre, que introduce un nuevo apartado 3 en la disposición adicional segunda de la Ley 6/1989, de 6 de julio, de la función pública vasca. De un lado porque no estamos ahora ante una mera medida de promoción del personal funcionario, sino de la conversión de personal laboral contratado por personas y entidades jurídico-privadas, asumido después –a través de una relación laboral– por la Administración autonómica y que pretende integrarse por esta vía en la función pública docente sin contar con la titulación exigida por la normativa estatal básica. De otro, porque ésta exige, incluso en los supuestos de acceso restringido a la función pública docente, que los candidatos cuenten con la titulación exigida para los cuerpos en los que se integran, salvo en supuestos tasados.

El desconocimiento de los principios de mérito y capacidad previstos para el acceso a la función pública en la normativa impugnada "menoscaba la capacidad como requisito absoluto para el desempeño de cada puesto de trabajo concreto y niega el mérito como elemento relativo de comparación y preferencia para el acceso o nombramiento" (STC 388/1993, de 23 de diciembre, fundamento jurídico 2), en la medida en que rompe el régimen general aplicable en todo el territorio nacional, que, indudablemente, está en el fundamento de lo básico.

Como hemos dicho en alguna ocasión, "las regulaciones singulares para el personal interino o contratado al servicio de una comunidad autónoma no pueden llevar al olvido o a la exclusión de los principios constitucionales a los cuales se viene haciendo alusión que preservan el derecho fundamental al libre e igualitario acceso a la función pública, respeto que habrá de mantenerse –aun cuando quizá menos enérgicamente– en las fases ulteriores de la relación funcionarial como es la promoción interna a un nivel superior (STC 27/1991)" (STC 388/1993, de 23 de diciembre, fundamento jurídico 2). Con más contundencia debe tomarse en consideración esta reflexión cuando no se trata de una medida de promoción interna a un nivel superior, sino de una que pretende facilitar el ingreso en la función pública.

Las razones aducidas en líneas anteriores permiten concluir que, si no se hubiera afirmado ya que el precepto impugnado es inconstitucional por vulnerar la normativa estatal básica en materia de función pública (149.1.18.ª CE), hubiéramos alcanzado idéntica conclusión en lo que atañe a los artículos 23.2 y 103.3.ª de la Constitución Española".

Es decir que el alto tribunal resalta, paladinamente, que la norma que examina para determinar su adecuación a la Constitución no consiste en una medida de promoción del personal funcionario, para afirmar más adelante, en la misma línea del pronunciamiento anteriormente citado y con mayor rotundidad, que el respeto a los principios constitucionales que deben cumplirse en el acceso a la función pública, entre ellos el requisito de titulación, que preservan el derecho fundamental al libre e igualitario acceso a la función pública, habrá de mantenerse –aun cuando quizá menos enérgicamente– en las fases ulteriores de la relación funcionarial como es la promoción interna a un nivel superior, para finalizar expresando que con más contundencia debe tomarse en consideración esta reflexión cuando no se trata de una medida de promoción interna a un

nivel superior, sino de una que pretende facilitar el ingreso en la función pública. Luego a sensu contrario queda claro que, en criterio del Tribunal, si existe una justificación objetiva y razonable, se puede admitir alguna excepción como las ya citadas.

A este respecto y en relación con la previsión que los reclamantes cuestionan, es de interés recordar que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha venido considerando que es distinto el rigor con el que operan los principios constitucionales 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, como es el caso que se analiza y, por tanto, han acreditado los citados requisitos de mérito y capacidad en el momento de su ingreso en la misma, 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, pero nos referiremos, por todas, a la Sentencia 293/1993, de 18 de octubre, en cuyo fundamento jurídico 4 se puede leer lo siguiente:

> "… cuando se invocan simultáneamente los artículos 14 y 23.2 de la CE las supuestas violaciones de aquel 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, acreditados 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 deducir que las previsiones contenidas en la Ley 2/2008 sean incompatibles con el orden constitucional.

En coherencia con los razonamientos precedentes y a la luz de la jurisprudencia constitucional examinada, no se observa tacha de inconstitucionalidad en las previsiones que se contienen en los artículos primero, segundo y tercero de la Ley 2/2008, de 28 de mayo, de tercera modificación de la Ley 4/1992, de 17 de julio, de Policía del País Vasco.

Ley 11/2008, de 3 de julio, de la Generalitat, de participación ciudadana de la Comunitat Valenciana

Mediante la presentación de un escrito que tuvo su entrada en esta Institución el día 28 de agosto de 2008, un ciudadano solicitó del Defensor del Pueblo la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 10 en relación con el 4.2 de la Ley 11/2008, de 3 de julio, de participación ciudadana de la Comunitat Valenciana, por estimar que la interpretación conjunta de los citados preceptos obliga a entender que el ejercicio del derecho fundamental de petición en el ámbito de la Comunitat Valenciana estaría limitado al conjunto de personas físicas que ostenten la condición política de valenciana o valenciano y a las que, con independencia de su nacionalidad, residan en esa comunidad autónoma. Esta limitación subjetiva sería incompatible tanto con la previsión del artículo 29 de la Constitución Española, que atribuye este derecho a "todos los españoles", como con el desarrollo normativo de ese derecho fundamental llevado a cabo por la Ley Orgánica 4/2001 que extiende la condición de titular del derecho de petición a "toda persona natural o jurídica prescindiendo de su nacionalidad", lo que motivó la resolución cuyos fundamentos se transcriben a continuación.

Fundamentos de la resolución

PRIMERO. La argumentación expuesta en los antecedentes justificaría la interposición del recurso solicitado si efectivamente la Ley 11/2008, de participación ciudadana de la Comunitat Valenciana, impusiera la limitación subjetiva a la que se ha hecho referencia para el ejercicio del derecho fundamental de petición ante la Generalitat y los organismos e instituciones de ella dependientes. Ello es así porque la Constitución otorga directamente este derecho a todos los españoles sin limitación alguna y porque la Ley Orgánica 4/2001, que desarrolla la previsión constitucional, amplía el ámbito subjetivo del derecho extendiéndolo a toda persona natural o jurídica con independencia de su nacionalidad, y el legislador autonómico no es constitucionalmente apto para restringir el ámbito subjetivo de un derecho fundamental establecido por la propia Constitución ni para alterar en ningún aspecto la legislación orgánica de desarrollo del derecho.

Ahora bien, como en reiteradas ocasiones ha proclamado el Tribunal Constitucional, la interpretación y aplicación de las normas ha de llevarse a cabo del modo que resulte más favorable a la plena efectividad de los derechos fundamentales y las libertades públicas proclamadas en la Constitución (SSTC 34/1983 y 67/1984, entre otras muchas), por lo que es necesario repasar la norma cuestionada y considerar si la misma conduce de manera necesaria e inevitable a esa limitación subjetiva constitucionalmente inaceptable del derecho fundamental de petición.

SEGUNDO. Como advierte el Consejo Jurídico Consultivo de la Comunitat Valenciana en su Dictamen 121/2008, de 14 de febrero del mismo año, sobre el anteproyecto de Ley de

Participación Ciudadana, cuando éste le fue sometido a consulta, ha de tenerse en cuenta que "los derechos que se reconocen no han de ser ejercidos por «la ciudadanía» sino, en todo caso, por los ciudadanos y ciudadanas". Es por ello que el artículo 10 de la ley, al regular el derecho de petición, no dice que sea la ciudadanía la que puede ejercerlo sino que atribuye este derecho a "los ciudadanos y las ciudadanas" añadiendo, además, que el ejercicio del derecho habrá de producirse "de conformidad con lo dispuesto en el artículo 29 de la Constitución Española y en la normativa reguladora de dicho derecho", es decir, la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, Reguladora del derecho de petición.

TERCERO. La inclusión de definiciones en los preceptos iniciales de los textos normativos implica la asunción de una técnica legislativa procedente de otros sistemas jurídicos, cuyo uso puede estar justificado en aquellas normas sectoriales que incorporan conceptos técnicos o tecnológicos cuyo alcance preciso es conveniente determinar, pero que rara vez lo está en otro tipo de normas de contenido estrictamente jurídico, y menos aún cuando la definición presentada es irrelevante a efectos de la regulación que la norma contiene.

La condición de ciudadano, como sujeto de derechos y obligaciones, es distinta de la de ciudadanía, que es un concepto puramente sociológico al que no cabe atribuir la personalidad física o jurídica precisa para ostentar la capacidad jurídica y de obrar que determinan la posibilidad de ejercitar los derechos que en cada caso correspondan. Incluso aquellos derechos que se describen de una forma colectiva, como podría ser la "iniciativa legislativa popular" o la "acción popular" en materia urbanística, por poner algunos ejemplos, son derechos que corresponden a cada uno de sus titulares y no trascienden de ellos o, mejor dicho, desde ellos a la colectividad en la que el conjunto de titulares se agrupe.

No hay, desde un punto de vista técnico-jurídico preciso y ciñéndonos únicamente a la terminología que aquí causa confusión, "derechos ciudadanos" o "derechos de la ciudadanía" sino "derechos de los ciudadanos", titulares de cada uno de ellos según el ámbito en el que se desenvuelvan y sus circunstancias personales de un patrimonio jurídico concreto que sólo a ellos pertenece.

CUARTO. La deficiente técnica legislativa empleada al incluir entre otras definiciones innecesarias la correspondiente a la voz "ciudadanía" es la que *prima faciae* lleva a interpretar que los derechos proclamados en la ley corresponden únicamente a los integrantes de esa entidad colectiva formada, según la define ella misma, por las personas físicas que tengan la condición política de valenciana o valenciano y por aquellas otras que, con independencia de su nacionalidad, residan en esa comunidad autónoma. Sin embargo, una lectura sosegada de los preceptos de la ley y su obligada interpretación a favor de los derechos fundamentales, y de conformidad con la Constitución como es obligado, conduce a otra interpretación diferente.

En efecto, el cuestionado artículo 10 de la Ley 11/2008 no atribuye el derecho de petición a "la ciudadanía" sino a "todos los ciudadanos y todas las ciudadanas", lo que es plenamente compatible con el artículo 29 de la Constitución y con la Ley Orgánica 4/2001 a las que, además, el propio precepto remite. Entender otra cosa sería incompatible con la Constitución y no lo exige el tenor literal del precepto –que proclama el derecho, como no podía ser de otro modo, a favor de todos los ciudadanos de manera coherente con lo previsto en la norma fundamental– ni lo exige la interpretación conjunta de la norma

en la que ni directa ni indirectamente se restringe el ámbito subjetivo del derecho de petición (ni otros derechos) a esa entidad sociológica que es la ciudadanía y que tan innecesariamente se define.

A esta misma conclusión llegó el Consejo Jurídico Consultivo de la Comunitat Valenciana, a cuyo Dictamen 121/2008 ya se ha hecho referencia, el cual, si bien formuló algunas observaciones o sugerencias y aportó algunas correcciones meramente gramaticales, concluyó finalmente que el anteproyecto que se sometía a su dictamen era plenamente conforme con el ordenamiento jurídico.

5.1.2. Recursos presentados

Ley 51/2007, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2008

El Defensor del Pueblo, en ejercicio de la legitimación que le es atribuida por los artículos 162.1 de la Constitución Española, 32.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y 29 de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo; oída la Junta de Coordinación y Régimen Interior de esta Institución, en sesión celebrada el día 26 de marzo de 2008, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra la disposición adicional sexagésima de la Ley 51/2007, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2008, publicada en el *Boletín Oficial del Estado* número 310, de 27 de diciembre de 2007, en razón de los fundamentos que se exponen a continuación y sobre la base de los siguientes:

Antecedentes

1. En el *Boletín Oficial del Estado* número 310, de 27 de diciembre de 2007, se ha publicado, como se ha expresado, la Ley 51/2007, por la que se aprueban los Presupuestos Generales del Estado para el año 2008 y de la lectura de la disposición adicional sexagésima de la indicada ley se desprende, a juicio de esta Institución, que la misma no guarda relación directa con las previsiones de ingreso y las habilitaciones de gasto de los presupuestos, ni con los criterios de política económica general que los sustentan, de acuerdo con la línea jurisprudencial mantenida por ese Tribunal.

2. Mediante escrito que tuvo entrada en esta Institución el 12 de febrero de 2008, la Asociación de los Cuerpos Superiores de Letrados y Auditores del Tribunal de Cuentas y, en su nombre y representación, su Presidenta, solicita el examen de la posible inconstitucionalidad y, en su caso, la interposición del correspondiente recurso contra la Ley de Presupuestos antes citada, haciendo alusión a la disposición adicional sexagésima, que ha modificado el párrafo segundo de la disposición adicional cuarta de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, alterando uno de los requisitos de acceso al cuerpo superior de auditores del Tribunal de Cuentas.

Se señala en la solicitud presentada que, en la anterior redacción de la disposición adicional 4ª, párrafo segundo, de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, se exigía para acceder al Cuerpo Superior de Auditores del Tribunal de Cuentas estar en posesión de alguno de los siguientes títulos: "Licenciado en Ciencias Económicas, Licenciado en Ciencias Empresariales, Intendente Mercantil y Actuario de

Seguros" y que, tras la modificación antes citada, se podrá acceder con las siguientes titulaciones: "Licenciado Universitario, Ingeniero Superior, Arquitecto, Intendente Mercantil y Actuario de Seguros".

La Asociación compareciente considera, en este sentido, que la alteración de un requisito de cualificación para el acceso al cuerpo superior de auditores, uno de los cuerpos especiales del Tribunal de Cuentas, incide directamente en el cumplimiento de las funciones que constitucionalmente tiene atribuidas ese órgano constitucional y que, por tanto, no es correcto que dicha modificación se haya realizado a través de una ley de presupuestos.

Se afirma, al respecto, que ese Tribunal Constitucional ha venido precisando que la Ley de Presupuestos Generales del Estado debe tener un contenido necesario –constituido por la determinación de la previsión de los ingresos y la autorización de gastos que puede realizar el Estado y los entes a él vinculados o dependientes en el ejercicio de que se trate– pudiendo también incluir un contenido eventual, pero que no puede versar sobre cualquier materia, sino que ha de limitarse, estrictamente, a las materias o cuestiones que guarden directa relación con las previsiones de ingresos, las habilitaciones de gasto o los criterios de política económica general, que sean complemento necesario para facilitar la interpretación y hacer más eficaz la ejecución de los presupuestos generales del Estado y la política económica del Gobierno, citando, a estos efectos, la Sentencia 76/1992, de 14 de mayo.

Se expresa que la doctrina que acaba de exponerse se basa en las peculiares limitaciones del procedimiento legislativo de aprobación de la Ley de Presupuestos Generales del Estado que implica una restricción del posible debate, aunque meramente sea por el plazo tasado para aprobar la ley, no debiendo, por tanto, ser objeto de la misma la alteración de aspectos que afecten al funcionamiento de un órgano constitucional del Estado.

Se recuerda que esta doctrina está recogida en el preámbulo de la propia Ley 51/2007, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2008.

En consecuencia, consideran los comparecientes que la modificación de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas sobrepasa los límites constitucionales del contenido de la Ley de Presupuestos Generales del Estado acotado por ese Tribunal Constitucional.

3. La repetida disposición adicional sexagésima de la Ley 51/2007, de 26 de diciembre, es del siguiente tenor literal:

> "El segundo párrafo de la disposición adicional cuarta de la Ley 7/1988, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, queda redactado del siguiente modo:
>
> 2. Además de los requisitos generales establecidos en la legislación general de la Función Pública, para el ingreso en el Cuerpo Superior de Letrados del Tribunal de Cuentas, se exigirá estar en posesión del título de Licenciado en Derecho. Podrán acceder al de Auditores del propio Tribunal quienes estén en posesión de alguno de los siguientes títulos: Licenciado Universitario, Ingeniero Superior, Arquitecto, Intendente Mercantil y Actuario de Seguros".

4. La Junta de Coordinación y Régimen Interior, en su reunión del día 26 de marzo de 2007, según determina el artículo 18.1.b) del Reglamento de organización y funcionamiento

del Defensor del Pueblo, de 6 de abril de 1983, ha tenido conocimiento de los informes jurídicos elaborados por los servicios competentes de la Institución en relación con la posible inconstitucionalidad mencionada, y ha informado por unanimidad favorablemente sobre la interposición del presente recurso de inconstitucionalidad.

En consecuencia, considerando que se producen los requisitos objetivos de inconstitucionalidad en la disposición adicional sexagésima de la Ley 51/2007, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2008, en uso de las atribuciones que la Constitución, la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo y la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional me confieren, vengo a interponer, mediante la presente demanda, recurso de inconstitucionalidad contra dicha disposición, de acuerdo con los siguientes

Fundamentos jurídicos

I. Son muy numerosos los pronunciamientos de ese Tribunal (recogidos, entre otras, en las Sentencias 21/1981, 27/1981, 65/1987, 126/1987, 116/1994, 178/1994 y 195/1994) en los que se aborda la problemática de la adecuación a la Constitución de las leyes de presupuestos, con una doctrina coincidente y reiterada que quedó recopilada en el fundamento jurídico 4.a) de la Sentencia 76/1992, de 14 de mayo.

Desde sus primeros pronunciamientos ese Tribunal ha afirmado el carácter de auténtica ley de la norma que aprueba los presupuestos y de los propios presupuestos en su sentido estricto de habilitación de gastos y previsión de ingresos, lo que implica, entre otras cosas, que esta ley es "objeto idóneo de control de constitucionalidad" (STC 76/1992).

La peculiaridad de las leyes de presupuestos radica, según ha advertido ese Tribunal en la citada Sentencia 76/1992, en que el ejercicio del poder legislativo por las Cortes está condicionado por determinadas limitaciones constitucionales (artículo 134, apartados 1, 6 y 7 de la Constitución Española) y por las restricciones impuestas a su tramitación parlamentaria por los reglamentos de las Cortes, peculiaridades que derivan del carácter propio de este tipo de leyes y de su función específica, definida en el artículo 134.2 de nuestra norma suprema.

De esta función específica –la inclusión de la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal y la consignación del importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado– se deriva el carácter propio del presupuesto como instrumento de la política económica del Gobierno, que ha dado lugar a que ese Tribunal califique a la Ley de Presupuestos como "vehículo de dirección y orientación de la política económica".

Así pues, como quiera que la Ley de Presupuestos no es sólo un conjunto de previsiones contables (STC 65/1987, de 21 de mayo, fundamento jurídico 4º), sino también un vehículo de dirección y orientación de la política económica del Gobierno, no sólo puede, y debe, contener la previsión de ingresos y las autorizaciones del gasto, sino que también le corresponde establecer disposiciones de carácter general en materias propias de la ley ordinaria estatal (salvo lo dispuesto en el apartado 7 del artículo 134 de la Constitución), que guarden directa relación con las previsiones de ingresos y las habilitaciones de gastos de los presupuestos o con los criterios de política económica general en que se sustentan (STC 65/1987).

No obstante, para que sea constitucionalmente admisible la inclusión de materias propias de la ley ordinaria en una ley de presupuestos, a juicio de ese Tribunal, han de cumplirse dos condiciones: primera, que la materia tenga relación directa con los gastos e ingresos que integran el presupuesto o con los criterios de política económica de la que el presupuesto es el instrumento, y segunda, que su inclusión en dicha ley esté justificada, porque constituya un complemento necesario para la mayor inteligencia y la mejor y más eficaz ejecución del presupuesto y, en general, de la política económica del Gobierno (SSTC 63/1986, 65/1987, 65/1990, 178/1994 y 195/1994).

El cumplimiento de estas dos condiciones resulta necesario, según la Sentencia 76/1992, para justificar la restricción de las competencias del poder legislativo propia de las leyes de presupuestos y para salvaguardar la seguridad jurídica que garantiza el artículo 9.3 de la Constitución, esto es, la certeza del Derecho que exige que una ley de contenido constitucionalmente definido, como es la Ley de Presupuestos Generales del Estado, no contenga más disposiciones que las que corresponden a su función constitucional (artículos 66.2 y 134.2 de la Constitución).

En último término y según afirma ese Tribunal en la antedicha Sentencia 76/1992, en relación con el necesario cumplimiento de las expresadas condiciones, la inclusión injustificada de determinadas materias en la Ley anual de Presupuestos Generales del Estado puede ser contraria a la Constitución, por suponer una restricción ilegítima de las competencias del poder legislativo, al disminuir sus facultades de examen y enmienda sin base constitucional (STC 65/1987, fundamento jurídico 5º) y por afectar al principio de seguridad jurídica, debido a la incertidumbre que una regulación de ese tipo origina (STC 65/1990, fundamento jurídico 3º). En ambas sentencias se hizo constar, por una u otra razón –seguridad jurídica y restricción de facultades a la competencia del poder legislativo–, lo mismo que en la STC 63/1986, de 21 de mayo, que no cabe descartar la posible inconstitucionalidad de incluir en las leyes de presupuestos materias extrañas a la disciplina presupuestaria.

II. En las Sentencias de ese Tribunal 234/1999, de 16 de diciembre, y 32/2000, de 3 de febrero, se sienta una doctrina que resulta especialmente relevante para el esclarecimiento del asunto que es objeto de la presente demanda, puesto que ambos pronunciamientos, muy próximos temporalmente entre sí, resuelven cuestiones que afectan al derecho funcionarial, con criterios distintos en razón de las diferentes materias a las que se refieren las disposiciones afectadas. Por un lado, en la primera de las sentencias citadas, ese Tribunal declaró la inconstitucionalidad de la disposición adicional vigésima de la Ley de Presupuestos Generales de Estado para el año 1989, por la que se establecía la edad para pasar a la situación de segunda actividad en el Cuerpo Nacional de Policía, con arreglo al fundamento de que se trataba de una norma propia del derecho funcionarial y que, por tanto, la misma no guardaba relación con los ingresos y gastos ni con los criterios de política económica del Gobierno.

Unos días después, la Sentencia 32/2000 declaró la constitucionalidad del artículo 33.2 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1991, mediante el que se creó un complemento retributivo en favor de quienes hubiesen desempeñado durante dos años o más un puesto de los comprendidos en la Ley 25/1983, de 26 de diciembre, sobre Incompatibilidades de altos cargos, por tratarse, precisamente, de la previsión de un

complemento retributivo –como en el caso anterior, se había recordado que se trataba de una norma sin contenido retributivo–, por lo que ese alto órgano consideró que esta previsión guardaba suficiente relación con los ingresos y gastos como para justificar su inclusión en la Ley de Presupuestos.

Estos planteamientos son expresivos de que los ingresos y gastos pueden verse afectados por otras muchas normas, además de las que integran el núcleo propio de la Ley de Presupuestos, pero no por todas, especialmente, como en el caso objeto de la presente solicitud, cuando la materia incluida en la Ley de Presupuestos concierne a la legislación propia del derecho funcionarial.

En la citada Sentencia 32/2000, recogiendo la doctrina constitucional sobre cuestiones relacionadas con la materia funcionarial, este Tribunal declaró la constitucionalidad de la norma, habida cuenta de su relación directa con la materia presupuestaria y con los criterios de contención del gasto público. Del mismo modo, la Sentencia 237/1992, de 15 de diciembre, referida a la previsión de incremento general de retribuciones para el personal al servicio de las administraciones públicas, previsión contenida en el artículo 11 de la Ley de Presupuestos para 1986, también refrendó la constitucionalidad del precepto.

Por el contrario, en las Sentencias 174/1998, de 23 de julio y 203/1998, de 15 de octubre, se debatía la constitucionalidad, en el primer caso, de un artículo de la Ley de Presupuestos de una comunidad autónoma que regulaba los procedimientos de acceso de los funcionarios sanitarios locales interinos a la categoría de funcionarios de carrera y, en el segundo, la de dos preceptos de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado para los años 1989 y 1990, que contemplaban los procedimientos de provisión de los puestos de trabajo para el personal sanitario (reglas que regían la convocatoria pública, concurso de traslados, procedimiento de libre designación, pruebas selectivas de acceso, etc.), siendo todos ellos anulados por entender que excedían del contenido constitucionalmente posible de las leyes de presupuestos, ya que se trataba de regulaciones sustantivas y completas de determinados aspectos del sistema de función pública sanitaria, autonómico en un caso y estatal en otro.

Finalmente, como se ha dicho, en la Sentencia 234/1999, de 16 de diciembre, también se declaró inconstitucional el aludido precepto que fijaba la edad de pase a la situación de segunda actividad de los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía, al estimar que esta regulación desbordaba el contenido constitucionalmente legítimo de la ley presupuestaria.

De esta consolidada doctrina se desprende que es constitucionalmente válido que las leyes de presupuestos acojan, por una parte, un contenido mínimo, necesario e indisponible y, por otra, un contenido posible o eventual. Desde esta perspectiva, en la citada Sentencia 32/2000 se declaró la constitucionalidad del artículo 33.2 de la Ley de Presupuestos para el año 1991, ya que el mismo tenía una relación directa e inmediata con los gastos que integran el presupuesto, puesto que su objeto no era otro que la creación de un complemento retributivo atribuido a determinados cargos públicos. Esto no concurre en el supuesto planteado en la presente demanda.

En relación con lo anterior, ese Tribunal ha establecido que, siendo la sede normativa natural y técnicamente correcta para la regulación de estos conceptos retributivos de

los funcionarios la de las disposiciones generales que disciplinan su régimen jurídico, su inclusión en una ley de presupuestos debe conllevar su posterior incorporación a la legislación funcionarial, como ocurrió con el supuesto objeto de enjuiciamiento de la Sentencia 65/1990, de 5 de abril, en donde la incompatibilidad de la percepción de haberes activos y de pensiones contenida en la Ley de Presupuestos para el año 1985 fue posteriormente incorporada a la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del personal al servicio de las administraciones públicas. No obstante, este criterio de temporalidad no resulta determinante de la constitucionalidad o no de la norma cuestionada desde la perspectiva de su inclusión en una ley de presupuestos, como tampoco el hecho de que el precepto, previsiblemente, afecte a un número limitado de funcionarios puede poner de manifiesto que su regulación no incide en los criterios de política económica general.

Por ello, tal como marca la citada Sentencia 65/1990, no cualquier regulación puede considerarse un contenido normativo constitucionalmente admisible de las leyes de presupuestos, pues aquélla ha de guardar una directa relación con las previsiones de ingresos y las habilitaciones de gastos de los presupuestos o con los criterios de política económica general en que se sustentan, ni tampoco cabe descartar que la regulación injustificada de una materia no estrictamente presupuestaria mediante las leyes anuales de presupuestos pueda, por la incertidumbre que origina, afectar al principio de seguridad jurídica.

En consecuencia, sin ser el control de constitucionalidad un juicio sobre la cualidad técnica del ordenamiento jurídico, ni sobre la oportunidad de las opciones adoptadas por el legislador, puesto que, dentro de los límites del contenido posible o eventual de las leyes de presupuestos, el legislador goza de un margen de libre configuración –que ese Tribunal ha venido afirmando que se debe respetar–, es necesario que el precepto impugnado tenga relación con los gastos previstos en el presupuesto (STC 32/2000). Existen, pues, límites materiales al contenido normativo de las leyes de presupuestos y a su utilización como instrumento de legislación, contenido normativo definido por el que corresponde a su función constitucional (SSTC 76/1992 y 174/1998).

III. De lo expuesto en los fundamentos jurídicos precedentes, se desprende que la disposición adicional sexagésima de la Ley 51/2007, de Presupuestos Generales del Estado para 2008, es ajena a su núcleo esencial y no cumple, desde ningún punto de vista, a juicio de esta Defensoría, los requisitos exigibles para aparecer en una ley de presupuestos, por lo que no se puede considerar ajustada a la Constitución su inclusión en la citada Ley 51/2007, al tratarse de un precepto que no guarda relación directa con las previsiones de ingreso y las habilitaciones de gasto de los presupuestos o con los criterios de política económica general en que se sustentan (SSTC 63/1986 y 76/1992).

La citada disposición no es tampoco un complemento necesario para la mayor inteligencia y para la mejor y más eficaz ejecución del presupuesto y, en general, de la política económica del Gobierno, a no ser que se adopte un criterio excesivamente abierto y, por ende, inoperante, de los instrumentos directamente relacionados con las bases que definen dicha política económica del Gobierno (SSTC 195/1994, fundamento jurídico 3º, 2003/1998, fundamento jurídico 5º, y 234/1999, fundamento jurídico 6º).

Del mismo modo, la disposición impugnada no es una norma que afecte a las retribuciones de los funcionarios, en cuyo caso no cabría negar su repercusión directa en los gastos presupuestados (STC 32/2000), sino que la misma se refiere a la modificación de los requisitos de acceso al Tribunal de Cuentas y, en concreto, al cuerpo superior de auditores, previstos en la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, por lo que nos encontramos ante un precepto regulador de una materia perteneciente al derecho funcionarial y, por tanto, ajena no ya al contenido esencial de las leyes de presupuestos, sino al contenido posible o eventual de estas normas, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional examinada.

IV. A mayor abundamiento, es oportuno traer a colación que, como se ha visto, la disposición objeto de esta demanda modifica la Ley 7/1998, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, que, tal como previó el legislador orgánico, Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, en su disposición final tercera y en varios de los preceptos de su articulado, regula extremos silenciados en la norma básica que afectan al funcionamiento de un órgano dependiente de las Cortes Generales, que cumple funciones fiscalizadora y jurisdiccional contable, por lo que esta Defensoría considera que resulta constitucionalmente inadecuado que la modificación de esta norma se lleve a cabo a través de la Ley de Presupuestos Generales del Estado y no mediante una ley ordinaria.

V. En relación con lo expuesto y para completar la exposición de las razones por las que esta Institución ha considerado oportuno interponer el presente recurso, se debe hacer referencia a lo manifestado por ese Tribunal, respecto a que la inclusión injustificada de materias propias de ley ordinaria en la Ley de Presupuestos puede ser contraria a la Constitución, no sólo por suponer una restricción ilegítima de las competencias del poder legislativo, al disminuir sus facultades de examen y enmienda sin base constitucional (STC 65/1987, fundamento jurídico 5º), sino también, en lo que aquí interesa, por afectar al principio de seguridad jurídica (artículo 9.3 de la Constitución Española), debido a la incertidumbre que una regulación de este tipo origina.

Se trata de una práctica que, si bien facilita su labor al poder ejecutivo por la seguridad y sumariedad de la tramitación de estas leyes, es contraria, como se ha adelantado en el fundamento jurídico 1 de la presente demanda, al citado principio de seguridad jurídica, por lo complejo y prolijo de su contenido que, sin duda, dificulta su conocimiento y comprensión por los ciudadanos.

Como ese Tribunal ha declarado –referido a la publicidad de las normas– sólo podrán asegurarse las posiciones jurídicas de los ciudadanos, la posibilidad de ejercer y defender sus derechos y la efectiva sujeción de ellos mismos y de los poderes públicos al ordenamiento jurídico, si los destinatarios de las normas tienen una efectiva oportunidad de conocerlas, en cuanto que tales normas, mediante un instrumento de difusión general que dé fe de su existencia y contenido, por lo que resultarán evidentemente contrarias al principio de publicidad aquellas normas que fueran de imposible o muy difícil conocimiento (STC 179/1989, de 2 de noviembre).

El legislador debe perseguir la claridad y no la confusión normativa y procurar que los operadores jurídicos y los ciudadanos sepan a qué atenerse acerca de la materia sobre la que se legisla y debe huir de provocar situaciones objetivamente confusas (STC 46/1990,

de 15 de marzo), por lo que, a juicio de esta Institución, la disposición sexagésima de la Ley 51/2007, de 26 de diciembre, vulnera el principio de seguridad jurídica del artículo 9.3 de la Constitución.

Por cuanto ha quedado expuesto en los precedentes fundamentos jurídicos, se solicitó la declaración de inconstitucionalidad de la antedicha disposición adicional sexagésima de la Ley 51/2007, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2008.

Ley 15/2007, de 27 de diciembre, de la Generalitat Valenciana, de presupuestos para el ejercicio 2008

El Defensor del Pueblo, en ejercicio de la legitimación que le es atribuida por los artículos 162.1 de la Constitución Española, 32.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y 29 de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo; oída la Junta de Coordinación y Régimen Interior de esta Institución, en sesión celebrada el día 26 de marzo de 2008, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra la disposición adicional once de la Ley 15/2007, de 27 de diciembre, de la Generalitat, de Presupuestos para el ejercicio 2008, publicada en el *Diari Oficial de la Comunitat Valenciana*, de 31 de diciembre de 2007, por estimar que vulnera el artículo 9.3 de la Constitución, así como los artículos 76 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana (EACV), aprobado por Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, y reformado por Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, y 21.1 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), modificada por Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, estos últimos preceptos al amparo de lo establecido en el artículo 28.1 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, reguladora de ese Tribunal, en razón de los fundamentos que se exponen a continuación y sobre la base de los siguientes

Antecedentes

1º. El *Diari Oficial de la Comunitat Valenciana* del día 31 de diciembre de 2007 publicó la Ley 15/2007, de 27 de diciembre, de la Generalitat, de Presupuestos para el ejercicio 2008.

2º. El día 21 de enero de 2008, se recibió en esta Institución escrito del Secretario General de Servicios Públicos de la Unión General de Trabajadores del País Valenciano, por el que se solicitaba la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la disposición adicional once de la Ley 15/2007, de 27 de diciembre, de la Generalitat, de Presupuestos para el ejercicio 2008.

3º. El día 24 de enero de 2008 tuvo entrada, en el registro de la oficina del Defensor del Pueblo, escrito de un ciudadano directamente afectado, mediante el que solicitaba la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la disposición adicional once de la Ley 15/2007, de 27 de diciembre.

4º. Asimismo, el día 17 de marzo de 2008 se presentó, en el registro de la oficina del Defensor del Pueblo, otro escrito de una ciudadana directamente afectada, por el que solicitaba la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la referida disposición adicional once de la Ley 15/2007, de 27 de diciembre.

5º. La Junta de Coordinación y Régimen Interior, en su reunión del día 26 de marzo de 2008, y según determina el artículo 18.1.b) del Reglamento de organización y funcionamiento del Defensor del Pueblo, de fecha 6 de abril de 1983, tuvo conocimiento de los informes jurídicos elaborados por los servicios competentes de la Institución en relación con la posible inconstitucionalidad mencionada, e informó por unanimidad favorablemente sobre la interposición del recurso de inconstitucionalidad.

En consecuencia, entendiendo que se producen los requisitos objetivos de inconstitucionalidad en el precepto de la Ley 15/2007, de 27 de diciembre, de la Generalitat, de Presupuestos para el ejercicio 2008, que a continuación se cita, y en uso de las atribuciones que la Constitución, la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo y la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional me confieren, interpongo, mediante la presente demanda, recurso de inconstitucionalidad contra la disposición adicional once de la Ley 15/2007, de 27 de diciembre, de la Generalitat, de Presupuestos para el ejercicio 2008, con arreglo a los siguientes

Fundamentos jurídicos

I. La disposición adicional once de la Ley de Presupuestos para el ejercicio 2008 de la Generalitat Valenciana textualmente dice:

> "Once. *Del régimen del silencio administrativo en los procedimientos para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del sistema valenciano para las personas dependientes*.
>
> 1. En los procedimientos para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del sistema valenciano para las personas dependientes, el vencimiento del plazo máximo sin haberse dictado y notificado resolución expresa determinará la desestimación de la solicitud formulada por silencio administrativo.
>
> 2. A los procedimientos para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del sistema valenciano para las personas dependientes, iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de la presente ley, no se les aplicará el régimen de silencio administrativo previsto en la misma, rigiéndose por la normativa anterior".

El artículo 134 de la Constitución Española atribuye a las leyes de presupuestos una función específica y constitucionalmente definida, sobre la que existen numerosas sentencias de ese Tribunal que conforman una doctrina coincidente y reiterada a la que aludiremos más adelante.

También conviene recordar que, como tiene resuelto ese Tribunal, "de los preceptos constitucionales que regulan instituciones del Estado no pueden inferirse, sin más, reglas y principios de aplicación, por vía analógica, a las instituciones autonómicas homólogas" (fundamento jurídico 5, STC 116/1994). Por tanto nos referiremos en el presente recurso al artículo 76, puntos 2 y 3, del Estatuto de la Comunitat Valenciana, que recoge sustancialmente el contenido del artículo 134.2 de la Constitución Española, y al artículo 21.1 de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, así como también a las reglas y principios constitucionales aplicables a todos los poderes públicos, para remarcar los límites a que han de ajustarse tanto el contenido de la Ley de Presupuestos autonómica, como la potestad legislativa de su Parlamento en la iniciativa, tramitación, enmienda y aprobación de los correspondientes proyectos, tal como recoge la doctrina de ese Tribunal sobre el contenido de las leyes de presupuestos.

Constatado lo anterior, acreditaremos que la disposición adicional once de la Ley 15/2007, de 27 de diciembre, de la Generalitat, de Presupuestos para el ejercicio 2008, cuya declaración de inconstitucionalidad se pretende mediante este recurso, no cumple las condiciones exigibles para ser incluida en una ley de ese carácter, al no tener la materia regulada relación directa con los gastos e ingresos que integran el Presupuesto ni con los criterios de política económica de los que éste es el instrumento, ni tampoco ser complemento necesario para la mayor inteligencia o la mejor y más eficaz ejecución del presupuesto.

II. La singularidad de las leyes de presupuestos viene determinada en primer término por lo dispuesto en el artículo 134 de la Constitución Española, que textualmente dice:

> "1. Corresponde al Gobierno la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado y a las Cortes Generales su examen, enmienda y aprobación.
>
> 2. Los Presupuestos Generales del Estado tendrán carácter anual, incluirán la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal y en ellos se consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado.
>
> 3. El Gobierno deberá presentar ante el Congreso de los Diputados los Presupuestos Generales del Estado al menos tres meses antes de la expiración de los del año anterior.
>
> 4. Si la Ley de Presupuestos no se aprobara antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, se considerarán automáticamente prorrogados los presupuestos del ejercicio anterior hasta la aprobación de los nuevos.
>
> 5. Aprobados los Presupuestos Generales del Estado, el Gobierno podrá presentar proyectos de ley que impliquen aumento del gasto público o disminución de los ingresos correspondientes al mismo ejercicio presupuestario.
>
> 6. Toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del Gobierno para su tramitación.
>
> 7. La Ley de Presupuestos no puede crear tributos. Podrá modificarlos cuando una ley tributaria sustantiva así lo prevea".

Pues bien, no siendo directamente aplicable, como se ha dicho en el fundamento jurídico I de esta demanda, el artículo 134 de la Constitución a la institución autonómica del presupuesto, debemos entrar en el examen de las disposiciones que integran el "bloque de constitucionalidad" aplicable a la Comunitat Valenciana, en lo que se refiere al contenido material de las leyes autonómicas de presupuestos. A este respecto, el artículo 21 de la LOFCA dispone que:

> "1. Los presupuestos de las comunidades autónomas tendrán carácter anual e igual período que los del Estado, atenderán al cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria, incluirán la totalidad de los gastos e ingresos de los organismos y entidades integrantes de la misma, y en ellos se consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a tributos atribuidos a las referidas comunidades.
>
> 2. Si los Presupuestos Generales de las comunidades autónomas no fueran aprobados antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, quedará automáticamente prorrogada la vigencia de los anteriores.

3. Los presupuestos de las comunidades autónomas serán elaborados con criterios homogéneos de forma que sea posible su consolidación con los Presupuestos Generales del Estado".

Por su parte, el artículo 76 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana, aprobado por la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, y posteriormente reformada por la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, establece lo siguiente:

"1. Corresponde al Consell la elaboración del presupuesto de la Generalitat, que debe ser sometido a Les Corts para su aprobación. Toda proposición o enmienda que suponga un aumento de los créditos y disminución de los ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del Consell para su tramitación.

2. El presupuesto de la Generalitat será único y se elaborará con criterios homogéneos con los del Estado. El presupuesto tiene carácter anual.

3. El presupuesto incluirá necesariamente la totalidad de los ingresos y gastos de los organismos y, en su caso, los beneficios fiscales que afecten a los tributos propios establecidos por Les Corts.

4. El presupuesto debe ser presentado a Les Corts al menos con dos meses de antelación al comienzo del correspondiente ejercicio. Si aquel no estuviere aprobado el primer día del ejercicio, se entenderá prorrogado el del ejercicio anterior hasta la aprobación.

5. Al presupuesto de la Generalitat se acompañarán los anexos de los presupuestos de las Empresas Públicas de la Generalitat".

Tal como ha señalado ese alto tribunal en el fundamento jurídico sexto de la Sentencia 274/2000, de 15 de noviembre (reiterando la doctrina establecida en las SSTC 174/1998, fundamento jurídico 6, y 130/1999, fundamento jurídico 5): "… la lectura conjunta de los preceptos reproducidos pone de manifiesto la existencia de una sustancial identidad entre las normas integrantes del bloque de constitucionalidad concretamente aplicables a la Comunidad Autónoma… y lo dispuesto, respecto del Estado, en el artículo 134.2 CE, precepto del que precisamente este Tribunal Constitucional ha inferido, como quedó expuesto en su momento, la existencia de límites materiales al contenido normativo de las Leyes estatales de Presupuestos. En consecuencia, ha de inferirse igualmente, ahora por lo que atañe a la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma…, la existencia de un principio general conforme al cual el contenido de dicha Ley autonómica de Presupuestos ha de adecuarse "a la función institucional que le es propia, sin que puedan incluirse en ella normas que no guarden relación directa con el programa de ingresos y de gastos o con los criterios de la política económica en que se sustentan, o que no sean un complemento necesario para la mayor inteligencia y para la mejor y más eficaz ejecución del presupuesto".

El análisis comparativo de la regulación constitucional y legal de la institución estatal del presupuesto y la correspondiente autonómica aquí detallada, revela la existencia de un paralelismo y similitud evidentes entre ellas. No es de extrañar que ello sea así, pues ambas instituciones parten de unos principios comunes y sirven a idénticos fines –fundamentalmente la garantía de control del poder financiero público en las organizaciones políticas en las que cada una de ellas se inserta–.

Así puede afirmarse que, tanto en uno como en otro caso, existe un contenido preciso, mínimo e indisponible, propio de las leyes de presupuestos, que se concreta en el caso estatal, en "… la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal (…) y el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado" (artículo 134.2 CE) y, en el caso del presupuesto autonómico, en "… la totalidad de los ingresos y gastos de los organismos y, en su caso, los beneficios fiscales que afecten a los tributos propios establecidos por Les Corts" (artículo 76 EACV), contenido que se detalla aún más en el artículo 21.1 de la LOFCA donde se establece que los presupuestos de las comunidades autónomas incluirán "la totalidad de los gastos e ingresos de los organismos y entidades integrantes de la misma y en ellos se consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a tributos atribuidos a las referidas comunidades".

También la temporalidad de la norma legal que aprueba los presupuestos está concretada, en ambos casos, en su "carácter anual" (artículo 134.2 CE para los presupuestos del Estado, y 76.2 EACV y 21.1 LOFCA para los de la Comunidad Autónoma) con la indicación estatutaria y legal, para estos últimos, de que han de tener "igual período que los del Estado".

Las consecuencias que derivan de la falta de aprobación del Presupuesto en el primer día del ejercicio económico correspondiente son idénticas tanto para los Presupuestos del Estado como para los de la Comunidad Autónoma. Así, el artículo 134.4 CE dispone: "Si la Ley de Presupuestos no se aprobara antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, se considerarán automáticamente prorrogados los Presupuestos del ejercicio anterior hasta la aprobación de los nuevos", precepto que repite en términos casi literales el artículo 76.4 del Estatuto de autonomía y el artículo 21.2 de la LOFCA.

La iniciativa legislativa para la presentación del Proyecto de Ley de Presupuestos está reservada en exclusiva, tanto en el caso estatal como en el caso autonómico, al respectivo Gobierno, al disponerlo así el artículo 134.1 CE y el artículo 76.1 EACV, de modo tal que en ambos casos sufre una merma la capacidad de iniciativa legislativa de los respectivos Parlamentos. En este caso es significativo señalar, al igual que ocurre en el artículo 66.2 CE, que se diferencia netamente lo que es el ejercicio de la potestad legislativa, de la competencia específica propia para aprobar los correspondientes Presupuestos, como claramente se ve en el artículo 22.a) del Estatuto de autonomía.

Mas no sólo el ejercicio de la potestad legislativa en materia presupuestaria se halla condicionado por lo establecido en el artículo 134 de la Constitución y en el 76 del Estatuto de Autonomía de la Generalitat Valenciana, sino también por las restricciones impuestas a su tramitación parlamentaria por los correspondientes reglamentos tanto de las Cortes como de la comunidad autónoma, restricciones que derivan del carácter que es propio de este tipo de leyes, esto es, de su función específica y constitucionalmente definida.

En ambos casos –Ley de Presupuestos del Estado e institución autonómica– la aprobación del proyecto corresponde a cada uno de los Parlamentos, y, en ambos supuestos, los respectivos reglamentos parlamentarios prevén trámites procedimentales especiales para el debate, enmienda y aprobación de los presupuestos, con lo que claramente se quiere diferenciar estos productos normativos de los restantes que aprueban los órganos legislativos mediante el procedimiento ordinario.

Interesa resaltar el paralelismo entre el Reglamento de Les Corts Valencianes y el del Congreso de los Diputados en la regulación del procedimiento de tramitación del Proyecto de Ley de Presupuestos. El simple cotejo del Reglamento del Parlamento de la Comunitat Valenciana con el texto de la sección segunda del capítulo tercero (arts. 133 a 135) del Reglamento del Congreso evidencia la similitud de ambas regulaciones, con lo que puede afirmarse que las especialidades y peculiaridades de la tramitación parlamentaria de los Presupuestos Generales del Estado se hallan puntualmente recogidas todas ellas en la tramitación parlamentaria de los Presupuestos de la Comunitat Valenciana.

En definitiva, tanto en el caso de la institución estatal del presupuesto como en el caso de la correspondiente institución autonómica, las facultades de iniciativa, enmienda y debate del Parlamento están limitadas por los preceptos hasta aquí reseñados. Como se ha visto, el proyecto de presupuesto sólo puede presentarlo el Gobierno y ha de hacerlo además en una fecha concreta; los plazos para su presentación, enmienda, tramitación y aprobación quedan limitados; cierto tipo de enmiendas precisan autorización del Gobierno para ser tramitadas; y, finalmente, la no aprobación del proyecto en una determinada fecha implica la prórroga automática del presupuesto vigente. Estas y otras singularidades, ya mencionadas, aproximan notablemente la institución autonómica a la estatal, hasta el punto que cabe afirmar que la regulación autonómica está impregnada de un evidente mimetismo respecto a la regulación estatal.

Así pues, parece razonable entender que la regulación que deriva del "bloque de constitucionalidad" aplicable a esta concreta fuente normativa autonómica, la Ley de Presupuestos de la Comunitat Valenciana, otorga a ésta la misma especificidad y peculiaridad que el artículo 134 de la Constitución dispensa a la institución estatal correspondiente. Y, siendo ello así, parece también razonable considerar que el límite constitucionalmente admisible a la inclusión de materias ajenas al contenido "mínimo, esencial e indisponible" (STC 65/1987) propio de la Ley de Presupuestos es similar al que afecta a la Ley de Presupuestos Generales del Estado, y, consecuentemente, deben cumplirse las condiciones que ese Tribunal exige para que la inclusión de materias propias de ley ordinaria en una Ley de Presupuestos no pueda reputarse inconstitucional.

La disposición adicional once de la Ley de la Comunitat Valenciana regula una materia ajena al contenido propio de las leyes de presupuestos y, por tanto, ha sido aprobada mediante un procedimiento legislativo inadecuado, lo que supone además una restricción ilegítima de las competencias del poder legislativo, motivo por el cual esta Institución demanda la declaración de inconstitucionalidad de dicho precepto.

III. Concluido, pues, que el procedimiento legislativo utilizado para la aprobación de la norma cuestionada no resulta adecuado desde el punto de vista formal, abordaremos las razones materiales que, a los efectos que aquí interesan, impiden la inclusión válida del precepto en una Ley de Presupuestos.

Dicho en otros términos, las leyes de presupuestos tienen un contenido mínimo constituido por la previsión de ingresos y la habilitación de gastos, y otro posible, eventual y no necesario que puede afectar a materias distintas a ese núcleo indisponible, siempre y cuando tengan relación directa con él. Pues bien, la previsión recogida en la disposición adicional once es ajena a ese contenido esencial que debe configurar la tan citada Ley de Presupuestos, de acuerdo con los preceptos citados en el fundamento jurídico II. Y aún

más, también es ajena al contenido posible, eventual y no necesario, al no tener relación directa con las materias propias del núcleo esencial indisponible de los presupuestos, como demostraremos seguidamente.

Pero, además –y esto es importante subrayarlo– la incardinación de la repetida disposición adicional once en una Ley de Presupuestos supone una vulneración del principio de seguridad jurídica del artículo 9.3 de la Constitución, afirmación que probaremos sustentándola en base a los propios criterios de ese Tribunal.

Sobre el contenido material de las leyes de presupuestos ese Tribunal ha venido elaborando progresivamente una doctrina, a través de diversas Sentencias (SSTC 27/1981, de 20 de julio; 84/1982, de 23 de diciembre; 63/1986, de 21 de mayo; 65/1987, de 21 de mayo; 126/1987, de 16 de julio; 134/1987, de 21 de julio, y 65/1990, de 5 de abril), doctrina finalmente recopilada y sistematizada en la STC 76/1992, de 14 de mayo.

En el fundamento 4.a) de dicha STC 76/1992, se establece lo siguiente:

"Desde la primera sentencia en la que abordó el tema de la Ley de Presupuestos, este Tribunal dio por sentado que se trata de una verdadera ley, considerando así superada la cuestión de su carácter formal o material de ley (STC 27/1981, fundamento jurídico 2). No obstante la afirmación reiterada (SSTC 27/1981, fundamento jurídico 2 y 65/1987, fundamento jurídico 3), de que el Parlamento aprueba los Presupuestos Generales que el Gobierno elabora (art. 134.1 CE) en el ejercicio de una función o competencia específica, desdoblada de la genérica potestad legislativa (art. 66.2 CE), hemos sostenido que los presupuestos –en el sentido estricto de previsiones de ingresos y habilitaciones de gastos– y el articulado de la ley que los aprueba integran un todo, cuyo contenido adquiere fuerza de ley y es objeto idóneo de control de constitucionalidad (STC 63/1986, fundamento jurídico 5).

También desde la primera sentencia recaída en esta materia (STC 27/1981, fundamento jurídico 2º), este Tribunal ha subrayado la peculiaridad de las leyes de presupuestos, peculiaridad consistente en que el ejercicio del poder legislativo por las Cortes está condicionado en estos casos por las disposiciones contenidas en los apartados 1.º, 6.º y 7.º del artículo 134 de la Constitución (STC 65/1987, fundamento jurídico 3º), y por las restricciones impuestas a su tramitación parlamentaria por los reglamentos de las Cortes (STC 27/1981, fundamento jurídico 2º). Estas circunstancias que hemos calificado de 'peculiaridades' (STC 65/1987) o 'singularidades' (STC 27/1981, fundamento jurídico 2º), de las leyes de presupuestos derivan del carácter que es propio a este tipo de leyes, esto es, de su función específica y constitucionalmente definida en el artículo 134.2 de la Constitución. Según este precepto, se trata de la ley que cada año aprueba los Presupuestos Generales del Estado incluyendo la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal y la consignación del importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado. Y puesto que el presupuesto es un instrumento de la política económica del Gobierno, la Ley de Presupuestos ha sido calificada por este Tribunal además como 'vehículo de dirección y orientación de la política económica' (STC 27/1981, fundamento jurídico 2.º y 65/1987, fundamento jurídico 4.º).

Tratándose de una ley que no es sólo un conjunto de previsiones contables (STC 65/1987, fundamento jurídico 4.º), sino un vehículo de dirección y orientación de la política económica que corresponde al Gobierno, no sólo puede –y debe– contener

la previsión de ingresos y las autorizaciones del gasto, sino que también puede establecer 'disposiciones de carácter general en materias propias de la ley ordinaria estatal (con excepción de lo dispuesto en el ap. 7.º del art. 134 CE) que guardan directa relación con las previsiones de ingresos y las habilitaciones de gastos de los presupuestos o con los criterios de política económica general en que se sustentan' (STC 63/1986, fundamento jurídico 12). Así pues, las leyes anuales de presupuestos tienen un contenido mínimo, necesario e indisponible (STC 65/1987, fundamento jurídico 4.º), constituido por la expresión cifrada de la previsión de ingresos y la habilitación de gastos, y un contenido posible no necesario y eventual que puede afectar a materias distintas a ese núcleo esencial constituido por la previsión de ingresos y la habilitación de gastos.

Pues bien, aun aceptando –en los términos que han quedado expuestos– la posibilidad de que las leyes anuales de presupuestos puedan contener disposiciones de esa naturaleza, este Tribunal ha declarado igualmente que este contenido eventual sólo tiene cabida dentro de límites estrictos y que ni tal inclusión puede desvirtuar el contenido primordial que caracteriza a dicha ley, ni de ella se sigue que dichas materias hayan de formar necesariamente parte de su contenido y no puedan ser reguladas por una ley ordinaria (STC 126/1987, fundamento jurídico 5). Para delimitar el ámbito dentro del cual debe moverse necesariamente la inclusión, en las leyes de presupuestos, de las materias que no constituyen el núcleo esencial, mínimo e indisponible de las mismas, el Tribunal ha establecido dos condiciones: la conexión de la materia con el contenido propio de este tipo de leyes y la justificación de la inclusión de esa materia conexa en la ley que aprueba anualmente los Presupuestos Generales (SSTC 63/1986, fundamento jurídico 12; 65/1987, fundamento jurídico 4, y 65/1990, fundamento jurídico 3)".

Esta doctrina, referida en un primer momento únicamente al contenido constitucionalmente legítimo de la Ley de Presupuestos Generales del Estado, posteriormente se extendió a las leyes autonómicas de presupuestos, en las Sentencias, entre otras, 174/1998, 130/1999, 32/2000, 180/2000 y 274/2000. Esta última sentencia afirma en su fundamento jurídico 7:

"En cualquier caso, la existencia de límites materiales en el contenido de la Ley de Presupuestos posee, esencialmente, como se indicaba ya en la STC 76/1992, un doble fundamento constitucional: de un lado, el tenor y finalidad del artículo 134.2 CE, en el caso del Estado, y del artículo 61.b) del EACan y 21.1 LOFCA, en el de la Comunidad Autónoma de Canarias, preceptos que hacen referencia expresa a dicho contenido; de otro lado, la necesidad, por exigencias del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), de que tales leyes, dada la diversidad de sectores materiales y ámbitos de la realidad que son susceptibles de afectar, se atengan al contenido que les corresponde según su función constitucional. Por lo demás, en los casos en los que se plantea la inconstitucionalidad de disposiciones contenidas en las leyes de presupuestos, precisamente por su falta de relación con los ingresos y gastos públicos, no suele resultar particularmente relevante la existencia o no de restricciones específicas a las facultades parlamentarias pensadas, en la mayoría de los casos, para aquellas enmiendas de contenido netamente presupuestario al objeto de evitar el desequilibrio en las cuantías globales que integran el Presupuesto (SSTC 27/1981, fundamento jurídico 2; 65/1987, fundamentos jurídicos 4 y 5)".

Ahora bien, la disposición adicional once de la Ley 15/2007, de 27 de diciembre, de la Generalitat, de Presupuestos para el ejercicio 2008, lo que regula es el régimen del silencio administrativo en los procedimientos para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del sistema valenciano para las personas dependientes, disponiendo que el vencimiento del plazo máximo, sin haberse dictado y notificado resolución expresa, determinará la desestimación de la solicitud formulada por silencio administrativo. Esta desestimación por silencio tiene 'los solos efectos' de permitir a los interesados la interposición del recurso administrativo o contencioso-administrativo que resulte procedente, tal y como señala el párrafo segundo del artículo 43.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, lo que evidencia el carácter exclusivamente procedimental de la disposición que regula esta figura del silencio negativo.

Dejando al margen la particularidad de que toda denegación de un derecho subjetivo –y como tal se halla configurado el derecho a la promoción de la autonomía en el artículo 1 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia– requeriría la correspondiente resolución motivada, conforme al artículo 54 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, lo relevante en el presente caso es que la norma configura una ficción legal en beneficio del particular que teniendo derecho a exigir de la Administración una resolución expresa, en el plazo legalmente establecido, no la obtiene en dicho plazo por razones que no le son imputables, quedando abierta por tanto la vía del recurso ante la jurisdicción competente.

Por ello, la norma contenida en la disposición adicional once no cumple con las condiciones establecidas por ese Tribunal para delimitar el ámbito dentro del que ha de moverse necesariamente la inclusión de una materia concreta en la Ley de Presupuestos. Y la causa por la que dicha norma no tiene cabida en una ley de presupuestos radica en su ausencia de relación con la previsión de ingresos o habilitación de los gastos anuales de la Generalitat Valenciana y con los criterios de su política económica, careciendo absolutamente de conexión con el contenido propio de estas leyes dado su carácter procedimental.

Pero es más, como antes anticipábamos, para que la regulación a través de una ley de presupuestos de una materia distinta a su núcleo mínimo, necesario e indisponible –previsión de ingresos y habilitación de gastos– sea constitucionalmente legítima es necesario, como tiene sentado ese Tribunal en Sentencia 178/1994, de 16 de junio, fundamento jurídico 5: "… que esa materia tenga relación directa con los gastos e ingresos que integran el presupuesto o con los criterios de política económica de la que ese presupuesto es el instrumento y que, además, su inclusión en dicha ley esté justificada en el sentido de que sea un complemento necesario para la mayor inteligencia y para la mejor y más eficaz ejecución del presupuesto y, en general, de la política económica del Gobierno". Basándonos en esta doctrina, podemos afirmar definitivamente que la referida disposición adicional once de la Ley de Presupuestos de la Comunitat Valenciana no tiene relación directa, dada su falta absoluta de repercusión económica, ni con los gastos ni con los ingresos que integran el presupuesto, y menos aún con los criterios de política económica del Gobierno regional, ni tampoco puede ser considerada, por el

mismo motivo, como complemento necesario para la mejor y más eficaz ejecución del presupuesto. Se trata única y exclusivamente, como ha quedado dicho, de una norma de carácter procedimental que regula el régimen del silencio administrativo, sin que por tanto tenga cabida en una ley de presupuestos.

En relación con ello, y para completar la exposición de razones por las que esta Institución considera procedente interponer este recurso, debe hacerse referencia a lo manifestado por ese Tribunal respecto a que la inclusión injustificada de materias propias de una ley ordinaria en la Ley de Presupuestos es contraria a la Constitución, no sólo por suponer una restricción ilegítima de las competencias del poder legislativo, al disminuir sus facultades de examen y enmienda sin base constitucional, sino también –y es lo que aquí interesa– por afectar al principio de seguridad jurídica del artículo 9.3 de la Constitución, debido a la incertidumbre que puede causar al ciudadano una regulación de esta naturaleza.

Como ese Tribunal ha declarado –aunque referido a la publicidad de las normas– "… sólo podrán asegurarse las posiciones jurídicas de los ciudadanos, la posibilidad de ejercer y defender sus derechos y la efectiva sujeción de los ciudadanos y los poderes públicos al ordenamiento jurídico, si los destinatarios de las normas tienen una efectiva oportunidad de conocerlas en cuanto tales normas, mediante un instrumento de difusión general que dé fe de su existencia y contenido, por lo que resultarán evidentemente contrarias al principio de publicidad de aquellas normas que fueran de imposible o muy difícil conocimiento" (STC 179/1989, fundamento jurídico 2).

La disposición adicional once establece una nueva forma de terminación del procedimiento administrativo para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del sistema valenciano para las personas dependientes. Pero el legislador no ha puesto los medios adecuados para que los solicitantes de dicho reconocimiento puedan estar al tanto de la nueva regulación, ya que difícilmente los destinatarios de la norma van a acceder a una ley de presupuestos, que tiene una denominación específica y un contenido concreto, para conocer el alcance de una disposición que, en puridad jurídica, no debería estar incluida en dicha ley. En ningún caso puede trasladarse a los ciudadanos la responsabilidad de localizar una norma camuflada en el ordenamiento jurídico, y menos aún cuando se trata de disposiciones que afectan a personas en situación de especial vulnerabilidad. El ciudadano tiene que ser regido por las normas y no sorprendido por ellas.

El legislador debe perseguir la claridad y no la confusión normativa, debe procurar que acerca de la materia sobre la que legisla sepan los operadores jurídicos y los ciudadanos a qué atenerse y debe huir de provocar situaciones objetivamente confusas (STC 46/1990). Este loable y obligado objetivo no parece cumplirse en el caso aquí tratado en el que el legislador autonómico ha consentido la introducción en la Ley de Presupuestos de preceptos propios de una ley ordinaria, ajenos al núcleo esencial de la ley y no conectados con éste, ni con la política económica del Gobierno. Con ello, a juicio de este Defensor del Pueblo, se vulneran dos principios fundamentales: por una parte el principio de seguridad jurídica del artículo 9.3 de la Constitución, y por otra los artículos 76 del Estatut de la Comunitat Valenciana y 21.1 de la LOFCA, que determinan el contenido propio de esta singular ley, infracciones ambas que deben dar lugar a la

declaración de inconstitucionalidad de la repetida disposición adicional once de la Ley 15/2007, de 27 de diciembre, de la Generalitat, de Presupuestos para el ejercicio 2008.

Además de lo expuesto, interesa resaltar nuevamente que la norma procedimental contenida en la disposición adicional once se aprueba con vocación de permanencia en el tiempo dentro del ordenamiento jurídico y sin embargo se inserta en una ley de presupuestos cuya vigencia, en principio, está prevista para un solo ejercicio, lo que revela claramente la improcedencia de su inclusión en esta ley de contenido específico. Por ello, la referida disposición adicional ha de reputarse inconstitucional, al exceder los límites materiales propios de la Ley de Presupuestos de la Comunitat Valenciana.

La disposición cuestionada adolece de una práctica viciosa –la de los "Riders" o "Cavaliers Budgetaires"– unánimemente criticada por la doctrina, que si bien facilita su labor al poder ejecutivo correspondiente, por la celeridad y sumariedad en la tramitación de estas leyes de presupuestos, sin embargo es contraria al principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) porque la complejidad de su contenido dificulta su conocimiento y comprensión por parte de los ciudadanos.

Es, por tanto, en base a estas infracciones, las de los artículos 9.3 y 134 de la Constitución Española, del 21.1 de la LOFCA y del artículo 76 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana, por lo que se solicita la declaración de inconstitucionalidad de la disposición adicional once de la Ley 15/2007, de 27 de diciembre, de la Generalitat, de Presupuestos para el ejercicio 2008.

Finalmente, importa resaltar que se ha estimado oportuna la interposición de este recurso al considerar su objeto idóneo a la misión de defensa de los derechos contenidos en el título I de la Constitución que el artículo 54 de la misma encomienda al Defensor del Pueblo. En definitiva, entendemos que delimitar el marco constitucionalmente válido en el que la comunidad autónoma puede ejercitar su poder financiero, y concretar el rigor que debe presidir la elaboración de las leyes presupuestarias para evitar situaciones de incertidumbre jurídica, y ello a la luz de la precisión doctrinal de ese alto tribunal, contribuirá significativamente a garantizar el espacio de libertad del que deben disponer los ciudadanos frente a todo ejercicio del poder político.

Conforme recuerda la exposición de motivos de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, de la que trae causa la disposición adicional once "el propio texto constitucional, en sus artículos 49 y 50, se refiere a la atención a personas con discapacidad y personas mayores y a un sistema de servicios sociales promovido por los poderes públicos para el bienestar de los ciudadanos". Es en el marco de este especial amparo que conforman ambos preceptos donde debe precisamente contemplarse la actuación del Defensor del Pueblo en relación con los derechos de las personas dependientes, y donde destaca la especial relevancia que tienen sus actuaciones en defensa de esos derechos, como una suerte de compensación del déficit de garantías constitucionales que deriva de la ubicación de dichos preceptos en el capítulo tercero del título I de la Constitución.

La dificultad para conocer la nueva regulación contenida en la disposición adicional once de la Ley valenciana de Presupuestos puede incidir de forma negativa en el reconocimiento de posibles derechos. Pues bien, una norma de tales características

debería ser clara, precisa y concreta tanto en su redacción como en su aprobación y no estar incluida injustificadamente en una ley de presupuestos, de suerte que el ciudadano pudiera acceder a ella con facilidad y sin tener que sortear los obstáculos que derivan del procedimiento empleado para su elaboración. En un ordenamiento jurídico cambiante como el nuestro, en el que existe una avalancha continua de disposiciones, los poderes públicos deben procurar que los ciudadanos a quienes van dirigidas las normas puedan enterarse de su contenido de la forma más sencilla.

Desde esta perspectiva el Defensor del Pueblo no puede permanecer impasible ante la aprobación, mediante un procedimiento impropio, de una norma que afecta a personas necesitadas de las mayores garantías de protección, y ello no sólo por razones de justicia social, sino además porque ha de velar para que los poderes públicos cumplan con el mandato constitucional que les insta a materializar tales derechos.

Por cuanto ha quedado expuesto en los precedentes fundamentos jurídicos, se solicitó la declaración de inconstitucionalidad de la antedicha disposición adicional once de la Ley 15/2007, de 27 de diciembre, de la Generalitat, de Presupuestos para el ejercicio 2008.

5.2. Recursos de amparo

Durante el año 2008, se han recibido 20 peticiones de interposición de recurso de amparo, 19 de las mismas incumplían manifiestamente los requisitos exigidos en el artículo 44 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, pues no se habían agotado todos los medios de impugnación previstos por las normas procesales para el caso concreto dentro de la vía judicial, o no habían denunciado formalmente en el proceso, si hubo oportunidad, la vulneración del derecho constitucional tan pronto como, una vez conocida hubiera lugar para ello o bien, habían solicitado la petición fuera del plazo previsto de 30 días a partir de la notificación de la resolución recaída en el proceso judicial.

La única solicitud efectuada cumpliendo dichos requisitos, resultaba sin embargo insostenible en cuanto al fondo, por lo que el Defensor del Pueblo, oída la Junta de Coordinación y Régimen Interior, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 18.1.b) del Reglamento de organización y funcionamiento del Defensor del Pueblo, de 6 de abril de 1983, adoptó el acuerdo de no acceder a la pretensión de los interesados.

VI. RELACIONES INSTITUCIONALES

Como en el informe preceptivo de cada año, se ofrece aquí una relación abreviada de las relaciones institucionales más significativas mantenidas por el Defensor del Pueblo durante el ejercicio. Los vínculos de cooperación y colaboración con los comisionados parlamentarios autonómicos, en primer lugar, y con otras instituciones defensoriales extranjeras, así como con organizaciones nacionales e internacionales dedicadas al fomento y perfeccionamiento en la aplicación de los derechos humanos, centran buena parte de este apartado.

Por otro lado, el Defensor del Pueblo lleva a cabo un esfuerzo constante por divulgar, no sólo su labor específica como alto comisionado de las Cortes Generales, sino también el conocimiento en general de los derechos fundamentales y las libertades públicas que contribuye por otro lado a reforzar el sentimiento de su vigencia en nuestro ordenamiento. La proximidad a la ciudadanía de una institución como el Defensor del Pueblo es un elemento clave para promover el fortalecimiento de los derechos en nuestro país. Con el límite de sus recursos humanos y materiales, y salvaguardando siempre su obligada imparcialidad como institución independiente del Estado, el Defensor trata de ofrecer todo su apoyo a aquellas iniciativas sociales, académicas o institucionales que tienen como finalidad profundizar en la difusión de los derechos, deberes y libertades recogidos en la Constitución y en las declaraciones y tratados internacionales.

También se da cuenta en esta parte del informe de los contactos ordinarios con el Parlamento, con distintas autoridades y con los demás poderes públicos, así como de los encuentros más destacados con algunas organizaciones sociales y grupos de ciudadanos, que han mostrado su interés por acercar sus preocupaciones a la esfera de actividad del Defensor del Pueblo.

1. ACTIVIDAD PARLAMENTARIA

El Informe anual correspondiente al año 2007 fue entregado al Presidente del Congreso de los Diputados el día 2 de junio de 2008 y al Presidente del Senado el día 6 de junio de 2008. La comparecencia ante la Comisión Mixta de Relaciones con el Defensor

del Pueblo tuvo lugar el 16 de septiembre y la presentación ante los Plenos del Congreso y del Senado se produjo los días 25 de septiembre y 15 de octubre, respectivamente.

2. RELACIONES CON LOS COMISIONADOS PARLAMENTARIOS

Se da cuenta en este apartado de los principales contactos mantenidos durante el año 2008 con los comisionados de los Parlamentos autonómicos, tanto los encuentros formales de trabajo en la sede del Defensor del Pueblo o de su homólogo autonómico, como las reuniones y eventos colectivos, entre los que destacan las jornadas anuales de coordinación de ámbito estatal.

— Reunión y visita de intercambio del Defensor del Pueblo de Navarra, Francisco Javier Enériz, acompañado de su Secretaria General y Asesor Jefe. Sede de la Institución, 21 de enero.

— Reuniones y visitas de intercambio con el Ararteko del País Vasco, Íñigo Lamarca. Sede de la Institución, 23 de enero y 4 de abril.

— Reunión de trabajo con el Síndic de Greuges de Cataluña, Rafael Ribó i Massó. Sede de la Institución, 22 de mayo.

— Reunión de trabajo de los Secretarios Generales de los Comisionados Autonómicos y Defensor del Pueblo. Santiago de Compostela, A Coruña, del 1 al 3 de junio.

— Jornadas conmemorativas del 25 aniversario de la Ley del Defensor del Pueblo Andaluz "Los retos de los Defensores del Pueblo autonómicos ante el nuevo marco estatutario". Intervención del Defensor del Pueblo en la sesión de inauguración. Participación del Adjunto Segundo en la primera mesa redonda sobre "Reformas de las leyes reguladoras de las instituciones autonómicas de los Defensores del Pueblo. Nuevas perspectivas". Universidad Internacional de Andalucía "Antonio Machado", Baeza (Jaén), 19 y 20 de junio.

— XXIII Jornadas de Coordinación de Defensores del Pueblo, de España. Celebradas en Oviedo durante los días 29 y 30 de septiembre y 1 de octubre.

Al final del presente capítulo se ofrece un resumen de las actividades llevadas a cabo en el marco de las Jornadas de Coordinación y para su preparación, así como las conclusiones acordadas a la finalización de las mismas.

— Presentación ante los medios de comunicación, en Barcelona, de la Declaración conjunta de los defensores del pueblo (estatal y autonómicos) con motivo del 60º Aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, y reunión de los titulares de estas instituciones para tratar asuntos relacionados con la coordinación de sus actividades. Nueva sede del Síndic de Greuges de Cataluña, 9 de diciembre.

— Inauguración oficial de la nueva sede del Síndic de Greuges de Cataluña, con intervención del Defensor del Pueblo. Barcelona, 10 de diciembre.

3. ENCUENTROS DE TRABAJO CON AUTORIDADES, CIUDADANOS Y ORGANIZACIONES SOCIALES

A continuación se ofrece una relación de los principales encuentros y reuniones que se han celebrado durante 2008 con el objetivo de conocer más en profundidad cuestiones relativas a la tramitación de expedientes de queja o de investigaciones de oficio, y también para establecer un contacto más directo con algunas organizaciones sociales y autoridades administrativas cuya actividad se encuentra vinculada a la principal labor supervisora del Defensor del Pueblo. Naturalmente, no se recogen todos los contactos ordinarios y más habituales entre los ciudadanos, las entidades sociales y la Institución, sino sólo aquellos más destacados por su interés general o su relevancia social.

— Reunión con representantes de la Asociación de madres y padres de alumnos "Giner de los Ríos", en relación con el cierre de la guardería "Valle de Oro" de Madrid. Sede de la Institución, 16 de enero.

— Reunión con la Directora General de la Asociación para la Defensa de la Marca (ANDEMA), Soledad Rodríguez, acompañada de dos expertos, para la presentación de una petición de recurso de inconstitucionalidad sobre determinados artículos de la Ley 10/2007, de 26 de noviembre, de Protección del Origen y la Calidad de los Vinos de Andalucía. Sede de la Institución, 22 de enero.

— Reunión con representantes de la Coalición Pro-Acceso, en relación con la necesidad de articular en vía legal el pleno reconocimiento del derecho de acceso a la información pública en España. Sede de la Institución, 24 de enero.

— Reunión con representantes de la Asociación URBE, en relación con el reiterado silencio administrativo de la Junta Municipal del Distrito de Hortaleza, Madrid, ante las denuncias por infracciones urbanísticas. Sede de la Institución, 30 de enero.

— Reunión con la Asociación de Usuarios de Puntos de Encuentro de la Comunidad de Madrid (AUPECM). Sede de la Institución, 7 de febrero.

— Reunión con representantes de la Fundación Instituto de Cultura Gitana, que presentaron formalmente la Fundación, y para estudiar posibles formas de colaboración en temas relativos a la no discriminación y el racismo. Sede de la Institución, 11 de febrero.

— Reunión con representantes de la Asociación de Funcionarios de los Cuerpos de Letrados y Auditores del Tribunal de Cuentas. Madrid, 12 de febrero.

— Entrevista con representantes de la "Plataforma 21-38", en relación con el proyecto de trazado de la Autovía del Noroeste en el tramo Las Rozas-Collado Villalba. Sede de la Institución, 13 de febrero.

— Reunión con el Vicepresidente Ejecutivo de la Fundación Institucionalidad y Justicia, Servio Tulio Castaño, y con el Director Ejecutivo del Movimiento Cívico Participación Ciudadana, Javier de Jesús Cabreja. Sede de la Institución, 18 de febrero.

— Reunión con representantes de la Asociación Española de la Carretera, la Asociación para el Estudio de la Lesión Medular Espinal y la Fundación Mapfre, que hicieron entrega del Libro Verde de la Seguridad Vial, donde se recogen las conclusiones

del Congreso Internacional de Prevención de Accidentes de Tráfico, bajo el título "La sociedad civil ante el reto de la seguridad vial". Sede de la Institución, 19 de febrero.

— Reunión con una delegación de la Federación Española de Asociaciones de Emigrantes Retornados, para evaluar las políticas de retorno de los últimos años y poner de manifiesto la realidad de muchos ciudadanos retornados, la falta de representatividad institucional y los problemas de las asociaciones. Sede de la Institución, 19 de febrero.

— Reunión con una delegación de la Federación Panafricanista, encabezada por su Presidente, Aby Nfubea, para tratar sobre los problemas con los que se enfrenta el colectivo de población negra en España, la revisión de un informe relativo a esos problemas y la realización de determinadas acciones en favor de la visibilidad institucional de este colectivo. Sede de la Institución, 20 de febrero.

— Reunión con una delegación de la Secretaría de Política Institucional de Comisiones Obreras de Madrid, para tratar la situación del llamado Parque Regional del Guadarrama. Sede de la Institución, 10 de marzo.

— Visita de una delegación de los sindicatos convocantes de una huelga indefinida en parte de la Administración de Justicia, con objeto de plantear la mediación del Defensor en la resolución del conflicto. Sede de la Institución, 14 de marzo.

— Reunión con representantes de la Sociedad Española de Medicina de Urgencias y Emergencias, que proponen la creación y desarrollo de una especialidad propia para la medicina de urgencias. Sede de la Institución, 25 de marzo.

— Reunión con el Decano del Colegio Oficial de Psicólogos de Madrid, Fernando Chacón Fuentes. Sede de la Institución, 2 de abril.

— Reunión con representantes de la Federación Nacional de Asociaciones de Prejubilados y Jubilados, para tratar algunos aspectos incluidos en la última reforma de la legislación sobre Seguridad Social y, en concreto, el tratamiento de las pensiones para las jubilaciones anticipadas. Sede de la Institución, 7 de abril.

— Reunión con el Vicerrector de Alumnos de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED) en relación con los límites a la exención de pago en las matrículas universitarias para las personas con discapacidad. Sede de la Institución, 23 de abril.

— Reunión con representantes de la Plataforma de Infancia, presidida por Francisco Lara González, para el estudio de la situación de los centros de acogida y de reforma y, en general, acerca de todos los problemas que afectan a los niños y jóvenes en España. Sede de la Institución, 5 de mayo.

— Reunión con el Defensor de la Ciudadanía de Córdoba, Francisco García Calabrés Cobo. Sede de la Institución, 17 de junio.

— Reunión con la nueva Presidenta y miembros de la Comisión Mixta de Relaciones con el Defensor del Pueblo. Sede de la Institución, 25 de junio.

— Reunión con la Directora General de Calidad y Evaluación Ambiental, María Jesús Rodríguez de Sancho, y el Subdirector General de Evaluación Ambiental, Ignacio Gamarra. Sede de la Institución, 2 de julio.

— Visita de una asociación de vecinos del distrito de Aluche, Madrid, representantes sindicales y ex represaliados políticos, para dar cuenta al Defensor del Pueblo de la situación en que se encuentra la que fue cárcel de Carabanchel y presentar escrito sobre un futuro proyecto en ese mismo lugar. Sede de la Institución, 18 de septiembre.

— Reunión con el Presidente y algunos miembros de la Asociación Víctimas del Terrorismo para tratar sobre la Ley de Medidas a favor de las víctimas del terrorismo de la Comunidad de Aragón y sobre una modificación de la Ley estatal de asistencia a las víctimas. Sede de la Institución, 6 de octubre.

— Reunión con los diputados por el Parlamento español y Asamblea de Madrid, respectivamente, Gaspar Llamazares e Inés Sabanés, sobre gestión de entidades privadas de centros sanitarios de la Comunidad de Madrid. Sede de la Institución, 10 de octubre.

— Visita de trabajo del Presidente de la Ciudad Autónoma de Melilla, Juan José Imbroda, con varios de sus colaboradores, para poner de relieve las dificultades que tienen las autoridades de la ciudad autónoma para llevar a cabo las previsiones del ordenamiento jurídico en materia de extranjería y regulación del estatus de los menores extranjeros no acompañados. Sede de la Institución, 28 de octubre.

— Visita de una delegación parlamentaria boliviana a la que acompañaba el Defensor del Pueblo de aquel país, Waldo Albarracín, y la Embajadora de Bolivia en España, para tratar diversos temas relacionados con la denominada Directiva Europea de Retorno (control en fronteras, situación de irregulares, trata de personas…). Sede de la Institución, 3 de noviembre.

— Reunión con representantes de la Confederación Española de Lesbianas, Gays, Bisexuales y Transexuales (COLEGAS). Sede de la Institución, 3 de noviembre.

— Reunión con representantes de la Asociación Española contra el Cáncer. Sede de la Institución, 10 de noviembre.

— Reunión con el Consejero de Medio Ambiente, Aguas, Urbanismo y Vivienda de la Generalitat Valenciana, para tratar sobre los problemas relacionados con la falta de colaboración de la citada Consejería con el Defensor del Pueblo. Valencia, 3 y 4 de diciembre.

— Reunión de trabajo con la Secretaria de Estado de Inmigración, Consuelo Rumí, y dos de sus asesores, en relación con la reforma de la Ley de extranjería. Sede de la Institución, 15 de diciembre.

4. VISITAS, HOMENAJES Y ACTOS OFICIALES

A lo largo del año, el Defensor del Pueblo, sus Adjuntos o la Secretaria General han tenido ocasión de asistir a diversos actos oficiales, junto a autoridades y representantes de la sociedad civil, incluidos actos de homenaje y la entrega o concesión de premios y reconocimientos.

— Asistencia del Defensor del Pueblo al Acto de Homenaje a los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado fallecidos en acto de servicio. Complejo de la Moncloa, Madrid, 8 de enero.

— Asistencia del Defensor del Pueblo a la cena con motivo del 70 cumpleaños de S. M. el Rey. Palacio Real de El Pardo (Madrid), 9 de enero.

— Asistencia del Defensor del Pueblo a distintos actos organizados con motivo del Día Oficial de la Memoria del Holocausto y la Prevención de los Crímenes contra la Humanidad, en la Asamblea de Madrid (24 de enero), en la Universidad Complutense (24 de enero) y en el Congreso de los Diputados (28 de enero). Intervención del Defensor del Pueblo en el acto de apertura del Seminario Internacional de Reflexión "Memoria del Holocausto y Prevención de los Crímenes contra la Humanidad: Nuremberg (1933-1945). Del abismo al renacimiento del Derecho". Palacio del Senado, Madrid, 29 de enero.

— Asistencia del Defensor del Pueblo a la sesión constitutiva del Senado de la IX Legislatura. Palacio del Senado, Madrid, 1 de abril.

— Asistencia del Defensor del Pueblo al acto de entrega del XI Premio Vocento a los Valores Humanos, presidido por Sus Altezas Reales los Príncipes de Asturias, concedido a Enrique Figaredo, por su labor en tareas humanitarias y su dedicación y entrega hacia los más desfavorecidos, y a Daniel Barenboim, por sus esfuerzos para impulsar un diálogo cultural entre israelíes y palestinos. Real Fábrica de Tapices, Madrid, 1 de abril.

— Concesión al Defensor del Pueblo del "Premio Humanidades 2008" en la VI Edición de Premios Empresariales, organizada por la Asociación de Empresarios de la Zona Norte de Madrid. San Sebastián de los Reyes (Madrid), 24 de abril.

— Asistencia y participación del Defensor del Pueblo en el acto de homenaje al fallecido Rogelio Baón Ramírez, ex Presidente de la Comisión Mixta del Defensor del Pueblo y Director de la Cátedra "Memoria de la Transición" de la Universidad Europea de Madrid, organizado por dicha universidad. Durante el acto se entregó al homenajeado, a título póstumo, la Medalla de Oro de la Universidad. Campus Universitario de Villaviciosa de Odón (Madrid), 7 de mayo.

— Asistencia del Defensor del Pueblo al Funeral de Estado con motivo del fallecimiento del ex Presidente del Gobierno, Leopoldo Calvo-Sotelo y Bustelo. Catedral de Santa María la Real de la Almudena, Madrid, 8 de mayo.

— Asistencia del Defensor del Pueblo al acto de entrega de la Medalla de Honor a Gregorio Peces-Barba por la Universidad Carlos III de Madrid. Aula Magna de la Universidad, Getafe (Madrid), 23 de mayo.

— Entrega por la Federación de Comunidades Judías de España del premio "Senador Ángel Pulido 2008" a Enrique Múgica Herzog, Defensor del Pueblo, por su apoyo a la comunidad judía y a Israel, desde la perspectiva de los derechos humanos. Hotel Occidental Miguel Ángel de Madrid, 2 de junio.

— Participación del Defensor del Pueblo en el acto conmemorativo de homenaje a los ex presos y represaliados políticos antifranquistas, organizado por la Asociación de ex Presos y la Coordinadora Nacional. Plaza de Vista Alegre, Madrid, 14 de junio.

— Asistencia del Defensor del Pueblo a la entrega del segundo Premio "Gumersindo de Azcárate" de los Registradores de la Comunidad de Madrid, otorgado a Luis Díez-Picazo y Ponce de León. Casino de Madrid, 17 de junio.

— Asistencia a la VI Edición del Premio Tomás y Valiente por la defensa de las libertades y derechos fundamentales, otorgado por la Fundación Instituto de Cultura del Sur. Fuenlabrada (Madrid), 3 de octubre.

— Entrega al Defensor del Pueblo del Primer Premio a la Independencia Judicial Federico Carlos Sáinz de Robles, otorgado por la Asociación de Jueces y Magistrados Francisco de Vitoria. Palacio de Congresos de la Feria de Muestras de Gijón (Asturias), 7 de noviembre.

— Participación del Defensor del Pueblo en la mesa presidencial del acto de entrega del XIV Premio Pelayo para Juristas de Reconocido Prestigio, otorgado a Joaquín Ruiz-Giménez Cortés, por el Foro Jurídico Pelayo. Casino de Madrid, 13 de noviembre.

— Acto de entrega del Premio OCU al Consumo 2008 a Joaquín Ruiz-Giménez Cortés, concedido por la Organización de Consumidores y Usuarios. Sede de esa organización, Madrid, 21 de noviembre.

— VII Lectura de la Declaración de Derechos Humanos y entrega de los Premios de Dibujos Defensor del Pueblo 2008, organizados por iniciativa de la entidad Globalización y Derechos Humanos y la Fundación de Derechos Humanos de la Comunitat Valenciana. Acto solemne presidido por la Vicepresidenta Primera del Congreso, el Defensor del Pueblo y el Conseller de Inmigración y Ciudadanía de la Generalitat Valenciana (Presidente de la Fundación). Salón de Columnas del Congreso de los Diputados, Madrid, 1 de diciembre.

— Entrega por el Defensor del Pueblo del Título de la Placa de Honor de la Orden de Isabel la Católica al Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad. Otorgada por S. M. el Rey y, en su nombre, el Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación. Sede de la Institución, 2 de diciembre.

— Asistencia del Adjunto Segundo al acto de entrega de los Premios CERMI.ES en su VII Edición. CaixaForum, Madrid, 2 de diciembre.

— Participación en la lectura del Preámbulo de la Declaración Universal de los Derechos Humanos en los actos conmemorativos del 60 Aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, organizados por el Colegio de Abogados de Lleida. Lleida, 10 de diciembre.

— Acto de entrega de los Premios Júbilo 2008 y celebración del X Aniversario de la Revista *Vivir con Júbilo*. El Defensor del Pueblo entregó el Premio a la Responsabilidad Social con la Dependencia, otorgado a la Fundación Edad&Vida, recogido por Higinio Raventós. Círculo de Bellas Artes de Madrid, 15 de diciembre.

5. ACTIVIDADES DE COLABORACIÓN, DIFUSIÓN Y DIVULGACIÓN INSTITUCIONAL

Además del mandato constitucional de supervisión de la actividad de las administraciones públicas, el Defensor del Pueblo asume la tarea de divulgar y promover el conocimiento de los derechos fundamentales y las libertades públicas, a cuyo fin dedica una parte de sus actividades de colaboración con organizaciones sociales y con las entidades educativas y las iniciativas de formación. La difusión de la propia actividad que lleva a cabo la Institución permite también que los ciudadanos y, en particular, las personas en proceso de formación académica y/o profesional conozcan más aspectos sobre la vigencia de los derechos democráticos, su aplicación práctica y la manera de ejercerlos.

También constituye un objetivo prioritario ofrecer todas las vías posibles que permitan el acceso de los ciudadanos al Defensor del Pueblo, como recurso no jurisdiccional de garantía y protección de los derechos constitucionales.

5.1. Colaboración

— Reuniones de trabajo con el Comité Director de la Cátedra de Democracia y Derechos Humanos, de la Universidad de Alcalá. Alcalá de Henares (Madrid), 28 de enero y 13 de octubre.

— Participación del Defensor del Pueblo en el Acto por la Paz celebrado en el Estadio Santiago Bernabéu, en el marco de las VIII Jornadas "La escuela, promotora de una cultura de paz (decenio 2001-2010)", organizado por un colectivo de profesores andaluces. Madrid, 29 de enero.

— Entrevista con el Director de la Agencia de Protección de Datos, Artemi Rallo Lombarte. Sede de la Institución, 6 de febrero.

— Reunión para el estudio de fórmulas de colaboración con el Comité Científico Asesor en Radiofrecuencias. Sede de la Institución, 14 de febrero.

— Asistencia a la presentación del documento "Modelo de Centro de Día para personas con daño cerebral adquirido", en el Centro Estatal de Atención al Daño Cerebral (CEADAC). Madrid, 18 de febrero.

— Visita del Presidente del Instituto Europeo de Salud y Bienestar Social, para preparar la presentación del libro que incluye una colaboración del Defensor del Pueblo. Sede de la Institución, 10 de marzo.

— Asistencia a la apertura de la Primera Sesión de Trabajo de las Asesorías Jurídicas de las Organizaciones del CERMI Estatal. Madrid, 24 de abril.

— Acto de presentación del estudio *Derechos Humanos y Discapacidad en España*, en las Jornadas organizadas por la Fundación ONCE, en colaboración con el Defensor del Pueblo y el Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad, CERMI. Participación de un asesor del Defensor en la Mesa redonda sobre "Impacto legislativo que tendrá en España la aplicación de la Convención Internacional sobre los Derechos

de las Personas con Discapacidad". Salón de actos de la Fundación ONCE, Madrid, 28 de abril.

— Palabras de clausura del Defensor del Pueblo en el acto de presentación del Estudio *Calidad y acreditación para las entidades prestadoras de servicios de atención a las personas mayores en situación de dependencia*, organizado por la Fundación Edad&Vida. Auditorio CaixaForum, Madrid, 8 de mayo.

— Presentación especial a los medios de comunicación del libro *La satisfacción de los pacientes*, coordinado por el Dr. Manuel Peña Castiñeira, Presidente del Instituto Europeo de Salud y Bienestar Social. El Defensor del Pueblo, que participó en el libro, actuó como anfitrión del acto. Sede de la Institución, 10 de junio.

— Visita del Director Gerente de la Academia de Policía, Agustín Carretero Sánchez, para cumplimentar al Defensor y ofrecerle la posibilidad de impartir una conferencia magistral en la Academia de Policía de la Comunidad de Madrid. Sede de la Institución, 6 de octubre.

— Asistencia a la inauguración del Centro de Inserción Social de Unidad de Madres "Joaquín Ruiz-Giménez Cortés", a invitación de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias. Palma de Mallorca, 23 de octubre.

— Asistencia a la inauguración del Congreso sobre Exclusión y Desarrollo Social, organizado por la Fundación FOESSA y por Cáritas. Madrid, 29 de octubre.

— Asistencia a las Jornadas "Derechos ciudadanos y mecanismos de garantías", conmemorativas del X Aniversario de la creación del Defensor de la Ciudadanía de Córdoba. Córdoba, 30 de octubre.

— Reunión del jurado que falló el Premio de Derechos Humanos Rey de España, en su III edición, y que fue otorgado al Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer (CLADEM). Sede de la Institución, 12 de noviembre.

— Reunión del jurado que acordó los premios a los escolares de enseñanza primara y secundaria, que han participado en el Concurso de dibujos Defensor del Pueblo 2008, para la promoción de los Derechos Humanos. Sede de la Institución, 11 de noviembre.

5.2. DIFUSIÓN Y DIVULGACIÓN

— Participación del Defensor del Pueblo en el acto de clausura del IV Congreso Internacional sobre Víctimas del Terrorismo. Universidad CEU San Pablo, Boadilla del Monte (Madrid), 23 de enero.

— Visita de distintos grupos de alumnos del Curso "Conocer Madrid", organizado por varios centros culturales y coordinado por el Centro Cultural "Julio Cortázar". Sede de la Institución, días 14 de febrero, 4 y 5 de marzo, y 12 de diciembre.

— Conferencia de la Adjunta Primera sobre "El Defensor del Pueblo en el ámbito sanitario y farmacéutico" dentro de las XII Jornadas Profesionales y V Internacionales de Medicamentos para el Autocuidado de la Salud y la Parafarmacia, organizadas por el Colegio Oficial de Farmacéuticos de Madrid. Madrid, 20 de febrero.

— Visita de grupos de alumnos del Curso "Conocer Madrid", organizado por el Centro Cultural Volturno del Prado de Somosaguas, Pozuelo de Alarcón (Madrid). Sede de la Institución, días 21 de febrero y 20 de mayo.

— Asistencia del Adjunto Segundo a las Jornadas sobre Igualdad de Trato en el Trabajo de Personas Discapacitadas, organizadas por la Fundación ONCE. Madrid, 21 de febrero.

— Visita de un grupo de alumnos del VI Curso para Asesores Jurídicos Parlamentarios organizado por el Congreso de los Diputados, integrado por funcionarios de los Parlamentos de Iberoamérica y de países de reciente incorporación a la Unión Europea. Sede de la Institución, 27 de febrero.

— Visita de un grupo de estudiantes del Colegio Mayor Albayzín, de la Universidad de Granada. Sede de la Institución, 28 de febrero.

— Impartición por personal de la Institución de un módulo sobre la Institución del Defensor del Pueblo en diversos cursos de formación para funcionarios de la Administración General del Estado, en ejecución del Convenio de colaboración suscrito con el Ministerio de Administraciones Públicas en junio de 2007. Sede del INAP, Madrid, febrero y marzo.

— Conferencia del Defensor del Pueblo en el Curso de Experto Universitario sobre "Inmigración, exclusión y políticas de integración social", organizado por la Universidad Nacional de Educación a Distancia, con el título "La defensa de los sectores excluidos en España y de los inmigrantes". Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, UNED, Madrid, 7 de marzo.

— Acto de presentación, presidido por el Defensor del Pueblo, del libro *Inmigración, Estado y Derecho*, publicado por el Instituto Internacional de Ciencias Políticas, en colaboración con la Editorial Bosch. Casa de América, Madrid, 12 de marzo.

— Visita de alumnos en prácticas de la Escuela de Práctica Jurídica "Pedro Ibarreche", del Colegio de Abogados de Vizcaya. Sede de la Institución, 13 de marzo.

— Palabras del Defensor del Pueblo en la inauguración de las X Jornadas de "Servicios y productos para los mayores y la aplicación de la Ley de dependencia", organizadas por el Grupo Júbilo Comunicación. Fundación Ramón Areces. Madrid, 26 de marzo.

— Visita de alumnos iberoamericanos del Máster en Estudios Políticos Aplicados, organizado por la FIIAPP y el Ministerio de Administraciones Públicas. Sede de la Institución, 27 de marzo.

— Intervención del Adjunto Segundo en la mesa redonda de las VI Jornadas sobre Derecho de Menores, organizadas por la Universidad Pontificia de Comillas, con una ponencia titulada "Respuesta ante la violencia escolar y grupal: mecanismos para la integración". Madrid, 3 de abril.

— Participación de la Adjunta Primera en el Encuentro sobre "Las relaciones entre los Defensores del Pueblo y la Administración de Justicia", organizado por el Diputado del Común. Santa Cruz de la Palma (Islas Canarias), 3 y 4 de abril.

— Asistencia del Adjunto Segundo al acto de presentación del "Cuaderno de Debate Igualdad de trato, de oportunidades y tercer sector", de la Fundación Luis Vives. Madrid, 30 de abril.

— Asistencia del Adjunto Segundo a la presentación del informe sobre "Futuro del Sistema Nacional de Salud: la visión de los ciudadanos" Análisis Prospectivo Delphi, en el Ministerio de Sanidad y Consumo. Madrid, 6 de mayo.

— Visita de un grupo de alumnos del Centro Cultural Teresa de Calcuta de la Junta Municipal de Barajas, Madrid. Sede de la Institución, 7 de mayo.

— Participación del Defensor del Pueblo en un encuentro sobre la transición judicial, con representantes de la sociedad civil de Egipto, organizado por la Fundación Carolina, en el marco del Programa Internacional de Visitantes. Club de Madrid, 8 de mayo.

— Participación de la Adjunta Primera en la Jornada de Formación sobre la Prueba Pericial, organizada por el Foro por la Justicia y el Consejo General de la Abogacía Española. Moderadora en la mesa redonda "La prueba pericial en Derecho de Familia". Madrid, 8 de mayo.

— Conferencia del Defensor sobre "El Defensor del Pueblo y las reclamaciones ciudadanas" en el ciclo de conferencias organizado por el Instituto de España y la Fundación Sistema sobre "Sociedad y Política en la España del siglo XXI". Sede del Instituto de España, Madrid, 14 de mayo.

— Palabras del Defensor del Pueblo en la sesión de inauguración del Seminario con motivo del 60 aniversario del establecimiento del Estado de Israel, organizado por Casa Sefarad-Israel y el Real Instituto Elcano. Círculo de Bellas Artes, Madrid, 20 de mayo.

— Visita de alumnos del Centro Cultural Zazuar, de Madrid. Sede de la Institución, 28 de mayo.

— Visita de un grupo de socios de la Asociación de Amigos de la Música, los Museos y las Casas-palacio. Sede de la Institución, 28 de mayo.

— Actos del Bicentenario del 2 de Mayo de 1808, organizados por el Centro Riojano de Madrid. Jornada de clausura a cargo del Defensor del Pueblo, del Rector Magnífico de la Universidad Rey Juan Carlos y del Catedrático de la Universidad de Deusto, Fernando García de Cortázar, sobre el tema "la importancia histórica del 2 de Mayo". Centro Riojano de Madrid, 28 de mayo.

— Intervención de la Adjunta Primera en el V Foro contra la Violencia Vial, organizado por la Asociación Stop Accidentes, acerca del tema "El después de la sentencia. El papel reeducador de la Justicia". Madrid, 4 de junio.

— Participación de la Adjunta Primera en el acto de apertura de la II Jornada sobre la aplicación en España del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, organizada por el Instituto Universitario de Estudios Internacionales y Europeos "Francisco de Vitoria" en cooperación con el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, y la Inter-American and European network on Human Rights (LAEHR). Madrid, 11 de junio.

— Visita de alumnos del Centro Dotacional Integrado Arganzuela, Madrid. Sede de la Institución, 12 de junio.

— Asistencia del Defensor del Pueblo a la cena conmemorativa del XXV Aniversario de Diálogo, Asociación de Amistad Hispano-Francesa. Palacio Municipal de Congresos de Madrid, 16 de junio.

— Participación de la Adjunta Primera en el II Seminario sobre Derechos Humanos, con la conferencia "Instituciones Nacionales de Derechos Humanos: el Defensor del Pueblo", organizado por la Escuela Diplomática y la Oficina de Derechos Humanos del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. Madrid, 24 de junio.

— Participación de la Adjunta Primera en la conferencia "Hacia un mundo sin pobreza, empresas con objetivo social", organizada por la Fundación Rafael del Pino. Madrid, 3 de julio.

— Participación del Adjunto Segundo en el curso de verano de la Universidad Rey Juan Carlos sobre "Protección jurídica de los enfermos mentales", con la conferencia titulada "El Defensor del Pueblo y las personas con enfermedades mentales". Aranjuez (Madrid), 11 de julio.

— Participación de la Adjunta Primera en el curso extraordinario de verano sobre "La Justicia Penal", organizado por la Universidad Internacional del Mar en colaboración con la Escuela de Práctica Jurídica de Murcia, con la conferencia "Terrorismo y justicia criminal". Águilas (Murcia), 21 de julio.

— Conferencia del Defensor del Pueblo en el acto oficial de apertura del V Máster sobre Protección de los Derechos Humanos de la Universidad de Alcalá. Rectorado de la Universidad, Alcalá de Henares (Madrid), 13 de octubre.

— Visita de un grupo de alumnos del Centro Municipal de Mayores de Pozuelo de Alarcón (Madrid). Sede de la Institución, 17 de octubre.

— Participación del Adjunto Segundo en las II Jornadas Nacionales sobre Violencia Escolar, organizadas por la Facultad de Derecho de la Universidad de Granada, con una ponencia sobre "La violencia escolar desde la perspectiva del Defensor del Pueblo". Granada, 4 y 5 de noviembre.

— Participación de la Adjunta Primera en el 6º Congreso Internacional de Ética y Derecho de la Información, con la conferencia "La protección de los derechos personales en la información policial y judicial". Valencia, 7 de noviembre.

— Intervención de la Adjunta Primera en el V Máster sobre Protección de los Derechos Humanos (2008-2009) de la Universidad de Alcalá, en la sesión titulada "El Defensor del Pueblo de España. Las quejas de la Adjuntía Primera". Alcalá de Henares (Madrid), 10 de noviembre.

— Participación del Defensor del Pueblo en el acto de inauguración del Seminario Internacional sobre Antisemitismo "Viejos odios, nuevos debates", organizado por la Comunidad Judía de Madrid. Círculo de Bellas Artes, Madrid, 25 de noviembre.

— Asistencia del Adjunto Segundo a la presentación en el Congreso de los Diputados de la campaña "50/50 para la Democracia" del Lobby Europeo de Mujeres. Palacio del Congreso de los Diputados, Madrid, 2 de diciembre.

— Visita del Grupo "Amigos del Arte y de la Historia". Sede de la Institución, 5 de diciembre.

— Participación del Adjunto Segundo en el coloquio organizado por el Colegio Jorge Manrique de Tres Cantos (Madrid), con motivo del "60 aniversario de la Declaración de los Derechos Humanos". Tres Cantos (Madrid), 9 de diciembre.

— Conferencia del Defensor del Pueblo "Desarrollo de los Objetivos del Milenio", en las Jornadas Objetivos del Milenio, organizadas por el Ilustre Colegio de Abogados de Barcelona, con motivo de la celebración del 60 Aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Barcelona, 10 de diciembre.

5.3. Cursos propios

— Curso sobre "La seguridad vial y las garantías del ciudadano", organizado y dirigido por la Institución, en el marco de los cursos de verano que cada año celebra la Universidad Complutense de Madrid en El Escorial.

El curso se articuló en ocho ponencias y cuatro mesas redondas, participando como ponentes y moderadores los principales representantes de este sector, así como personal de la Institución, para analizar, a través de sus intervenciones, la situación actual de la seguridad vial, los problemas de las víctimas de la siniestralidad vial y el desarrollo de las infraestructuras viarias, entre otros asuntos de gran interés. San Lorenzo de El Escorial (Madrid), 30 de junio al 4 de julio.

6. ACTIVIDAD INTERNACIONAL

La actividad del Defensor del Pueblo en la esfera internacional ha continuado durante 2008 dirigida, fundamentalmente, hacia la cooperación con otras instituciones homólogas y con las organizaciones internacionales comprometidas con los derechos humanos y con la consolidación de las instituciones democráticas. Esta acción exterior permite mejorar el intercambio de experiencias institucionales para así lograr, en una doble dirección, la incorporación de prácticas seguidas con éxito en otros países y, al mismo tiempo, la puesta a disposición de los mejores resultados ya obtenidos por el Defensor del Pueblo desde su creación en España.

6.1. Eventos internacionales

— Intervención de la Adjunta Primera en el Taller sobre Privación de libertad y derechos humanos: la prevención de la tortura en Europa, con la conferencia: "Privación de libertad y protección de los derechos: ¿cuál es el marco institucional?". París (Francia), 18 de enero.

— Participación en el proyecto piloto del Consejo de Europa sobre seguimiento de las Sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Estrasburgo (Francia), 31 de enero y 1 de febrero.

— Asistencia del Defensor del Pueblo y palabras de salutación en el Seminario sobre "Asistencia a las víctimas del terrorismo y otros delitos violentos", organizado por el Ministerio del Interior y el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España, en colaboración con diversas instituciones de justicia y derechos humanos de Colombia. Centro de Formación de la Cooperación Española. Cartagena de Indias (Colombia), 26 de febrero.

— Conferencia del Defensor del Pueblo en el Seminario sobre las Defensorías del Pueblo y la efectividad de los derechos humanos, organizado por la Defensoría del Pueblo de Colombia, con motivo de la celebración del decimoquinto aniversario de la creación de esa Institución, bajo el título de "Los fundamentos éticos del Estado y la sociedad en democracia". Bogotá (Colombia), 28 de febrero.

— Participación de la Adjunta Primera en el Seminario sobre "Malos tratos de personas privadas de su libertad: las responsabilidades de las ENDH (Estrategias nacionales de derechos humanos) que se convertirán en MNP (Mecanismos nacionales de protección) del OPCAT (Optional Protocol Convention Against Torture) y de aquellos que no", organizado por el Consejo de Europa. Padua (Italia), 9 y 10 de abril.

— Conferencia Internacional *Modern Challenges to Human Rights and Freedoms*, organizada por la *Ombuds(wo)man* de la República de Ucrania, Ms. Karpachova, y dedicada a la conmemoración del 60º aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y del 10º Aniversario de la creación del Ombudsman de Ucrania. Reunión con diversas autoridades parlamentarias y con el Presidente de la República. Kiev (Ucrania), 12 al 14 de abril.

— Asistencia del Adjunto Segundo a la XX Sesión del Comité Internacional de Coordinación de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos, celebrada en la sede de Naciones Unidas. Ginebra (Suiza), 13 al 17 de abril.

— Visita de intercambio a la República de Uzbekistán, a invitación de la *Ombuds(wo)man* de ese país. Participación del Defensor en diversos actos y en la Conferencia Internacional sobre "La actividad del *Ombudsman* en la protección de los derechos humanos: las experiencias de España y Uzbekistán", celebrada en la sede del Parlamento de ese país. Reuniones de trabajo con el Ministro de Asuntos Exteriores, el Presidente del Senado, el Presidente en funciones del Tribunal Constitucional y algunos magistrados, la Portavoz del Congreso y el Fiscal General de la República. Tashkent (Uzbekistán), 16 al 21 de abril.

— Asistencia del Defensor del Pueblo a la celebración de los actos conmemorativos del 60º Aniversario de la proclamación del Estado de Israel, formando parte de la delegación española presidida por el Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España. Jerusalén (Israel), 13 de mayo.

— Reunión ordinaria de los Agentes de Enlace de los diferentes defensores del pueblo de Europa, convocada por el Defensor del Pueblo Europeo. Estrasburgo (Francia), del 1 al 3 de junio.

— III Congreso de la Asociación Interamericana de Defensorías Públicas. Organizado por dicha Asociación, con apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). Participación en la conferencia inaugural: "Acceso a la justicia de personas vulnerables". Facultad de la Universidad de Buenos Aires (Argentina), del 11 al 13 de junio.

— Participación en la mesa redonda Consejo de Europa/INDH y reunión del Grupo Europeo bajo el lema *Domestic Protection of Human Rights. Strengthening Independent National Structures*. Dublín (Irlanda), 16 y 17 de septiembre.

— Participación de la Adjunta Primera en el Seminario Internacional sobre "El Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura: Desafíos y Soluciones posibles para Estados Federales", organizado por la Asociación para la Prevención de la Tortura (APT), celebrado en Buenos Aires (Argentina), del 24 al 28 de septiembre.

— Acto de conmemoración del X Aniversario de la creación del Raonador del Ciutadá de Andorra. Andorra la Vella (Principado de Andorra), 2 y 3 de octubre.

— Participación en las "Jornadas de Promoción y Protección de la Libertad de Expresión y de Información por las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos", organizadas por el Consejo de Europa. Padua (Italia), del 21 al 23 de octubre.

— Conferencia Internacional *Human Rights, the Promised Land of Law, but also of Fairness*, organizada por el Defensor del Pueblo de la República de Bulgaria. Sofía (Bulgaria), 17 de noviembre.

— Celebración del XIII Congreso y Asamblea General de la Federación Iberoamericana del Ombudsman (FIO). Entre las cuestiones más sobresalientes que se debatieron en el transcurso de la Asamblea se determinó la incorporación de las redes temáticas al Estatuto de la FIO, con el fin de potenciar y optimizar la realización de sus actividades y la consecución de sus objetivos. Mérida (México), 20 y 21 de noviembre.

La Asamblea General de la FIO dio su apoyo a la declaración emitida por la Red de Defensorías de las Mujeres, con motivo de celebrarse el 25 de noviembre el Día Internacional para la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, en la que, además, se pone especial énfasis en denunciar los feminicidios cometidos en Ciudad Juárez (México).

Se desarrolló igualmente la VII Asamblea General Ordinaria de la Red de Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos del Continente Americano, y el Seminario "El futuro de los Derechos Humanos a 60 años de la Declaración Universal de los Derechos Humanos".

Asimismo, tuvo lugar la reunión del Comité Regional contra la Trata de Personas de México, Centroamérica y el Caribe (CORMECAC).

— Celebración del II Encuentro Internacional de Defensores Nacionales del entorno Mediterráneo, bajo el lema "Mediadores del Mediterráneo: los desafíos de un espacio común". Con la asistencia de veintidós países y de cinco organizaciones supranacionales se ha consolidado la Asociación de Ombudsman del Mediterráneo, a impulso del Defensor del Pueblo de España, en colaboración con el *Médiateur* de la República Francesa y el

Wali Al-Madhalim (Defensor del Reino de Marruecos). Marsella (Francia), 18 y 19 de diciembre.

Al final del presente capítulo se incluye el texto de la resolución que fue aprobada a la finalización del Encuentro.

6.2. Visitas y actos oficiales

— Visita de cortesía del Primer Secretario Responsable de la Embajada de la República de Uzbekistán, para el seguimiento del convenio firmado entre las instituciones del Defensor del Pueblo y del Ombudsman de Uzbekistán. Sede de la Institución, 16 de enero.

— Visita de cortesía del Embajador Representante Permanente de España ante la Oficina de las Naciones Unidas y los Organismos Internacionales con sede en Ginebra, Javier Garrigues. Sede de la Institución, 5 de febrero.

— Visita del Secretario Ejecutivo de la Comisión Asesora Presidencial para la Protección de los Derechos de las Personas en Chile, Sebastián Kraljevich Chadwich, para interesarse por las características y el modo de funcionamiento de la Institución, y estudiar la posible creación de la figura del Defensor del Pueblo en Chile. Sede de la Institución, 3 de marzo.

— Visita del Embajador de Cuba en España, Alberto Velasco y dos de sus colaboradores, acompañando a esposas de presos cubanos en cárceles norteamericanas. Sede de la Institución, 13 de marzo.

— Reunión con una Delegación del *Provedor de Justiça* de Angola. Sede de la Institución, del 15 al 17 de abril.

— Visita de la Embajadora de Bolivia en España, Carmen Almendras, y de la Adjunta de Promoción y Análisis del Defensor del Pueblo de Bolivia, Patricia Flores Palacios. Sede de la Institución, 25 de abril.

— Reunión con la Defensora General del Ministerio Público de la Defensa de la República Argentina, Stela Maris Martínez. Sede de la Institución, 24 de abril.

— Visita de una delegación encabezada por el Relator Especial del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas para la protección y promoción de los derechos humanos y libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, Sr. Martin Scheinin, dentro del programa de la visita oficial a nuestro país. Sede de la Institución, 13 de mayo.

— Reunión con el Embajador del Reino de Marruecos en España, Omar Azziman. Sede de la Institución, 21 de mayo.

— Audiencia especial del Defensor del Pueblo ante la Comisión Legislativa del Senado de la República Francesa, a invitación de la misma, para disponer de elementos directos de análisis, previo a la discusión de un proyecto de ley para la revisión de la Constitución, con el objetivo de crear una institución con características parecidas a las del Defensor del Pueblo de España. Palacio de Luxemburgo, París (Francia), 21 de mayo.

— Visita del Defensor del Pueblo de la Provincia de Santa Fe (Argentina), Carlos A. Bermúdez, y del Presidente de la Corte Suprema de Justicia de dicha provincia, Roberto H. Falistocco. Sede de la Institución, 16 de junio.

— Reunión con una delegación encabezada por la Representante especial de la Osce para la lucha contra la trata de personas, Eva Blaudet. Madrid, 23 de junio.

— Recepción de trabajo con motivo de la visita realizada a España de la Comisión Mixta de Derechos Humanos del Parlamento británico. A la reunión asistieron también autoridades gubernativas españolas, parlamentarios de distintos partidos y magistrados. Los comisionados de Gran Bretaña quisieron conocer de primera mano la situación española en lo concerniente a los derechos sociales y la aplicación práctica de los derechos fundamentales en situaciones de aislamiento o marginación (prisiones, centros para inmigrantes, menores, seguridad vial…), así como el papel que desempeña el Defensor del Pueblo en el conjunto de instituciones españolas de garantía y la actividad concreta del alto comisionado español. Embajada de Gran Bretaña en Madrid, 30 de junio.

— Visita del *Diwan Al-Madhalim* de Marruecos, Moulay Mhamed Iraki, en correspondencia con la realizada por el Defensor del Pueblo a su oficina en Rabat. Días 7 a 11 de octubre.

— Visita del Director del Centro de Derechos Humanos "Miguel Agustín Pro Juárez", Luis Arriaga Valenzuela. Sede de la Institución, 6 de noviembre.

— Visita de una Delegación de la Oficina de Recepción de Quejas de Shangai (República Popular China), encabezada por su Director, Mr. Zhang Shiming, para conocer la actividad y las funciones del Defensor del Pueblo. Sede de la Institución, 16 de diciembre.

6.3. Cooperación

— Reunión técnica con representantes del Gobierno de Chile, para el estudio de la racionalización de las obras públicas y la mejora de la relación con los usuarios. Sede de la Institución, 15 de enero.

— Reunión de trabajo con el actual Presidente de la Federación Iberoamericana del Ombudsman, Omar Cabezas Lacayo, Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos de Nicaragua, para ultimar el traspaso de los documentos relacionados con la Presidencia de la Fio. Sede de la Institución, 31 de enero.

— Reunión con representantes del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, y de la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (Fiiapp), previa informativa sobre la participación del Defensor del Pueblo en la licitación de un programa europeo para asesoramiento e intercambio con el Ombudsman de Georgia. Sede de la Institución, 12 de marzo.

— Visita de Mikael Keller, de Cowi Consultancy, y de Dorien Van Veelen, del Instituto Danés para los Derechos Humanos, para exponer el contenido de un estudio sobre homofobia en la Unión Europea. Sede de la Institución, 13 de marzo.

— Asistencia del Defensor del Pueblo a la reunión de trabajo del Consejo Rector de la Federación Iberoamericana del Ombudsman. México, D. F., del 26 al 30 de marzo.

— Reunión con el responsable de la Secretaría Técnica de la FIO, Embajador Javier Moctezuma, para trabajar sobre diversos asuntos concernientes al Consejo Rector. Sede de la Institución, 10 de abril.

— Visita de la Defensora de la República Bolivariana de Venezuela, Gabriela del Mar Ramírez Pérez, para tratar distintos asuntos de interés institucional, acompañada de su Directora de Asuntos Internacionales, Raizabel Díaz. Sede de la Institución, 11 de abril.

— Primer Encuentro entre representantes de la Agencia Europea de Derechos Fundamentales y del Grupo Europeo de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos, promovido y organizado por la Agencia Europea de Derechos Fundamentales (FRA). Hotel de France, Viena (Austria), 16 de mayo.

— Reunión con el Procurador del Ciudadano de Puerto Rico, Carlos J. López Nieves, acompañado del Sr. Robledo y Romano, y el Director de CICODE, Manuel Guedán. Sede de la Institución, 20 de mayo de 2008.

— Encuentro del Defensor del Pueblo de España, el *Raonador del Ciutadá* de Andorra y el *Provedor de Justiça* de Portugal, organizado por este último. Lisboa (Portugal), 23 de junio.

— Reunión con el Defensor del Pueblo del municipio de Vicente López (Argentina), Carlos Constela, el Defensor del Vecino de Montevideo (Uruguay), Fernando Rodríguez, y el Secretario General del Capítulo Chileno del Ombudsman, Sebastián Cox, para tratar sobre diversas cuestiones en relación con las distintas actividades desarrolladas por sus respectivas instituciones, y para conocer el funcionamiento y el procedimiento de actuación del Defensor del Pueblo. Sede de la Institución, 24 de junio.

— Asistencia del Adjunto Segundo a la reunión del Consejo Rector de la Federación Iberoamericana del Ombudsman (FIO), para aprobar el programa bianual de la citada Federación y la organización de la Asamblea General y el XIII Congreso de esta Federación, a celebrar en Mérida, Yucatán (México). Nuevo Vallarta (México), del 7 al 10 de septiembre.

— Primer Encuentro Internacional para el fortalecimiento institucional y transmisión de buenas prácticas entre las Defensorías del Pueblo de Iberoamérica. Organizado por la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires (Argentina). Participación sobre "La Federación Iberoamericana del Ombudsman como articulador de las Defensorías del Pueblo". Salón San Martín de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires (Argentina), 9 y 10 de septiembre.

— Primeras Jornadas Italo-Latinoamericanas de Defensores Cívicos y Defensores del Pueblo. Organizadas por el Instituto Latinoamericano del Ombudsman-Defensor del Pueblo, dentro de la conmemoración de su XXV Aniversario. Buenos Aires (Argentina), 11 y 12 de septiembre.

— Visita informativa de miembros de la Fundación Myrna Mack, de Guatemala, para estudiar un posible proyecto de cooperación. Sede de la Institución, 17 de septiembre.

— Reunión de trabajo con representantes de las Defensorías de Francia y Marruecos, preparatoria del II Encuentro Internacional de Defensores Nacionales del entorno

Mediterráneo, previsto para los días 18 y 19 de diciembre, en Marsella (Francia). Sede de la Institución, 7 de octubre.

— Sesiones de trabajo conjunto entre expertos de las Oficinas del Defensor de Armenia, Georgia y Azerbaiyán, en el marco del programa conjunto de la Comisión/Consejo de Europa sobre "Promoción de una cultura de derechos humanos en los países del Cáucaso y Ukrania". Sede de la Institución, días 14 a 17 de octubre.

— Conferencia-desayuno del Defensor del Pueblo Europeo, Nikiforos Diamandouros, organizado por Foro de la Nueva Sociedad. Presentado por el Defensor del Pueblo. Hotel Ritz de Madrid, 13 de noviembre.

— Visita oficial al Consejo de Europa organizada por la División de Refuerzo de la Capacidad Jurídica y en Materia de Derechos Humanos de la Dirección de Cooperación, Dirección General de Derechos Humanos y Asuntos Jurídicos, para mantener reuniones con miembros del citado Consejo en relación a los siguientes asuntos: el trabajo del Consejo de Europa en materia de migraciones y *roms*/gitanos; presentación de la jurisprudencia reciente del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y su impacto en la legislación; ejecución de las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos por el Comité de Ministros. Asimismo se asistió a una vista pública en la sede del mencionado Tribunal. Estrasburgo (Francia), 18 a 21 de noviembre.

— Reunión de personas de contacto de las Estructuras Nacionales de DDHH, con la oficina del Comisario Europeo de Derechos Humanos del Consejo de Europa. Estrasburgo (Francia), 19 y 20 de noviembre.

7. CONVENIOS

Durante el ejercicio 2008, se firmaron los siguientes convenios:

— Protocolo de colaboración entre el Defensor del Pueblo y el Consejo de Consumidores y Usuarios, firmado en Madrid el 30 de enero.

— Convenio de colaboración entre el Defensor del Pueblo y la Universidad Complutense de Madrid, para el desarrollo de las Jornadas-taller sobre Ayuda Humanitaria y Exclusión Social 2008, que se celebrarán los días 12, 13 y 14 de junio de 2008, firmado en Madrid el 28 de febrero.

— Acuerdo de cooperación entre el Defensor del Pueblo y la Comisionada del Parlamento de Ucrania para los Derechos Humanos, firmado en Kiev el 13 de abril.

— Convenio de colaboración entre la Fundación General de la Universidad Complutense de Madrid y el Defensor del Pueblo, para la organización del curso "La seguridad vial y las garantías del ciudadano", a celebrar en San Lorenzo de El Escorial del 30 de junio al 4 de julio de 2008, firmado en Madrid el 30 de abril.

— Acuerdo marco entre el Defensor del Pueblo y la Fundación General de la Universidad Complutense de Madrid, firmado en Madrid el 2 de junio.

— Convenio de colaboración entre el Defensor del Pueblo y el Consejo Nacional de Derechos Humanos de Egipto, firmado en Madrid el 16 de octubre.

ANEXOS

A) XXIII Jornadas de Coordinación

Un año más, durante estas jornadas se impulsó la coordinación entre las distintas defensorías sobre aspectos generales de funcionamiento institucional y sobre diversas cuestiones de especial interés para los ciudadanos. Las jornadas del 2008 se centraron, más concretamente, en el análisis de las personas en situación de desprotección social grave, llevando a cabo una valoración de las causas y circunstancias que, en cada sector de población, determinan el panorama que les impide acceder a las políticas sociales de carácter general, lo que caracteriza su desprotección o el riesgo de sufrirla, y todo ello con el propósito de proponer, en su caso, la incorporación al sistema social público de medidas adicionales que garanticen legal y materialmente las condiciones mínimas para subsistir.

Para la preparación de las XXIII jornadas se desarrollaron previamente tres talleres de trabajo sobre las siguientes materias: a) personas en situación de desprotección social grave, celebrado en Vitoria; b) la dependencia: análisis de la implantación de la ley, celebrado en Logroño, y c) personas en situación de desprotección con limitación de su capacidad, celebrado en Sevilla.

Las jornadas fueron inauguradas por los Presidentes de la Junta General y del Gobierno del Principado de Asturias, de acuerdo con el siguiente programa:

— Conferencia marco: "Grupos vulnerables: aspectos éticos y jurídicos". Ponente: Dra. Yolanda Gómez Sánchez, Catedrática de Derecho Constitucional.

— Reunión sobre "Derechos de la infancia y participación de los menores: dispositivos y materiales de las Defensorías".

— Mesa redonda sobre los problemas de los "sin techo".

— Mesa redonda sobre los problemas de las "personas mayores".

— Conferencia: "El Ministerio Fiscal y la protección de las personas con discapacidad". Ponente: José María Paz Rubio, Fiscal Jefe de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo.

— Celebración del VII Foro de Derechos Ciudadanos, bajo el lema "Los derechos de las personas con especiales dificultades desde la visión de la iniciativa social".

— Reunión con representantes de la Oficina del Comisario Europeo de Derechos Humanos del Consejo de Europa.

Conclusiones:

"La desprotección social grave como identificativa de aquellas situaciones provocadas por una acumulación de carencias, de desventajas generalizadas, generalmente evolutivas en el tiempo, y que imposibilitan o incapacitan para el ejercicio de los derechos sociales que corresponden a una ciudadanía plena, constituye objeto de

análisis e intervención por parte de todas las Defensorías en el ejercicio de sus funciones de garantes de derechos que les corresponde.

Si bien con frecuencia nuestras instituciones se acercan a los sectores de población que sufren los efectos de una acuciada desprotección social, lo cierto es que ese acercamiento tiene, en muchas ocasiones, un carácter parcial, concretado en la intervención individualizada relacionada con determinados sectores, analizando una casuística concreta en cada actuación, o estudiando la eficiencia de políticas concretas o sectoriales.

Lo que se pretende con este encuentro, representado en las XXIII Jornadas de Coordinación de Defensores del Pueblo, es realizar y mostrar una reflexión multisectorial de la desprotección social como tal, sin caer en la tendencia o dinámica de analizar los distintos colectivos como compartimentos estancos, sino analizando aquélla –la desprotección social– como un proceso evolutivo (a lo largo de la vida y los diferentes contextos socioculturales de una persona), pluricausal (con acumulación de circunstancias: individuales, sociales y estructurales), en el que inciden con carácter dinámico y con distinta intensidad la ausencia o insuficiencia de una interrelación y transversalidad de las distintas políticas públicas que han de propiciar el pleno ejercicio de los derechos ciudadanos, esto es, las políticas económicas, de vivienda, educativas, de empleo, de ingresos básicos e inserción social, sanitarias, etcétera.

Se ha analizado, pues, la limitación de las políticas públicas existentes y su incidencia en la desprotección social, advirtiéndose que si bien los problemas o condicionantes de las personas en situación de grave desprotección son globales, esto es, afectan a diferentes ámbitos de su vida, sin embargo, con mucha frecuencia, las intervenciones sociales no son integrales, estando ello motivado por rigideces estructurales o competenciales y por una ausencia de coordinación interadministrativa, sin que se contemple la dimensión transversal de la exclusión y de la desprotección social.

Desde las Defensorías se estima imprescindible apelar a la necesidad de que, ante las situaciones de riesgo o de efectiva desprotección social, los poderes públicos diseñen y aborden intervenciones integrales y coordinadas, que ofrezcan una respuesta global al conjunto de las necesidades de las personas, de forma que sea el individuo y toda su complejidad la que inspire y condicione el diseño de la acción pública, de las políticas sociales, evitando la final ineficiencia de unas intervenciones aisladas y compartimentadas, diseñadas desde parámetros estructurales y organizativos. Estimamos que a este fin contribuye, sin duda, la aprobación de respectivos catálogos de derechos sociales materializados en prestaciones o servicios a los que toda persona tiene derecho, recabando de los poderes públicos, junto a su aprobación, un esfuerzo adicional dirigido a lograr la eficacia de las medidas tendentes a garantizar la cobertura de las necesidades básicas de subsistencia y unas condiciones de vida dignas de las personas, especialmente en lo que se refiere a la disponibilidad de ingresos básicos y de un alojamiento digno.

Uno de los aspectos que en mayor medida demanda una intervención pública coordinada y multisectorial es, sin duda, el relativo a la atención que precisan

aquellas personas que, por encontrarse en una situación de especial vulnerabilidad, requieren apoyos para desarrollar las actividades esenciales de la vida diaria, procurándoles una mayor autonomía personal y el pleno ejercicio de sus derechos de ciudadanía. Este es el objeto, como es conocido, de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia.

Dada la trascendencia de su aprobación, toda vez que configura un nuevo derecho subjetivo de ciudadanía, las Defensorías participan de la convicción, socialmente compartida, de la importancia y necesidad de garantizar una implantación y un desarrollo adecuado de dicha ley.

Si bien somos, asimismo, conscientes de la gran complejidad que concurre en la implantación del sistema diseñado por esta ley, complejidad especialmente visible en los momentos iniciales, toda vez que al tiempo que se acomete el desarrollo normativo –sometido en gran parte al principio de coordinación interterritorial– se ha de llevar a cabo simultáneamente por las comunidades autónomas una pronta y eficaz gestión administrativa, es precisamente ese carácter altamente complejo el que exige extremar los mecanismos que eviten un menoscabo en el ejercicio del derecho subjetivo reconocido, asumiendo las Defensorías un papel proactivo en la detección de aquellas disfunciones o en la valoración de aquellas cuestiones que sean susceptibles de mejora en la gestión pública del sistema, algunas de las cuales son ciertamente coyunturales y de carácter procedimental, pero no por ello carentes de incidencia en la consolidación del sistema, como son las relativas a la mejora de los tiempos de respuesta en la tramitación y reconocimiento del servicio o prestación compatibilizado, en todo caso, con la previsión normativa de medidas de emergencia ante las situaciones que acreditadamente las demanden.

Una de las notas definitorias de la ley es precisamente el carácter consensuado de la misma, siendo así que su desarrollo y la implantación del sistema pasa por la necesidad de acuerdos previos entre todas las administraciones públicas competentes, acuerdos que se han de materializar en el seno del Consejo Territorial, creado en el artículo 8 de la norma. Los aspectos de desarrollo reglamentario que se someten al mismo, no sólo vinculan y condicionan el propio desenvolvimiento del derecho, sino que comprometen el principio de igualdad en el disfrute del derecho a las prestaciones básicas que conforman el nivel mínimo del Sistema de Dependencia.

Es por ello que, constatada la ausencia de acuerdos en aspectos tan trascendentales como la contribución económica del usuario, que sin duda, distorsiona no sólo el disfrute del derecho, sino las condiciones de acceso al servicio público, las Defensorías reivindicamos de las administraciones competentes un ejercicio de responsabilidad pública, en orden a llegar a los acuerdos necesarios que eviten la quiebra del principio de igualdad en el disfrute del derecho a las prestaciones básicas que conforman el nivel mínimo del Sistema de Dependencia.

Finalmente señalar que si, tal y como hemos puesto de manifiesto inicialmente, la desprotección social alude a la dificultad o imposibilidad que pueden tener los ciudadanos para tener asegurado el ejercicio de los derechos sociales reconocidos constitucionalmente, resulta especialmente patente y visible que esta dificultad o

imposibilidad concurre significativamente en aquellas personas que tienen limitada su capacidad volitiva y de autogobierno como consecuencia de enfermedades mentales asociadas o no a trastornos psiquiátricos, y que se encuentran en una situación de carencia de recursos, apoyos y herramientas sociales y personales, con aislamiento respecto a las redes sociales o a las normas convivenciales existentes.

Como es lógico, la merma en la capacidad de obrar de estas personas exige de los poderes públicos un plus que evite el riesgo de una desprotección social en la que pueden incurrir quienes la padecen. En este sentido, no cabe olvidar que si bien tienen limitada su capacidad de obrar, esto es, el ejercicio del derecho, no así su titularidad, siendo titulares de los derechos fundamentales constitucionalmente reconocidos, entre los que, sin duda, cobran especial relevancia el derecho a la vida e integridad física, a su dignidad personal, muchos de ellos materializados, dada su situación, en el derecho a la protección de su salud.

Dado el carácter universal de la asistencia sanitaria, su configuración en el artículo 43 de la Constitución y su reconocimiento legal como derecho subjetivo, los poderes públicos tienen el deber constitucional de dotar al sistema público sanitario de los instrumentos y recursos necesarios para garantizar el derecho a la protección de la salud, como condición necesaria para asegurar el disfrute del resto de derechos sociales, por parte de las personas que tienen limitada su capacidad de obrar como consecuencia de enfermedades mentales.

En este sentido las Defensorías recabamos de los poderes públicos, en relación con la protección social de estas personas, la prestación de una efectiva y coordinada asistencia sociosanitaria que procure una prevención, detección, diagnóstico, tratamiento, atención y seguimiento integrales.

Asimismo, la necesaria dotación de recursos materiales y personales, clínicamente idóneos para las diferentes patologías, adaptados a las necesidades y evolución del paciente, es una exigencia que cabe hacer a las administraciones públicas, toda vez que con su insuficiencia se consolida una grave desprotección pública. Cabe, asimismo, recabar de los poderes públicos una reflexión sobre la posibilidad jurídica y la viabilidad científica de dar cobertura legal expresa a la obligatoriedad de los tratamientos y recursos sanitarios, como instrumento de protección distinto y alternativo a la incapacitación y al internamiento.

En todo caso, cabe exigir de las administraciones públicas que, cada vez con mayor frecuencia, asumen la tutela legal de personas judicialmente incapacitadas, la necesidad de garantizar el carácter íntegramente público de las estructuras administrativas o institucionales que asumen el ejercicio tutelar de las personas con incapacitación en situación de desprotección, así como la suficiencia financiera y la dotación de recursos y medios personales suficientes, dotados de la especialización necesaria para el correcto ejercicio de dichas funciones.

En atención a cuanto se ha expuesto, los Defensores y las Defensoras del Pueblo entienden que, en materia de desprotección social, los poderes públicos han de asumir un especial protagonismo y responsabilidad, mediante:

1. La aprobación en el respectivo ámbito competencial autonómico de una carta de derechos sociales en la que se determinen las prestaciones y servicios a garantizar

a todas las personas, complementada con la adopción de medidas eficaces que aseguren:

- la concesión de unos ingresos básicos que permitan cubrir las necesidades de subsistencia y garanticen unas condiciones de vida dignas;
- el ejercicio real y efectivo del derecho a disfrutar de un alojamiento digno a aquellas personas que carecen de medios para procurarse el mismo.

2. El diseño y ejecución con carácter transversal de las políticas públicas que inciden en la eliminación de las situaciones de desprotección social o minoran los riesgos de padecerla, demandándose la efectiva configuración del "espacio sociosanitario" y articulando:

   - iniciativas normativas configuradas con carácter interdepartamental y multidisciplinar;
   - estructuras orgánicas cuya naturaleza, régimen de funcionamiento y desenvolvimiento práctico les confiera el carácter de efectivos instrumentos de coordinación con representación y corresponsabilidad de los distintos sectores implicados;
   - instrumentos funcionales que desarrollen un trabajo interdisciplinar orientado a la valoración conjunta de las necesidades y al diseño de respuestas, especialmente sociosanitarias, bien articuladas.

3. La asunción de una efectiva corresponsabilidad por parte de todas las administraciones públicas competentes en la implantación y desarrollo del sistema creado por la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, a fin de garantizar el cumplimiento del principio constitucional de igualdad en el disfrute del derecho a las prestaciones básicas que conforman el nivel mínimo del Sistema de Dependencia, instando para ello a la adopción en el seno del Consejo Territorial de los acuerdos necesarios en aquellas materias que, por imperativo legal, determinan la propia configuración del derecho subjetivo creado.

   Asimismo, y sin perjuicio de la evidente complejidad que conlleva la implantación y desarrollo inicial del recientemente creado Sistema de Dependencia, conscientes de la trascendencia social que supone la creación del nuevo derecho subjetivo, cabe demandar de las administraciones públicas competentes que extremen el rigor en la adopción de todas aquellas medidas normativas, organizativas y funcionales que, aun eventualmente dotadas de carácter temporal o coyuntural para asumir la gestión inicial del sistema, puedan sin embargo comprometer o distorsionar su futura e imprescindible consolidación.

   Cabe exigir, pues, una continua autoevaluación en el desarrollo del Sistema de Dependencia y en la calidad de los servicios que lo integran, corrigiendo y reorientando la gestión en aquellos supuestos en los que se detecten disfunciones, tales como pueden ser los detectados en los momentos iniciales y que fundamentalmente se concretan en:

La necesidad de potenciar y mejorar la calidad de la información y orientación que se suministra, especialmente en relación con el acceso al sistema en donde cabe exigir una coordinación efectiva de los mecanismos que orientan dicho acceso.

La necesidad de acometer una mejora en los tiempos de respuesta entre la solicitud y la materialización del servicio o prestación, debiendo, asimismo, subsanarse la general ausencia normativa de una previsión instrumental que posibilite la adopción temporal de respuestas en caso de situaciones de acreditada emergencia.

La necesidad de incorporar medidas que prevean la evolución y tendencia de la situación de dependencia personal inicialmente valorada y apreciada, arbitrando instrumentos que garanticen una gestión unitaria del expediente personal y de su seguimiento evolutivo.

4. En relación con la protección social de las personas que, como consecuencia de enfermedades mentales asociadas o no a trastornos psiquiátricos, tienen limitada su capacidad de autogobierno, y, por tanto, minorado el ejercicio de los derechos sociales, cabe interesar de los poderes públicos competentes una especial protección que se concreta en las siguientes demandas:

   – la adopción de medidas directamente dirigidas a conformar una conciencia social que excluya la estigmatización, discriminación y marginación de estas personas como instrumento imprescindible para preservar su dignidad;

   – la prestación de una efectiva y coordinada asistencia sociosanitaria que procure una prevención, detección, diagnóstico, tratamiento, atención y seguimiento integrales, y que garantice, en definitiva, su derecho a la protección de la salud como condición necesaria para asegurar el disfrute del resto de derechos sociales;

   – la dotación de recursos materiales y personales, clínicamente idóneos para las diferentes patologías, adaptados a las necesidades y a la evolución del paciente;

   – el establecimiento de medidas tendentes a favorecer la accesibilidad en la asistencia, mediante una actividad asistencial proactiva, tendente a la detección de la necesidad, a un diagnóstico preciso y temprano de la enfermedad, promoviendo en todo caso la accesibilidad al sistema, con fórmulas de intervención próximas, domiciliarias, flexibles y continuadas;

   – el establecimiento de fórmulas organizativas orientadas a mejorar la continuidad de la asistencia (tratamiento, rehabilitación, cuidados, apoyo) que, en todo caso, ha de tener carácter multidisciplinar y garantizar la implantación de procedimientos de seguimiento tendentes a evitar abandonos de tratamiento y a propiciar una normalidad convivencial;

   – la realización de un estudio comparado, en orden a promover una reflexión sobre la posibilidad jurídica y la viabilidad científica de dar cobertura legal expresa a la obligatoriedad de los tratamientos y recursos sanitarios, como

instrumento de protección distinto y alternativo a la incapacitación y al internamiento;

– la adopción de cuantas medidas resulten necesarias, en orden a garantizar el carácter íntegramente público de las estructuras administrativas o institucionales que asumen el ejercicio tutelar de las personas con incapacitación en situación de desprotección, así como la suficiencia financiera y la dotación de recursos y medios personales suficientes, dotados de la especialización necesaria para el correcto ejercicio de dichas funciones".

B) Resolución del Segundo Encuentro de la Asociación de Ombudsman del Mediterráneo

1. El Segundo Encuentro de la Asociación de Ombudsman del Mediterráneo se ha dedicado al tema "Mediadores del Mediterráneo: los desafíos de un espacio común". El encuentro, que se ha desarrollado en Marsella (Francia) los días 18 y 19 de diciembre de 2008, fue organizado por el *Médiateur* de la República Francesa, en colaboración con el *Wali Al-Madhalim* (Defensor del Reino de Marruecos) y el Defensor del Pueblo de España.

Tomaron parte en este encuentro veintiocho instituciones y organizaciones, que representaban a los mediadores de la cuenca mediterránea, a instituciones de derechos humanos, o a organizaciones que trabajan en el ámbito de la mediación en los Estados de la zona que todavía carecen de ombudsman, y a organismos internacionales y regionales que apoyan esta iniciativa.

2. Los Ombudsman del Mediterráneo han expresado su gratitud al Médiateur de la República Francesa por la excelente organización de los trabajos previos al encuentro y por la calurosa hospitalidad que, tanto él como el Alcalde de Marsella, brindaron a sus huéspedes.

Los Ombudsman acogieron con satisfacción las declaraciones del Médiateur de la República Francesa, del Wali Al-Madhalim de Marruecos y del Defensor del Pueblo de España, así como las intervenciones del representante del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos; del representante de la Organización Internacional de la Francofonía; del representante de la Liga Árabe; de la presidenta de la Asociación de Ombudsman y Mediadores Africanos; del Embajador francés en misión para la Unión por el Mediterráneo, y de otros intervinientes.

Los participantes se congratularon por la riqueza y la claridad de todas las intervenciones, y las posteriores y fructuosas deliberaciones.

El segundo encuentro de la Asociación de Ombudsman del Mediterráneo ha adoptado la siguiente Resolución:

3. Tomando como base el proyecto de resolución de la tercera comisión de la Asamblea General de Naciones Unidas del 6 de noviembre de 2008 sobre "el papel de los Ombudsman, Mediadores y otras instituciones nacionales para la promoción y protección

de los derechos humanos", que anima a los Estados miembros a crear instituciones de mediación, ombudsman y otras instituciones nacionales de promoción y de protección de los derechos humanos, o de reforzar, y de crear, en su caso, mecanismos de cooperación entre estas instituciones allá donde existan, a fin de coordinar sus acciones. Esta resolución anima a los Estados miembros a organizar campañas de comunicación con el objetivo de que la opinión pública entienda la importancia que tienen las instituciones de mediación.

4. Agradeciendo a Marruecos que haya presentado este texto ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, pidiendo que se constituya un Grupo de Amigos de Mediadores y Ombudsman en el seno de la Organización de Naciones Unidas, y deseando que a lo largo de la 65 sesión de la Asamblea General de 2010 se abra un debate sobre la importancia y el papel de las instituciones nacionales de mediación.

5. Congratulándose, en este 60 aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, del papel que dichas instituciones tienen en la promoción y la protección de los derechos humanos, tanto en las instancias internacionales y regionales como a nivel nacional.

6. Recordando la declaración del primer encuentro de Ombudsman del Mediterráneo que tuvo lugar en Rabat (Marruecos), del 8 al 10 de noviembre de 2007.

7. Reconociendo que, para ejercer su mandato, las instituciones de mediación deben ser accesibles y transparentes, y estar a la escucha y al servicio de toda persona que considere que ha sido perjudicada por la Administración.

8. Subrayando que este mandato debe ejercerse con independencia de todos los poderes, y que se deben reunir las condiciones necesarias para que se produzca dicha independencia.

9. Estimando que las instituciones de mediación, en su deseo de remediar las injusticias, tienen un papel importante a la hora de acabar con las posibles disfunciones de la Administración y a la hora de promover el buen gobierno.

10. Reconociendo que las instituciones de mediación contribuyen a la configuración y al robustecimiento del Estado de Derecho, de la democracia y de la puesta en marcha efectiva de los derechos humanos.

11. Expresando el deseo de trabajar plenamente en el marco de los Principios de París de la resolución de la Asamblea General de la ONU del 20 de diciembre de 1993, cuando éstos formen parte de las instituciones nacionales de promoción y de protección de los derechos humanos; o cuando dichas instituciones estén estrechamente asociados a ellos.

12. Convencidos de que el diálogo entre los ciudadanos, la comprensión recíproca, la tolerancia y el fin de las injusticias y de la pobreza facilitan la consecución de la Libertad y de la Paz en el área mediterránea;

13. Apelando a los valores ancestrales de la cuenca mediterránea, cruce de culturas y de religiones, cuna de la democracia y de intercambios fructuosos y fraternidad entre las personas.

14. Reconociendo que las instituciones de mediación concernidas pueden contribuir a la puesta en práctica de la democracia, de los derechos y de las libertades fundamentales, a fin de animar y de acompañar la paz social en cada país, y de la paz en la región.

Las instituciones de mediación del Mediterráneo convienen:

15. Emprender iniciativas que favorezcan la puesta en práctica de las conclusiones de las tres mesas redondas del Encuentro de Marsella sobre:

El lugar del Ombudsman en el paisaje institucional:

Hay suficientes elementos de análisis para hacer una profunda reflexión sobre el problema fundamental de las relaciones entre la Justicia y las decisiones políticas. Ello condiciona en gran medida la labor del Ombudsman, así como las alternativas que operan en las actividades cotidianas y los criterios de referencia que deben ser tenidos en cuenta, a fin de resolver los problemas producidos por la territorialidad de las normas.

¿Cómo promover la democracia y los derechos humanos?:

La promoción de la democracia está intrínsecamente ligada a la promoción de los derechos humanos, particularmente en los países que se encuentran en vías de alcanzar la democracia. El Ombudsman es uno de los actores principales de esta promoción, ya que además de dedicarse a solucionar las disfunciones de la Administración, debe volcarse en una función complementaria, la de aplacar las tensiones y los conflictos y las violaciones de los derechos humanos. La Asociación de Ombudsman del Mediterráneo deberá ejercer su solidaridad para apoyar a aquellos de sus miembros que se encuentren en dificultades.

Los Ombudsman y las migraciones en el espacio mediterráneo:

Se ha podido constatar un alto grado de sensibilización por parte de todos los participantes, en torno a los numerosos problemas que originan las migraciones en la cuenca mediterránea. Este será un excelente punto de partida para las aspiraciones y los objetivos de la Asociación de Ombudsman del Mediterráneo.

16. Reforzar y animar el sitio en Internet dedicado a las instituciones de mediación de la cuenca mediterránea, mediante la creación de un espacio seguro que permita el intercambio de información y de buenas prácticas, y la creación de una base de datos que contenga los diferentes trabajos desarrollados por las instituciones.

VII. CONCLUSIONES

Como en informes anteriores, se ofrece en este capítulo final un resumen de la actividad de la Institución durante el año 2008. Como se ha explicado en otras ocasiones, se trata en realidad de una síntesis de los contenidos del informe que, en sí mismos, ya constituyen un relato resumido de lo actuado a lo largo de los doce meses del ejercicio. Su objetivo es doble: facilitar, por un lado, a todos los lectores interesados el conocimiento básico de la actividad desarrollada durante el año y, por otro, llamar la atención sobre lo más destacado de todo ello, ya sea desde una perspectiva de evolución histórica o por la especial relevancia social y ciudadana de determinados asuntos que han podido ser objeto de indagación y supervisión por parte del Defensor del Pueblo.

Debe tenerse en cuenta la amplísima variedad de asuntos tratados en los miles de expedientes que anualmente son gestionados en la Institución, así como la muy diferente entidad cualitativa de los mismos. Las quejas de los ciudadanos pueden versar sobre supuestas disfunciones o irregularidades en las relaciones que esos ciudadanos mantienen con las administraciones y, por tanto, son de difícil comparación entre sí, aunque a todas y cada una de las quejas, en cada momento, se le dedique el mismo grado de atención y rigor. Desde la denuncia de una situación administrativa que afecta única y exclusivamente a un ciudadano y que no revela sino una falta o deficiencia puntual de la administración correspondiente, y cuyos efectos no alcanzan al resto de situaciones subjetivas, hasta el planteamiento de importantes lagunas legales o procedimentales que pueden incidir y perjudicar los legítimos derechos de amplios colectivos, incluso los del conjunto de la ciudadanía en España. Tampoco es infrecuente que de la indagación llevada a cabo a raíz de una determinada queja muy particular, pueda derivarse la necesidad de intervenir de modo más amplio acerca de la actividad general de una u otra Administración.

Los comentarios de síntesis que se ofrecen a continuación sobre algunas de las cuestiones planteadas pueden ayudar a interpretar de manera adecuada el conjunto global del informe.

1. DATOS GENERALES

Aunque la información estadística, por su propia naturaleza, resulta siempre limitada a la hora de reflejar enteramente el alcance de la compleja actividad del Defensor del Pueblo, proporciona una herramienta de gran utilidad para conocer, grosso modo, la amplitud del trabajo generado por las quejas ciudadanas y demás actuaciones institucionales.

Entre las novedades incluidas en el Informe de este año merece ser destacado el impulso dado a la percepción temporal de algunos aspectos. El objetivo dado de ceñir la información que se suministra en estos informes a la actividad desarrollada durante el año natural correspondiente impide apreciar en todo su contexto la actividad institucional y, lo que es más reseñable, el verdadero grado de eficacia de las resoluciones fruto de las investigaciones llevadas a cabo. Para esta ocasión se ha optado por indicar, por ejemplo, el destino y evolución de las actuaciones y quejas que a la fecha de finalización del ejercicio anterior se encontraban pendientes de tramitación por diferentes causas, así como el curso dado a los expedientes que, aun tramitados, no se habían podido concluir en el mismo año 2007. Del mismo modo, se ha considerado conveniente recopilar la información más completa posible sobre el estado de aceptación de las resoluciones más frecuentes, en concreto las recomendaciones y sugerencias, que se habían dirigido a las distintas administraciones públicas en los dos años anteriores al 2008.

1.1. Número de quejas

Lo primero que destaca en los datos de actividad del año 2008 es el incremento en los valores totales correspondientes al número de ciudadanos que han acudido al Defensor del Pueblo y al número de expedientes de queja, tanto de tipo individual como colectivo.

Se han iniciado 23.899 expedientes, incluidas en esta cifra las actuaciones de investigación impulsadas de oficio por el Defensor del Pueblo. Este número supone un incremento respecto al del año 2007, aunque algo inferior al registrado en 2006. Una vez más, se pone de manifiesto cómo la mayor o menor magnitud de las acciones de colectivos ciudadanos modifican el resultado anual en el cómputo de estos expedientes de queja. Por el contrario, si consideramos por separado los valores cuantitativos referidos a las quejas individuales, 15.804 en 2008, se puede apreciar que las cifras permanecen más constantes a lo largo del tiempo, con una ligera tendencia hacia el incremento año tras año. Por último, el número de actuaciones de oficio ha sido muy similar al del año 2007, habiéndose iniciado sólo nueve menos que en 2008, lo que refleja un constante interés de la Institución por potenciar, con los recursos y el tiempo disponibles, una posición proactiva ante los desajustes y presuntas disfunciones de las que se llega a tener conocimiento, más allá de la atención permanente a las numerosas peticiones y quejas formuladas por los ciudadanos.

La inmensa mayoría de las quejas procedieron del territorio nacional, destacando en número las remitidas desde la Comunidad de Madrid, seguidas por las procedentes de las Comunidades valenciana y andaluza. Remitidas desde el extranjero sólo han llegado

las correspondientes a un 1,5 por ciento del total de quejas ciudadanas. Respecto a la vía de remisión de las quejas, la inmensa mayoría sigue llegando directamente al Defensor del Pueblo y sólo algo más del 9 por ciento se ha recibido indirectamente gracias a la colaboración de los comisionados parlamentarios autonómicos y de algunas entidades administrativas.

En cuanto a la clasificación de esas quejas según el sector de actividad administrativa afectado, destaca en el año 2008 la elevada cifra de quejas colectivas en materia de hacienda y gestión tributaria. Asimismo, es reseñable también el número de quejas individuales referidas a las telecomunicaciones, así como la constante recepción de quejas presentadas por funcionarios y empleados públicos sobre cuestiones que afectan a su estatus y condiciones de trabajo.

1.2. Estado de tramitación

Una vez recibidas las quejas de los ciudadanos, sea a título individual o colectivo, se procede al estudio de todos los hechos relatados en la carta o comunicación. Cuando la información aportada es insuficiente para adoptar una decisión sobre la admisión de la queja, se solicitan de la persona interesada más detalles sobre el problema que le afecta. En la mayoría de los casos, con los datos facilitados se hace posible tomar la decisión sobre admisión que, en cualquier caso, es comunicada lo antes posible al ciudadano. Siguiendo esta línea general, en 2008 fue objeto de admisión para su tramitación ante la Administración pública concernida el 53,38 por ciento de las quejas totales presentadas, excluidas de éstas aquellas que por diversas razones no pudieron ser debidamente estudiadas antes del último día del año.

Entre las causas sustantivas que motivan habitualmente la inadmisión de una queja individual y dan lugar a un solo trámite de información al ciudadano no seguido de la correspondiente investigación ante las administraciones, las principales son las referidas a: ausencia de indicios de irregularidad administrativa; inexistencia de actuación administrativa previa; concurrencia de varios motivos de inadmisión, e intervención judicial simultánea. Otros motivos de inadmisión son mucho menos frecuentes y de algunos de ellos, previstos expresamente en la Ley Orgánica reguladora de la Institución, ha ido disminuyendo a lo largo de los años; tal es el caso, por ejemplo, de las quejas anónimas, de las cuales se han registrado tan solo tres, o de las quejas rechazadas por entrañar un riesgo de perjuicio para tercero, cuatro en 2008.

El principal motivo de inadmisión, aplicado a 2.602 de las 8.141 quejas individuales inadmitidas, está fundado en la no apreciación de indicios bastantes que revelen que se ha podido producir una irregularidad administrativa. Por tanto, con esta decisión la Institución realiza en un solo acto una valoración de requisitos formales y de fondo *ad limine,* al entender que el relato de los hechos planteado por el ciudadano reúne ya toda la información suficiente para considerar que la Administración no ha incurrido en una irregularidad o mala práctica. Dado que es muy habitual que el motivo central de esas quejas consista en una sencilla muestra de disconformidad, que en sí misma es susceptible siempre de revisión por los cauces procedimentales ordinarios previstos en el ordenamiento, se suele suministrar al ciudadano información sobre las vías más

apropiadas para hacer valer su opinión, pero se evita llevar a cabo una investigación más prolija. Es lo más frecuente en estos casos ofrecer al ciudadano la posibilidad de suministrar más información o distinta que pueda dar lugar a una nueva evaluación de los indicios aportados.

Por último, respecto a los expedientes de queja individual que, tras la investigación pertinente ante las administraciones, se han podido concluir antes de finalizar el año natural, alcanzan los 2.446, lo que supone algo más del 42 por ciento del total de expedientes admitidos a trámite. En este año, ese porcentaje es menor por lo que se refiere a las quejas colectivas cuya tramitación, por sus propias características, arroja siempre valores estadísticos muy dispares. De otro lado, de las 253 actuaciones de oficio iniciadas en 2008, al final del año se pudo haber concluido un 42,7 por ciento del total.

En el capítulo de datos estadísticos se da cuenta, además, del número de expedientes de queja recibidos en años anteriores cuya tramitación ha continuado durante 2008, un total de 7.697. Este dato ofrece una visión más amplia y acaso más exacta de la actividad desplegada por la Institución durante el año natural, pues no son pocos los expedientes que, por diversas circunstancias, frecuentemente por los retrasos en la obtención de los informes solicitados a la Administración, necesitan de un período largo de tiempo antes de poder considerar satisfechas las necesidades de averiguación y poder formular la resolución apropiada de conclusión institucional.

1.3. Eficacia de la supervisión

El instrumento previsto por la Ley Orgánica reguladora del Defensor del Pueblo para que éste haga tangible el ejercicio de su *auctoritas* no vinculante es la formulación de resoluciones a las administraciones públicas. Unas resoluciones de recomendación o sugerencia, principalmente, que persiguen la rectificación o modificación de las actuaciones administrativas inadecuadas o que proponen soluciones más favorables para los ciudadanos.

Como se ha señalado en alguna ocasión, el contenido de estas resoluciones pretende realizar una mejor interpretación de las normas y de los comportamientos administrativos, con el objetivo de beneficiar los intereses legítimos de los ciudadanos y la vigencia de sus derechos y libertades. Pero esta pretendida mejor interpretación no es planteada, en modo alguno, en términos de infalibilidad y admite lógicamente la contraposición de otros mejores criterios jurídicos o de oportunidad. De ahí que se espere de las administraciones una respuesta concreta y razonada expresando la aceptación o el rechazo de esas resoluciones. Tampoco es infrecuente que, por ejemplo, una misma recomendación, aun después de una inicial negativa fundada en un criterio de oportunidad, sea reiterada con el paso del tiempo, en dos o incluso más ocasiones, si siguen persistiendo las circunstancias que motivaron su primera formulación. De la misma manera que no es infrecuente que pasado un determinado período de tiempo esa recomendación o sugerencia sea finalmente aceptada por la administración interpelada y se convierta, acaso, en un proyecto de puntual modificación legal o reglamentaria.

En el ejercicio 2008 se han formulado un total de 125 recomendaciones, 190 sugerencias, 113 recordatorios de deberes legales y 4 advertencias, lo que suma en conjunto 432 resoluciones. Además de lo dicho en el párrafo anterior, ha de señalarse que los recordatorios de deberes legales y las advertencias por su naturaleza concluyente no quedan pendientes de una posterior aceptación por parte de la Administración, por más que en determinadas ocasiones se lleve a cabo un seguimiento de su eficacia para lo que se puede recabar posterior información del órgano administrativo objeto de la resolución.

Además, para el Informe correspondiente al 2008 y como se señalaba al principio, se ha optado por incluir información acerca de las resoluciones emitidas en los dos años anteriores, es decir, sobre su estado de aceptación o rechazo a lo largo del tiempo, lo que puede expresar más nítidamente la eficacia de estas resoluciones institucionales y la mejor respuesta ofrecida por las administraciones, aun en los supuestos de retraso. De este modo, es posible apreciar cómo de las 99 recomendaciones formuladas en el año 2006, más del 81 por ciento habían sido aceptadas al finalizar el año 2008; y de las 156 recomendaciones del 2007, 117, es decir, el 75 por ciento, ya han sido aceptadas.

2. ACTUACIONES DESTACABLES

Siguiendo el mismo orden de presentación de asuntos que en el capítulo dedicado a la actividad de las administraciones públicas, y como cierre del presente informe, se comentan brevemente a continuación algunos de los aspectos sustantivos más relevantes de acuerdo con las actuaciones realizadas durante el año 2008.

Puede resultar innecesario recordar en este punto que la reseña de estos aspectos principales no pretende, ni mucho menos, agotar las posibilidades de selección de los temas con relación a las innumerables cuestiones, debates, problemáticas sociales y circunstancias que durante el año objeto de este informe han podido marcar la vida en general de los ciudadanos en su compleja relación con las distintas administraciones públicas. Tampoco se persigue un comentario exhaustivo ni excluyente. Sería irrazonable plantear siquiera una presentación de ese tipo. El enfoque que puede ofrecer el Defensor del Pueblo está inspirado, principalmente, en las quejas y reclamaciones que recibe de los ciudadanos, a lo que se añade la atención prestada más en particular a ciertos asuntos investigados por iniciativa propia, que se refleja en los expedientes de oficio, y las conclusiones que se pueden extraer de la suma de experiencias institucionales acumuladas a lo largo del tiempo. Estos elementos de conocimiento de la realidad social actual, considerados siempre desde la óptica del mandato constitucional de proporcionar una garantía de los derechos y libertades fundamentales, son los que inspiran y hacen posible la valoración de los asuntos resumidos en este capítulo final.

Corresponde, por último, a los destinatarios del informe y, por extensión, a todos aquellos que puedan acercarse a su lectura, decidir qué cuestiones o problemáticas merecen más relevancia de entre todas las que han sido objeto de exposición y, merced a ello, elaborar unas propias conclusiones, de igual o mayor validez que las aquí incluidas.

2.1. Administración de Justicia

Aunque las muchas dificultades de la Administración de Justicia vienen planteándose de manera crónica prácticamente desde los inicios de la actividad del Defensor del Pueblo, como se encuentra reflejado en todos los informes anuales de la Institución, puede decirse que en el año 2008 los problemas han adquirido una destacada notoriedad, en buena parte a raíz de la huelga de funcionarios de los órganos judiciales en determinadas comunidades autónomas. Después de los paros laborales producidos en la Comunidad de Madrid se planteó una huelga en aquellas comunidades en las que aún no se ha producido la correspondiente transferencia de competencias (Castilla y León, Castilla-La Mancha, Extremadura, Murcia, La Rioja, Illes Balears y Asturias, además de las Ciudades de Ceuta y Melilla). Las consecuencias de estos paros tuvieron fiel reflejo en las quejas de los ciudadanos, durante los mismos y sobre todo con posterioridad, al agravarse los perjuicios y retrasos ocasionados a miles de expedientes en tramitación o pendientes de ser instruidos.

En la jurisdicción penal la situación puede considerarse más complicada, a consecuencia de diversos factores, pero también por los efectos de una mayor litigiosidad y de determinadas reformas legales, por ejemplo, la nueva tipificación de conductas en los delitos contra la seguridad vial. Los medios de comunicación, frecuentemente, y en ocasiones con un celo excesivo, vienen haciéndose eco de las consecuencias muy negativas, a veces trágicas, que se desprenden de la incapacidad de algunos órganos judiciales para asumir en condiciones adecuadas la carga de trabajo que se les presenta. Como es sabido, y esta Institución ha tenido la necesidad de manifestar desde hace varios años, la reforma y modernización de la organización administrativa de la Justicia es una tarea de los poderes públicos que no admite más retrasos, puesto que la eficacia del conjunto del ordenamiento constitucional y, por tanto, la vigencia de los derechos y libertades fundamentales, depende en gran parte de que los jueces y tribunales puedan desarrollar su trabajo bajo unas condiciones aceptables, si no óptimas.

Al hilo de lo anterior cabe destacar el inicio de dos investigaciones de oficio. La primera de ellas tiene por objetivo reunir información de los responsables de la organización judicial, en el ámbito estatal, sobre la situación general de pendencia en los juzgados penales y de ejecutorias. La segunda, se centra en conocer las posibles disfunciones en el sistema judicial de protección a las víctimas de agresiones por parte de sus parejas o ex parejas. En ambos casos, se ha solicitado la colaboración del Consejo General del Poder Judicial, y del Ministerio de Justicia, además, en el primer supuesto.

Como se ha dicho, es en el orden jurisdiccional penal, por la propia naturaleza de los bienes jurídicos que protege, donde el funcionamiento anormal de los órganos judiciales puede resultar más dañino. Estos son algunos de los aspectos cuya solución, a juicio del Defensor del Pueblo, merece una atención prioritaria: exceso de carga de trabajo, falta de medios materiales, escasez de personal, excesiva movilidad de la plantilla de funcionarios, deficiente formación y experiencia profesional del personal interino, falta de instrumentos informáticos adecuados a las particularidades del proceso penal y, de manera destacada, la imposibilidad de interconexión de las bases de datos judiciales y la inexistencia de una herramienta informática que conecte asimismo las bases de

datos de la fiscalía y los juzgados, para intercambiar información imprescindible sobre los hechos y las personas incursas en los procedimientos de instrucción o ejecución. Las cuestiones referidas a las condiciones de trabajo del personal al servicio de la Administración de Justicia son objeto de tratamiento específico en el apartado correspondiente del informe, fruto de las muchas quejas individuales y colectivas presentadas en el año 2008 y anteriores.

2.2. Administración penitenciaria

Viene siendo habitual iniciar la referencia a este apartado del informe citando los últimos datos disponibles sobre el volumen de la población penitenciaria. El incremento, en términos porcentuales, ha sido en 2008, respecto al año anterior, uno de los más altos registrados en los últimos tiempos, alcanzando el 9,67 por ciento, correspondiente a las 73.589 personas internas en centros penitenciarios. Por otro lado, continuando con el programa periódico de visitas a los centros penitenciarios, durante el año 2008 se visitaron los de Jaén, Cuenca, Segovia, Palma de Mallorca, Eivissa, Granada, Ocaña I, Ocaña II, Lanzarote, Las Palmas, Estremera y Puerto III.

Uno de los elementos que sigue preocupando es el número de fallecimientos de internos en prisión, también en progresión creciente, especialmente cuando su causa viene atribuida a suicidios. En varias investigaciones el Defensor del Pueblo ha debido poner de manifiesto la necesidad de mejorar la atención psicosocial que puede prestarse desde la Administración penitenciaria para prever y con ello evitar estas muertes. Dos probables razones que pueden explicar el incremento año tras año de la tasa de suicidios en prisión son la masificación de las cárceles, que implica un endurecimiento de las condiciones de vida, y el insuficiente seguimiento prestado por la Administración a las situaciones de riesgo en la que se encontraban, en buena parte, los fallecidos. Se sigue una actuación ante la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias a la que se formularon observaciones y consideraciones para su traslado a los servicios de inspección penitenciaria.

Entre los aspectos positivos valorados en el Informe de 2008 se encuentra el proceso de consolidación de los “módulos de respeto”, en los que se encuentran ya integrados, a finales de ese año, 5.705 internos, en 64 módulos de 28 centros penitenciarios. Las visitas realizadas por la Institución permiten confirmar la evolución positiva de estas experiencias de convivencia en los centros.

Merece también ser destacada la investigación iniciada en 2008 para actualizar la información disponible sobre el número de personas internas en centros penitenciarios afectadas por algún tipo de discapacidad. Al margen de aspectos generales, como la elaboración de un censo minucioso con el número y distribución geográfica de estos internos o la eliminación de las barreras arquitectónicas en los establecimientos, en la que ya se perciben ciertos progresos, interesa especialmente que se concluya el proceso para la emisión de los correspondientes certificados de discapacidad a todos los afectados.

Otro aspecto habitual de investigación es la calidad de los servicios médicos ofrecidos en los centros, sobre el que se ha formulado una recomendación para que cuando se produzca alguna anomalía con resultados graves la supervisión de lo acontecido corra a cargo de personal ajeno al centro en cuestión.

2.3. Seguridad ciudadana y seguridad vial

De las quejas relacionadas con la seguridad ciudadana, las referidas a las denuncias por supuestas actuaciones indebidas de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad destacan por su especial gravedad cualitativa. El primer aspecto que merece reseñarse es la satisfactoria respuesta, en términos generales, que habitualmente ofrecen los responsables de los distintos cuerpos ante estas denuncias y la sistemática reacción del Ministerio Fiscal para la comprobación de los indicios disponibles en cada caso. A esto hay que añadir, no obstante, que se siguen apreciando actitudes de resistencia en determinadas instancias administrativas que impide toda la transparencia necesaria para ayudar eficazmente a dilucidar el más mínimo rastro de conducta inadecuada por parte de los agentes policiales. Es necesario hacer especial hincapié en la evolución que viene apreciándose en los últimos años en esta materia, que refleja una creciente incidencia de las situaciones de abuso o malos tratos atribuidos a agentes de las policías locales, como queda bien patente en la relación de estos hechos en el apartado correspondiente del informe.

En estrecha vinculación con lo anterior, hay que señalar la preocupación que produce la acumulación de denuncias por los excesos en la actuación de los vigilantes privados de seguridad. En particular, el informe da cuenta de los expedientes de queja seguidos para conocer detalles sobre el control de la actuación de los vigilantes en el metro de Madrid, que ha sido objeto de algunas denuncias corroboradas por imágenes hechas públicas por diversos medios.

Los problemas con los servicios de documentación del Estado, que ya fueron tratados extensamente en el informe anterior, han continuado en cierta manera durante 2008, si bien la Administración ha mejorado el sistema de cita previa paliando en parte los retrasos y las disfunciones habidas anteriormente. A este respecto, se ha recomendado la reducción del coste de la llamada telefónica para la solicitud de cita previa.

En materia de tráfico y seguridad vial, destaca una recomendación para mejorar los medios de notificación a los ciudadanos de los trámites en los procedimientos sancionadores. La práctica generalizada de acudir a la notificación edictal mediante la publicación en los diarios oficiales, cuando no es posible la inicial notificación domiciliaria, debiera ir acompañada de otras medidas de publicidad que el desarrollo tecnológico permite actualmente, como es la publicación en la propia página web de la Dirección General de Tráfico. Esto haría más efectivo el régimen de garantías de los ciudadanos permitiendo debidamente la audiencia y defensa en el procedimiento. Esta medida podría ya recogerse en el borrador legislativo de modificación de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, al parecer en tramitación.

También resulta interesante destacar las actuaciones seguidas para que el Consejo Superior de Tráfico y Seguridad de la Circulación Vial adopte más medidas de prevención efectivas para evitar formas de publicidad de los vehículos de motor contrarias a los principios de protección de la salud pública y evitación de accidentes en este sector.

2.4. Inmigración y extranjería

Muchas de las actuaciones llevadas a cabo en 2008 en materia de inmigración han puesto de manifiesto la creciente necesidad de moderar el enfoque económico y laboral, ya consolidado en el tratamiento de los asuntos conexos a la misma, en beneficio de una concepción amplia de los aspectos familiares y sociales vinculados y en la primacía de una perspectiva global de derechos humanos. Algunos de los problemas habituales tratados en las quejas revelan cierta confusión en el contenido de algunas decisiones administrativas que tardan en adaptar determinados aspectos de la normativa comunitaria, por ejemplo, en relación con los derechos de los familiares de ciudadanos comunitarios. Así se ha seguido detectando en algunas decisiones de prohibición de entrada en territorio nacional, incluso de progenitores de niños españoles, o en la tramitación de visados y autorizaciones de regreso.

En relación con la situación en las Islas Canarias, en 2008 se visitaron de nuevo las instalaciones dedicadas a la primera asistencia y detención de extranjeros llegados irregularmente por mar desde el continente africano. Se ha podido apreciar una mejora de dichas instalaciones en Tenerife-Sur, pero se detectaron importantes anomalías en otros centros de la isla de Gran Canaria. En concreto, en el Centro de Internamiento de Barranco Seco, en Las Palmas de Gran Canaria, se comprobó in situ cómo algunos internos procedentes de un cayuco interceptado en Tenerife llevaban rotulado en sus ropas un número de identificación. El Defensor del Pueblo ya ha manifestado su firme oposición a semejante práctica, dado su carácter atentatorio para la dignidad de las personas y su inutilidad como medio de identificación personal, pues resulta de escasa fiabilidad.

En las Islas Canarias también se visitaron el dispositivo de emergencia para la acogida de menores extranjeros no acompañados en Arinaga, Gran Canaria, y los centros de acogida de menores extranjeros de El Fondillo y Siete Puertas. En cuanto al primero de estos, no se considera acorde con la naturaleza de un centro residencial para menores su excesiva distancia al núcleo urbano más próximo y la inexistencia de transporte público. También se visitaron los centros para menores de Ceuta y Melilla.

Es reconocido que el ordenamiento jurídico español proporciona, en general, un régimen amplio de protección a los menores de edad. Quizá por esto mismo, en el ámbito de la extranjería y en relación con unas concretas circunstancias, las autoridades administrativas se muestran algo menos eficaces a la hora de ejecutar los trámites que pueden afectar a los menores extranjeros. Entre las situaciones a las que atañe esta disfunción genérica se encuentran las siguientes: la no utilización de los medios técnicos existentes para determinar la edad de los menores, cuando hay dudas al respecto, y con relación a los llegados de forma irregular a las costas españolas; la lentitud en algunas comunidades autónomas para proceder a la declaración de desamparo cuando se trata de menores extranjeros no acompañados, lo que les dificulta el ejercicio de sus derechos o lo imposibilita cuando el retraso procedimental alcanza al momento de acceso a la mayoría de edad; por último, la práctica de considerar la fecha de llegada efectiva al territorio español como la determinante para la validez del visado de reagrupación familiar, cuando el retraso en la tramitación del mismo, a veces muy considerable, es

sólo imputable a la ineficaz gestión de la oficina española correspondiente. De acuerdo con la recomendación del Defensor del Pueblo, esta última práctica ya parece haberse reconocido como inapropiada y, ahora, la fecha de referencia es la de inicio de los trámites para la obtención de ese visado.

2.5. Educación

Detrás de la mayoría de las quejas que llegan hasta el Defensor del Pueblo en materia educativa subyace una serie de problemas provocados, de una u otra manera, por la insuficiencia de los recursos económicos asignados a la realización efectiva del derecho fundamental a la educación. Esa insuficiencia de recursos se explica sencillamente por razones de prioridad en la inversión pública y afecta a todos los niveles educativos.

En el nivel de educación no universitaria destacan, un año más, asuntos ya tratados en informes anteriores, como las deficiencias en algunas instalaciones escolares o la insuficiente cobertura del primer escalón de educación infantil. Ya se ha insistido en otras ocasiones en la importancia, transformada hoy en prescripción por la Ley Orgánica de Educación, de que las administraciones ofrezcan un número suficiente de plazas educativas para los niños de hasta tres años, acorde con la demanda social existente, así como de que se garantice en términos reales la gratuidad del segundo ciclo hasta los seis años, dadas las amplias implicaciones de esta cobertura para el conjunto de las relaciones socio-económicas y familiares. Sigue teniéndose conocimiento, además, de irregularidades en los procesos de admisión de alumnos, especialmente en centros privados sostenidos con fondos públicos, que promueven un desequilibrio injustificado en cuanto a composición del alumnado, en comparación, con los centros públicos. Por otro lado, la atención a los alumnos con necesidades educativas especiales sigue siendo en muchos centros insuficiente, un problema que muestra una peligrosa tendencia hacia la cronicidad.

En el nivel de educación superior, el año 2008 ha venido marcado por la aparición de protestas organizadas en el ámbito universitario frente al denominado proceso de Bolonia, paradójicamente cuando los plazos para la implantación del mismo ya se están cumpliendo. Al margen de las diversas opiniones sobre las evidentes ventajas, pero también los inconvenientes, de este proceso para la Universidad española, es lamentable que las medidas y los planes de adaptación se hayan llevado hasta el momento de una manera al menos "silenciosa". Tratándose, en sus objetivos, de un proyecto de transformación histórica de la universidad y de las titulaciones universitarias de nuestro país, con todos los efectos sociales, culturales y económicos que esto implica, no es comprensible que las distintas administraciones educativas responsables hayan mantenido una conducta, hasta cierto punto, de opacidad, sin abrir dicho proyecto al debate general poniendo a disposición de los actores directamente implicados y de toda la sociedad los elementos de información imprescindibles y con una antelación suficiente.

Prueba de lo anterior es que la reacción de las autoridades implicadas ante las protestas, manifestada públicamente, ha consistido en reconocer que era necesaria, ahora, una campaña de información sobre este proceso de adaptación al espacio europeo de educación superior.

2.6. Sanidad y asuntos sociales

Las quejas referidas a la Administración sanitaria durante 2008 se han centrado en asuntos ya tratados en anteriores ocasiones, con ligeras variaciones de intensidad según la procedencia geográfica.

A pesar del tiempo transcurrido desde la aprobación de la Ley reguladora de los derechos y obligaciones de los pacientes en materia de información y documentación clínica, del año 2002, las quejas recibidas a este respecto muestran que las previsiones no han alcanzado el grado de cumplimiento que sería deseable.

Además las diferencias en el régimen de ordenación de prestaciones, entre unas administraciones autonómicas y otras, es cada vez más notable y se aprecia, entre otros, respecto a los siguientes aspectos: nuevas terapias y medicamentos, calendario de vacunas, salud mental, enfermedades raras o poco frecuentes, diagnóstico genético preimplantatorio y consejo genético, cuidados paliativos y tratamiento del dolor, atención bucodental, cirugía de reasignación de sexo, atención podológica a pacientes diabéticos, terapias contra el tabaco y ayudas económicas a personas celiacas. Por otro lado, respecto a los problemas de retraso para la obtención de prestación sanitaria, el número de quejas ha descendido, aunque se aprecian importantes diferencias entre los territorios, siempre de acuerdo con las quejas ciudadanas. A estos efectos, debe ser señalada la irregular utilización de las llamadas agendas cerradas en varios centros sanitarios de la Comunidad de Madrid que demoran el derecho de los pacientes siquiera a conocer la fecha en la que serán atendidos.

También ha de destacarse, en relación con la Administración sanitaria en esa misma comunidad autónoma, la recepción de un significativo número de quejas de usuarios y profesionales expresando su inquietud por un proceso calificado como de externalización de los servicios sanitarios, cuya progresión podría llegar a vulnerar los principios básicos del sistema de salud en España, es decir, los de universalidad, gratuidad, financiación pública y equidad, una preocupación que, en todo caso, debiera ser compartida por los responsables de la sanidad en todas las comunidades autónomas.

En el año 2008 también se han recibido varias peticiones de profesionales y ciudadanos interesados en la creación de nuevas especialidades médicas, más en concreto la de medicina de urgencia y la de psiquiatría de la infancia y de la adolescencia. A finales de ese año, la información facilitada por el Ministerio de Sanidad indicaba que se pensaba abordar su creación en el marco de una reforma troncal de las especialidades médicas cuyos trabajos se encuentran pendientes en el seno de la Comisión de Recursos Humanos del Sistema Nacional de la Salud.

Con relación a las políticas sociales, es necesario aludir a la tramitación de muchas quejas por el notorio lento desarrollo de las previsiones de la llamada Ley de dependencia. La acumulación de solicitudes de prestación para los niveles de gran dependencia, por ejemplo, cuyo reconocimiento y ordenación debería haber finalizado en el 2008, ha desbordado a las distintas administraciones encargadas de su gestión, y no se han podido cumplir las expectativas generadas. Cabe en este punto volver a referir las conclusiones de las jornadas de coordinación de los comisionados autonómicos y el Defensor del Pueblo, incluidas en este informe, que tratan sobre los aspectos más necesitados de atención en esta materia.

2.7. Administración laboral

El brusco deterioro de la economía durante el año 2008 ha provocado un agudo incremento del número de desempleados y, por tanto, de solicitantes de las correspondientes prestaciones y subsidios de desempleo, provocando una masiva afluencia de personas en las oficinas de los servicios públicos de empleo. En consonancia, se han recibido muchas quejas de ciudadanos por las largas esperas para presentar sus solicitudes de prestación o por la tardanza en comenzar a percibir sus derechos económicos.

Aunque ciertos problemas de retraso, en determinadas provincias y territorios con mayor población, ya eran objeto de estudio desde hace años, en el 2008 se decidió iniciar una investigación general con la Dirección General del Servicio Público de Empleo Estatal para conocer el plan de medidas previsto para contener la multiplicación de problemas que la masiva afluencia de personas estaba generando. En términos generales, puede decirse que la reacción de las administraciones ha sido positiva, al menos en cuanto a las decisiones para reforzar las plantillas que atienden las aproximadamente 700 oficinas que hay en España. En la segunda mitad del año se nombraron 866 nuevos funcionarios interinos para cubrir puestos en dichas oficinas, tras la debida autorización de los departamentos de función pública y de costes de personal y pensiones públicas. También se han adoptado otras medidas de reorganización dentro de las oficinas dando preferencia a los expedientes de prestación, y está previsto implantar un sistema de gestión telemática de las solicitudes, al parecer para el año 2009.

Ante determinadas situaciones excepcionales, como es el caso de la provocada por este rápido y acusado incremento del desempleo, los ciudadanos esperan una reacción eficaz y contundente de las administraciones implicadas, aun siendo conscientes muy directamente de la gravedad de la coyuntura que atraviesa la economía de nuestro país, en la que debe prevalecer, en primer lugar, el principio de solidaridad.

2.8. Hacienda pública y actividad económica general

Las quejas de los ciudadanos por los problemas en la declaración y liquidación de los impuestos y tributos son bastante numerosas todos los años, especialmente con relación a la declaración-liquidación del impuesto sobre la renta de las personas físicas, por su afectación general. En el año 2008 destacan las referidas a las inexactitudes presentes en los borradores de declaración que elabora la Agencia Tributaria. Ya se ha destacado en ejercicios anteriores el importante avance que supone la prestación de estos borradores para facilitar a los ciudadanos el cumplimiento de sus obligaciones, si bien es cierto que no puede descuidarse la calidad ofrecida mediante ese servicio generando perjuicios o cargas indebidas. Los ciudadanos confían en los datos suministrados por la Administración tributaria y, a raíz de las distintas quejas recibidas, se constató que se prestaba insuficiente información sobre las posibles carencias de estos documentos. Afortunadamente la Administración, de acuerdo con el criterio expresado por la Institución, ha decidido incluir más advertencias en sus comunicaciones sobre la necesidad de incluir en los borradores otros datos que sólo conoce el declarante.

Otro grupo importante de quejas se corresponde con la disconformidad de muchos ciudadanos respecto a la cuantía e incluso la razón de ser de determinadas tasas, especialmente en el ámbito municipal. A modo de ejemplo, la incorporación del concepto de reciclaje a la tasa por recogida de residuos urbanos, que incrementa en algunos casos muy notablemente su cuantía, genera muchas dudas al no entenderse ajustada a los requisitos legales y a los estudios previos a la aprobación de la correspondiente ordenanza municipal.

Con relación a otras cuestiones de la actividad económica general, merece ser destacada la investigación de las muchas quejas por las modificaciones en la tarificación del consumo eléctrico, desde que para 2008 se eliminó la tarifa nocturna bonificada a la que en los últimos años se habían acogido muchos usuarios. De nuevo se han podido constatar carencias en el proceso de información pública a los ciudadanos sobre las medidas de la Administración en aspectos que afectan a su vida cotidiana, más allá de las campañas generales informativas.

2.9. Transportes y comunicaciones

En relación con los transportes ferroviarios han de destacarse dos investigaciones que ponen de relieve algunas consecuencias menos positivas del necesario desarrollo de la alta velocidad en nuestro país. La primera de ellas hace referencia a la posible cancelación o supresión de trayectos intrarregionales con una menor frecuencia de pasajeros que puede provocar la generación de serios perjuicios a la movilidad de los vecinos de algunas localidades, como ha sido objeto de queja respecto a varias localidades de la comunidad gallega. La otra está referida a las diferencias tarifarias que muchos ciudadanos usuarios de la alta velocidad entienden que no se ajustan debidamente al servicio prestado.

En materia de transporte aéreo es oportuno resaltar la aceptación de una recomendación por parte de la Dirección General de Aviación Civil, para adoptar medidas que promuevan el acceso en condiciones de igualdad para las personas con discapacidad o movilidad reducida, en relación con el coste de los billetes y la posible introducción de bonificaciones.

Por otro lado, continúa la atención prestada por la Institución a las muchas quejas de los ciudadanos por la calidad del acceso a los servicios de telecomunicaciones. Entre otros asuntos, el Defensor del Pueblo se ha interesado durante 2008 sobre la preparación de una carta de derechos y obligaciones de los servicios de telecomunicaciones y de la sociedad de la información, para la que se prevé, entre otros aspectos, la prohibición para las compañías de operar servicios de conexión ancha a Internet que no respondan al 80 por ciento, en la práctica, de lo ofertado al consumidor. De nuevo debe insistirse en la necesidad de avanzar muy decididamente, con el apoyo de todas los poderes públicos, en el proceso de reducción de la llamada “brecha” tecnológica con un claro doble objetivo: la necesaria consolidación del servicio universal de telecomunicaciones, como derecho individual de todos los ciudadanos, y las evidentes ventajas que para el conjunto de la actividad socio-económica en España pueden derivarse de una más perfecta integración de las capacidades y de la disponibilidad de los nuevos servicios tecnológicos.

2.10. Medio ambiente, urbanismo y vivienda

Como ya se ha apuntado en el capítulo correspondiente de este informe, resulta sorprendente comprobar, mediante las investigaciones en materia de medio ambiente, la disparidad existente entre la creciente preocupación ciudadana hacia los problemas ambientales y la tranquilidad (o lentitud) con que algunas administraciones afrontan sus deberes de protección. Una disparidad que también se puede observar entre una práctica de protección administrativa insuficiente y el discurso teórico que acompaña a todas las decisiones que afectan e impactan sobre el territorio, basado en una definición incompleta del concepto de desarrollo sostenible.

En el año 2008 vuelven a destacar las investigaciones en materia de evaluación ambiental y los problemas de contaminación acústica, así como asuntos ligados a la protección de espacios naturales cuyo contenido engarza en ocasiones con los proyectos de desarrollo urbanístico.

Con relación al urbanismo, se siguen denunciando proyectos de planificación excesivamente desarrollistas que no colaboran de forma sostenible con la ordenación apropiada tanto de la consolidación y regularización de las zonas urbanas como de los procesos de expansión y desarrollo allí donde pueden ser necesarios. Por otro lado, respecto a la gestión urbanística, las quejas ponen de manifiesto que continúa la lentitud y burocratización de los procesos, que en cualquier caso no pueden ser achacadas a la imprescindible participación ciudadana. Por último, la gestión de las licencias urbanísticas es frecuente motivo de queja por la percepción que transmiten los ciudadanos sobre una excesiva discrecionalidad de las administraciones responsables.

Posiblemente el sector de la vivienda es el más castigado por la coyuntura de crisis económica que atraviesa España, con especial intensidad respecto a otros países. Las quejas durante el año 2008 se repiten por la insuficiente oferta de viviendas de protección pública a las que pueden acceder los ciudadanos en situación más precaria. En este sentido, conviene tener en cuenta el plan estatal vigente, que prevé una mayor inversión a este respecto, y esperar a que las medidas también adoptadas por las administraciones autonómicas den resultados que palien las graves dificultades de los ciudadanos para el acceso a una vivienda digna. También se ha recibido un número muy alto de quejas por las disfunciones en la gestión de las ayudas para la emancipación de los jóvenes aprobadas por la Administración estatal y gestionadas en colaboración con las comunidades autónomas. A finales del año 2008, de acuerdo con los informes recibidos, se encontraba en vías de solución parte de los problemas detectados aunque de manera distinta dependiendo de la Administración autonómica concernida.

2.11. Personal de las administraciones públicas

El grado de eficacia de la actividad administrativa y el sostenimiento de lo que se denomina la buena administración, como contrapunto al concepto anglosajón de *maladministration*, se encuentra en primera instancia en manos de aquellos hombres y mujeres que prestan sus servicios para las administraciones públicas. Sin restar un ápice de importancia a la definición de las líneas de actuación y al impulso organizativo que

corren a cargo de los distintos órganos de dirección, lo cierto es que la salud del sistema de gestión administrativa depende en gran parte de las condiciones de trabajo y del buen hacer de los millones de funcionarios y empleados públicos que hoy existen en nuestro país. Se trata además de un sector de población que, por razones lógicas, conoce mejor el papel que puede desempeñar el Defensor del Pueblo como garante de sus derechos, lo que explica el elevado número de quejas que todos los años se reciben sobre disfunciones o conflictos en el seno de la función pública.

A nivel general, se han tramitado quejas sobre temas relacionados con las plantillas, relaciones de puestos de trabajo y condiciones laborales; sobre la movilidad y las peticiones de traslado; o sobre el acoso laboral, fenómeno que afortunadamente no parece ir en aumento pero sobre el que se continúa una amplia investigación iniciada con todas las administraciones autonómicas. Además, respecto a cada uno de los sectores de actividad y en relación con todos los niveles administrativos, se ha intentado dar solución a los problemas que se venían planteando, dando traslado a los responsables de cada órgano o departamento de las situaciones expuestas y recomendando, si era preciso, lo más adecuado al derecho del interesado.

A modo de ejemplo, enlazando con lo expuesto en uno de los puntos anteriores, el conflicto vivido en el contexto de la Administración de Justicia durante el 2008 responde en buena parte a lo que el personal de ese sector considera unas muy difíciles condiciones de trabajo. La eventualidad incluso de que los titulares de los órganos judiciales puedan llegar a acudir a la huelga como instrumento de reivindicación de su situación laboral, expresa muy claramente la imposibilidad de separar la calidad de un servicio administrativo de las circunstancias de quienes lo asumen.

Esta misma reflexión vale para los trabajadores de la sanidad o de la educación. Respecto a los primeros, se sigue con mucho interés la implantación de medidas que ayuden a combatir las situaciones de riesgo personal y hasta de violencia que llega a sufrir el personal sanitario, especialmente en el ámbito hospitalario. En cuanto a los segundos, se han seguido con interés los pasos dados para que, en este ámbito concreto y en un futuro próximo, pueda darse cumplimiento a las previsiones del Estatuto Básico del Empleado Público sobre la constitución de la correspondiente mesa sectorial de negociación, como ya vienen reclamando insistentemente las organizaciones de representantes de estos trabajadores, lo que sin duda beneficiará al propio sector educativo, en el nivel no universitario.